

## LOS DESAFIOS FISCALES DE COLOMBIA (2010-2014)

Por: Sergio Clavijo y Alejandro Vera <sup>\*/</sup>

Junio de 2010

### Resumen

Este documento discute la posición fiscal de Colombia y la necesidad de allegar recursos por cerca de 2.6% del PIB durante 2010-2014. Estos recursos se explican así: i) un 1% del PIB para llevar el primario a cero y evitar un deterioro de la relación Deuda Pública/PIB más allá del 40%; y ii) un 1.6% del PIB para reducir la Deuda Pública/PIB del 40% al 30% y recuperar el “grado de inversión” o, si nos ganamos la “complacencia internacional fiscal” o la “guaca petrolera”, para sustituir parafiscales e incrementar así la formalidad laboral y la seguridad social-contributiva.

La primera fuente de recursos provendría de la eliminación de las múltiples exenciones tributarias, equivalente a \$5 billones (1% del PIB). La segunda fuente vendría dada por el excedente de 0.6% del PIB que ya se consiguió en el Impuesto Patrimonial (Ley 1370 de 2009), pues sólo se necesitaría 0.1% del PIB para gastos recurrentes. La tercera fuente de recursos, por 0.9% del PIB, requeriría elevar la tasa de importación del 33% al 34% y la del IVA del 16% al 17% en 2011 y al 18% en 2013.

**Clasificación JEL:** Deuda Pública (H63), Política Fiscal (E62)

---

<sup>\*/</sup> Director y Economista Jefe de ANIF, respectivamente;  
email: [avera@anif.com.co](mailto:avera@anif.com.co)

## LOS DESAFIOS FISCALES DE COLOMBIA (2010-2014)

### I. Introducción

Anif ha venido argumentando que el país requiere implementar una serie de reformas estructurales (tributaria, laboral y estatutaria en seguridad social) que, en el período 2011-2014, deberán entrar a complementar la exitosa política de Seguridad Democrática del período 2002-2010. Sólo de esta manera podrá Colombia asegurar la senda de crecimientos sostenidos superiores al 5% anual, reducir el desempleo de largo plazo a niveles del 8% y, lo más importante, lograr que ello ocurra en un ambiente de creciente formalidad laboral y ganancias en productividad multifactorial “de talla mundial”.

Es claro que buena parte del buen desempeño macroeconómico de Colombia durante el período 2003-2007 estuvo amparado en el prolongado auge mundial (1995-2007). Tras el estallido de la crisis internacional (2007-2008), Colombia ha perdido tracción en su crecimiento real (promediando tan sólo un 2% anual durante 2008-2010). Peor aún, el desempleo abierto ha estado promediando un penoso 12%. A pesar de ese impulso del ciclo mundial, bien aprovechado con las ejecutorias gubernamentales de 2002-2004, persiste en el país una elevada informalidad laboral (superior al 50%), altos índices de pobreza absoluta (45% del total), preocupante indigencia (un 16% de la población tan sólo logra reproducir su fuerza de trabajo) y una vergonzosa inequidad social (con el coeficiente GINI más elevado de la región, 0.58).

Este documento analizará la actual situación fiscal de Colombia y el tipo de ajustes estructurales requeridos para estabilizar el déficit fiscal consolidado en niveles cercanos al 2% del PIB y la deuda pública bruta en niveles del 40% del PIB. Implícito en ello está lograr estabilizar el déficit del Gobierno Central (GC) en niveles del 3% del PIB (frente a su actual tendencia de 4.5% del PIB) y la deuda bruta del GC en 30% del PIB (frente a su actual trayectoria hacia un 35% del PIB).

## II. El Mensaje

El panorama fiscal de Colombia arroja un persistente déficit primario (faltantes antes del pago de intereses) del 1% del PIB, en cabeza del Gobierno Central (GC). Durante el período 2011-2014, esto será consecuencia de una presión de gastos recurrentes, inflexibles y con tendencias hacia el deterioro, totalizando (en promedio) un 18.6% del PIB. Entretanto, los ingresos difícilmente superaran un 14% del PIB. De esta manera, se tiene un déficit estructural del orden del 4% del PIB en cabeza del GC (ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Panorama Fiscal Estructural  
(2011-2014, % del PIB)**

Transferencias (SGP + Otras)	6,7
Pensiones	4,5
Seguridad & Defensa	3,3
Gastos de personal y generales	0,8
Intereses de la Deuda	3,3
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>18,6</b>
Ingresos Tributarios	13,1
Recursos de Capital	1,2
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>14,3</b>
<b>DEFICIT ESTRUCTURAL</b>	<b>-4,3</b>
<b>DEFICIT PRIMARIO</b>	<b>-1,0</b>

En efecto, por el lado del gasto del GC, las transferencias territoriales totales (6.7% del PIB), los pagos pensionales (4.5%), el gasto militar (3.3%) y los intereses de la deuda (3.3%), todos ellos gastos ineludibles, hacen que el presupuesto nacional arroje una elevada inflexibilidad a la baja, cercana al 90%. Mientras tanto, por el lado de los ingresos, la presión tributaria se encuentra estancada en niveles de 13% del PIB (frente a una media del 17% del PIB en América Latina), al tiempo que los recursos de capital (excedentes de empresas como Ecopetrol, Isa e Isagén) tan sólo aportarían 1.2% del PIB.

Lo más grave de esta situación es que el déficit primario (antes del pago de intereses) asciende a 1% del PIB (= déficit fiscal + pago de intereses), lo cual nos indica que el GC está metido en un esquema “Ponzi” (recurriendo a mayor deuda pública para poder atender los pagos de intereses corrientes). La dinámica de este esquema “Ponzi”, de no corregirse prontamente, acarreará un incremento de la deuda pública de Colombia a niveles del 50% del PIB en los próximos tres años. Esa situación nos alejaría del ansiado “club de grado de inversion”, cuyo privilegiado grupo muestra endeudamiento promedio del 30% del PIB, en el caso de los países emergentes.

Bajo los actuales niveles de deuda bruta del 45% del PIB (SPNF), Colombia requiere superávits primarios en el rango 0% a +1% del PIB por año, si se quiere evitar un deterioro en la razón Deuda Publica/PIB. Esto implica que Colombia tiene, hoy por hoy, un faltante de ahorro fiscal del orden de 1% a 2% del PIB por año (en función de la tasa de crecimiento del PIB-real). Dada la elevada inflexibilidad del gasto público, ahora con perentorios mandatos de la Corte Constitucional en materia de Seguridad Social, sería ilusorio pensar que ajustes de esta magnitud se pueden encarar (principalmente) a través de “mayor eficiencia en el gasto público” (Anif 2009a).

Por esta razón, Colombia deberá adoptar una reforma estructural que logre elevar la presión tributaria (neta) en al menos un 1% del PIB durante la fase 2010-2012, logrando estabilizar la deuda bruta en niveles del 40% del PIB y evitando que esta se “descarrile” hacia el 50% del PIB (ver gráfico 1). Para evitar que esta exigencia tributaria sea mayor, será crucial que la economía logre retomar la senda del crecimiento sostenido a tasas superiores al 5% por año, en medio de una preocupante turbulencia financiera y fiscal en el mundo desarrollado (G-7).

Ahora bien, para aspirar a entrar en una trayectoria de “grado de inversion”, como la que actualmente disfrutan Chile, Brasil y Perú (entre otros), se requerirá que, en una segunda fase (2012-2014), el país genere superávits

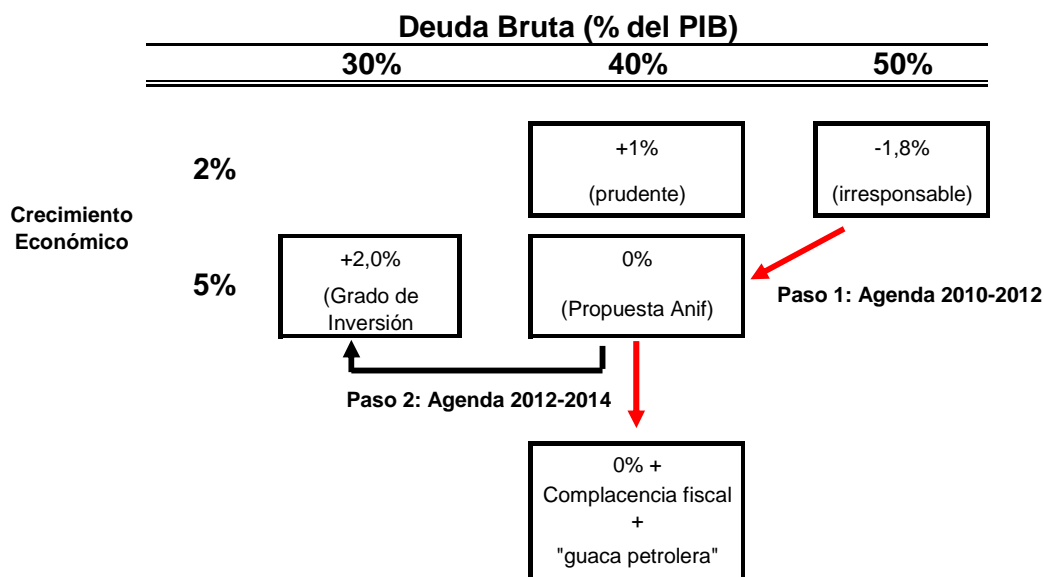
primarios del 2% del PIB con los que se logró reducir la deuda pública del 40% al 30% en cinco años (ver grafico 1).

Sin embargo, caben dos posibilidades alternativas. Primero, que frente al deterioro fiscal mundial (IMF, 2010) no fuera necesario adoptar como inminente esta tarea de reducir la deuda pública de Colombia del 40% al 30% del PIB. En efecto, una vez los países del G-7 han desbordado la regla Maastricht del 60% en la relación Deuda/PIB durante 2009-2015, es posible que algunas calificadoras de riesgo concluyan que es suficientemente bueno que Colombia pueda llegar a estabilizar dicha razón en el 40% durante los años 2011-2014. O segundo, que Colombia empiece a disfrutar del hallazgo de una “guaca petrolera” en los próximos años que permita superar los niveles actuales de producción (800.000 barriles diarios) y con ello se generen mayores ingresos para el fisco.

Bajo estos escenarios de “ganancia relativa fiscal”, sólo se requeriría entonces un ajuste de 1% del PIB en recaudos para llevar el primario a cero y estabilizar la deuda en un 40% del PIB, si la economía recupera su crecimiento del 5% anual. Así, esa “complacencia fiscal global” o el disfrutar de una “guaca petrolera” durante la difícil coyuntura 2011-2014, debería permitirle a Colombia impulsar el fondeo de los parafiscales (ICBF y Sena) a través del presupuesto y desmontar el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF, o 4x1.000). Esto implicaría allegar recursos adicionales por un total de 2.6% del PIB (= 1% para llevar el primario a cero + 1.6% para sustituir parafiscales e ITF), lo cual redundaría en mayor formalidad laboral, incremento de la seguridad social-contributiva y mayor profundización financiera.

Perry (2010) también ha planteado la necesidad de una reforma tributaria estructural, que en su caso apunta a recaudar un adicional de 1.5% del PIB. Las necesidades de recursos que ve Anif totalizan 2.6% del PIB, pues incluimos aquí cerca de 1.6% del PIB requeridos para desmontar impuestos anti-técnicos y sustitución de parafiscales para ganar más formalidad laboral.

Gráfico 1. Escenarios de Superávit Primario Requerido



Fuente: Anif

### III. Comportamiento de los Ingresos y la Reforma Tributaria

Los ingresos tributarios alcanzarían 12.7% del PIB en 2010 y en los años siguientes se recuperarían a niveles de 13%-13.5% del PIB. Esta cifra contrasta negativamente con una "presión tributaria" cuya media histórica ha estado cercana al 15% del PIB y una media regional del orden de 17% del PIB.

Este descenso en la presión tributaria no se debe únicamente al ajuste del PIB-nominal a partir del 2008 (Anif, 2009b), sino a un efecto económico real: debido al cúmulo de exenciones tributarias en renta y a la multiplicidad de tasas del IVA, Colombia está quedada en cerca de 4% del PIB en materia de recaudo tributario frente a la media de América Latina (17%).

De los 13 puntos del PIB de recaudo tributario del GC, impropormenta (5.1%) e IVA (5.4%) representan el 83% del total. Mientras tanto, una amalgama de impuestos anti-técnicos y con carácter distorsivo como el ITF y el Impuesto al Patrimonio (IP) representan el 17% remanente (ver cuadro 2).

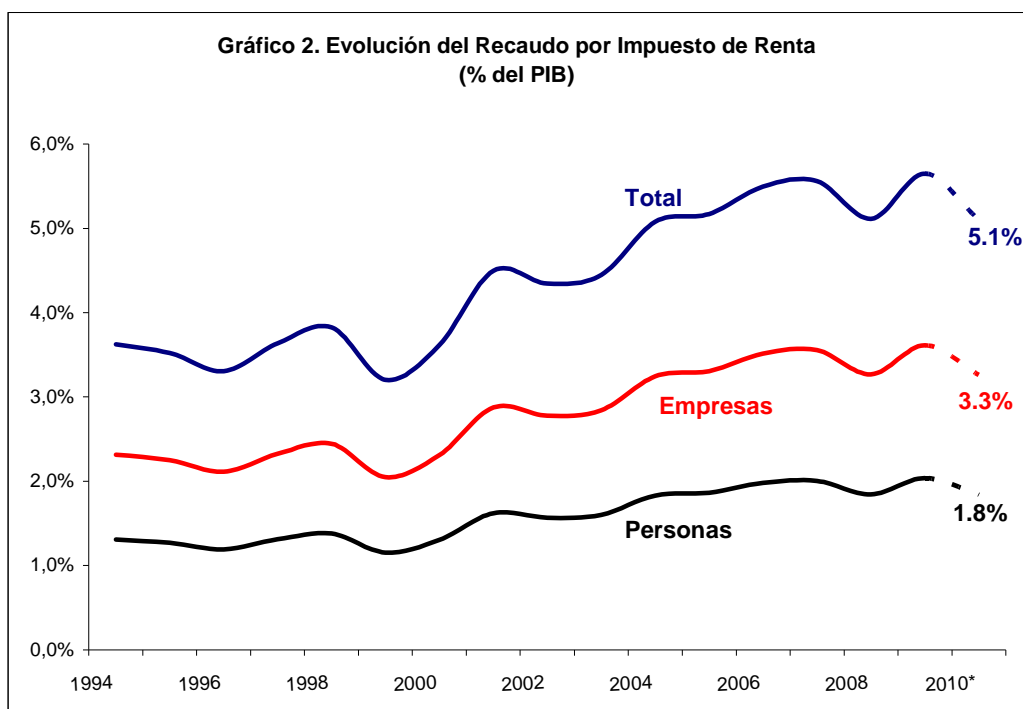
**Cuadro 2. RECAUDO DE IMPUESTOS EN COLOMBIA**

<b>Recaudo de Impuestos (% del PIB)</b>			<b>Recaudo de Impuestos (% del Total)</b>		
	2009	2010 (p)		2009	2010 (p)
Imporrenta	5,6	5,1	Imporrenta	42,7%	40,2%
Patrimonio	0,4	0,4	Patrimonio	3,1%	3,1%
IVA	5,2	5,4	IVA	39,7%	42,5%
4X1000	0,6	0,7	4X1000	4,6%	5,5%
Resto	1,3	1,1	Resto	9,9%	8,7%
<b>TOTAL</b>	<b>13,1</b>	<b>12,7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Imporrenta

El recaudo de imporrenta se ha venido incrementando en Colombia de 3.5% del PIB a principios de los años noventa a cerca de 5.1% del PIB (proyectado para 2010). El grueso de este recaudo (dos terceras partes) está en cabeza de las firmas, con un 3.3% del PIB, mientras que las personas naturales aportan el restante 1.8 puntos del PIB, ver gráfico 2.

Estas cifras son inferiores al recaudo obtenido por Chile, el cual totalizó 6.4% del PIB en el 2009, donde las empresas aportaron 4.2% del PIB y las personas naturales el 2.2% del PIB. Ahora bien, si añadimos al recaudo de imporrenta el 0.7% del PIB que se recauda en Colombia por el Impuesto Patrimonial, llegaríamos a 5.8% del PIB por gravámenes al ingreso y la “riqueza”, pero todavía tendríamos una brecha de 0.6% del PIB en este tipo de recaudos frente a Chile.



Fuente: Cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda-Confis.

Este incremento de 2 puntos del PIB en el recaudo de impuesto de renta 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, para luego nivelarse en el 33% actual (2008-2010). 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. Esta cifra ya está en el umbral que se maneja actualmente en Chile; así que lo que es una buena noticia en ganancias en gestión, constituye una mala noticia hacia el futuro, pues “este cartucho ya se quemó”.

Sin embargo, el recaudo de impuesto de renta está “perforado” por un cúmulo de exenciones. Dichas exenciones sumaron \$7 billones en 2009 (1.4% del PIB), ver cuadro 3. Allí se destacan el alivio hasta del 40% por reinversión de utilidades, equivalente a \$3.8 billones (0.8% del PIB), el cual se redujo al 30% a partir del 2010 (según Ley 1370 de 2009). También figuran los alivios por ahorro AFC y AFPs-voluntarias, que le cuestan al fisco \$3.2 billones (0.6% del PIB).



**Cuadro 3. Beneficios Tributarios Totales**  
(Total Declarantes, \$billones)

Tipo de Beneficio	2008*	2009*	Variación	Participación
<b>Personas Jurídicas</b>	<b>4,91</b>	<b>5,99</b>	<b>22%</b>	<b>81%</b>
40% por Reinversión de Utilidades	3,10	3,76	21%	63%
Rentas Exentas	1,57	1,88	20%	31%
Descuentos	0,24	0,35	44%	6%
<b>Personas Naturales</b>	<b>1,31</b>	<b>1,41</b>	<b>7%</b>	<b>19%</b>
40% por Reinversión de Utilidades	0,07	0,08	7%	5%
Rentas Exentas	1,23	1,32	7%	94%
Descuentos	0,01	0,01	8%	1%
<b>Total</b>	<b>6,22</b>	<b>7,40</b>	<b>19%</b>	<b>100%</b>
40% por Reinversión de Utilidades	3,17	3,84	21%	52%
Rentas Exentas	2,80	3,20	14%	43%
Descuentos	0,25	0,36	42%	5%

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

Fuentes: Dian y Ministerio de Hacienda.

Si bien el número de declarantes se ha elevado de 565.000 a 1.3 millones durante 2002-2009, quienes realmente pagan impuestos son sólo 800.000 (un 3.7% de la PEA). Dicho de otra manera, aunque existe una queja por supuestas tasas de gravamen elevadas (en el rango 33% a 38.5% en los últimos años), lo que realmente cuenta a la hora de medir la presión tributaria (pagos efectivos) es sólo el 13% del PIB a nivel de gravamen total y de 5.8% del PIB a nivel de renta (= imporrenta + IPatrimonial).

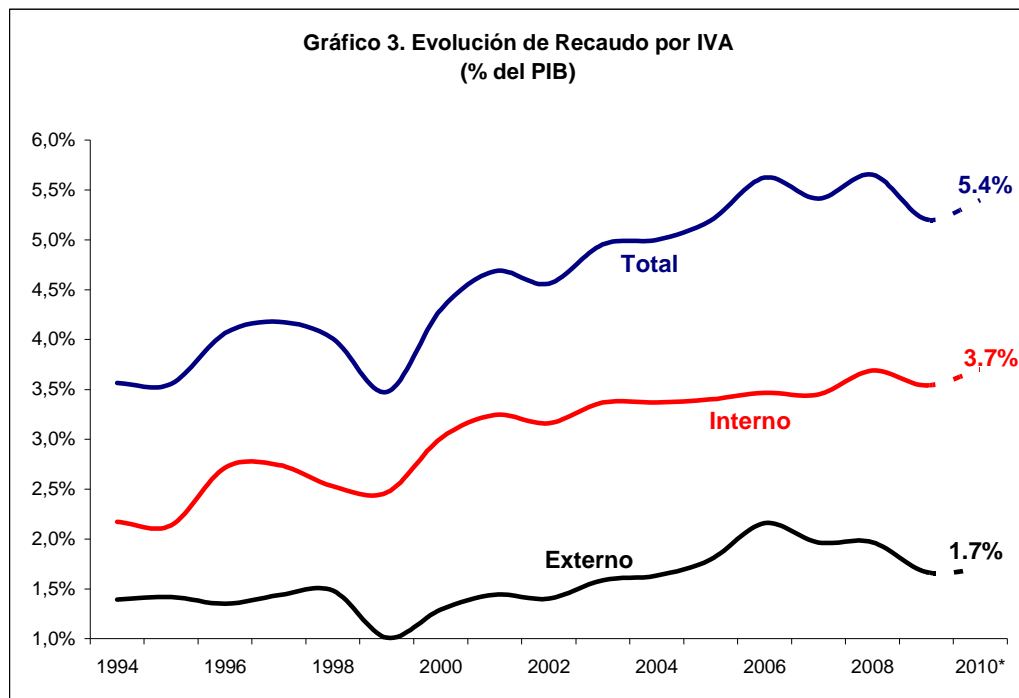
## IVA

El recaudo del IVA pasó de representar 3.5% del PIB a mediados de los años noventa a 5.4% al corte de 2010 (ver gráfico 3). 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). 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.

Gracias a la buena gestión tributaria, la eficiencia del tributo, calculada como la relación [Recaudo/PIB] / 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%-5.6% del PIB.

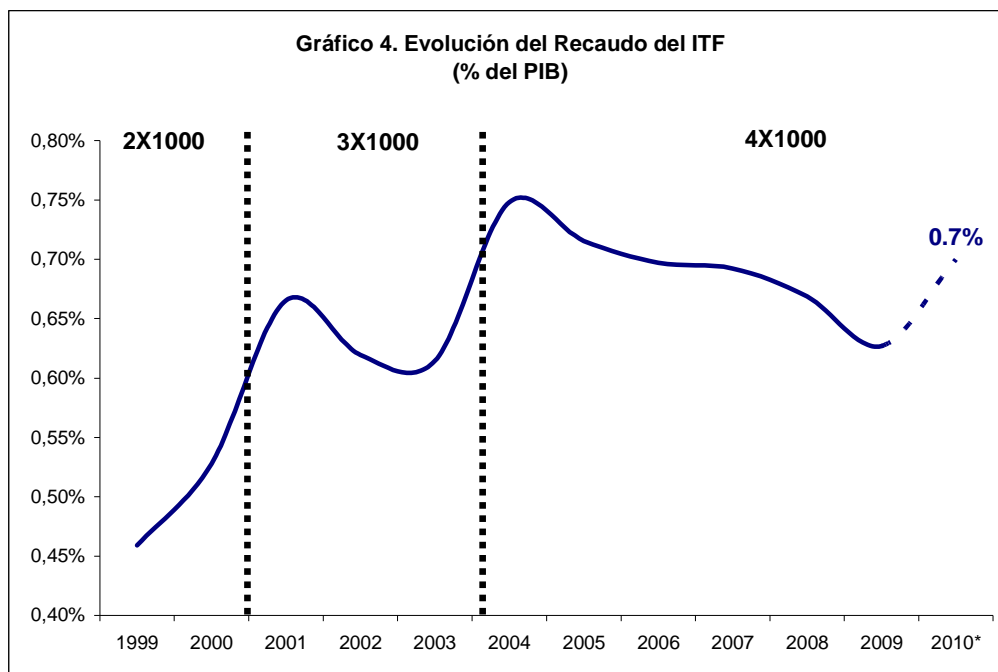
Claramente el ciclo de desaceleración económica (2008-2010) afectará estos recaudos. Por ejemplo, el IVA interno se estancará en niveles del 3.7% del PIB al cierre del 2010, mientras que el IVA externo regresará al promedio de las últimas décadas (1.5% del PIB). En parte, esto último se debe a la reducción arancelaria global que trae aparejada la firma de TLCs, aunque en el caso de Colombia esto será más marcado debido a zonas francas-generalizadas (sin ataduras al comercio exterior).



Fuente: Ministerio de Hacienda-Confis.

## Impuestos Anti-técnicos

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 0.7% del PIB (ver gráfico 4). 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 ( $[\text{Recaudo}/\text{PIB}] / \text{Tarifa}$ ) se haya venido reduciendo del 3% al 1.8% (Anif, 2005).



Fuente: Elaboración Anif con base en Ministerio de Hacienda-Confis.

## Impuesto al Patrimonio (IP)

El recaudo del impuesto al patrimonio ha oscilado entre 0.2% y 0.7% del PIB en el periodo 2002-2010. Se estima que se mantendrá en niveles del 0.7% del PIB durante el periodo 2011-2014, según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 (ver gráfico 5).

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 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 (Anif, 2006), ver cuadro 4.



Fuente: elaboración Anif con base en Ministerio de Hacienda-Confis.

Fecha	Ley/Decreto	Base gravable	Tasa	Forma	Recaudo anual (% del PIB)
1993	Ley 6 de 1992	Utilidades empresariales	Sobretasa del 25% a Imporrenta	Inversión forzada: Bonos de Desarrollo Social y Seguridad Interna(BDSI)	0.3
1994	Ley 6 de 1992	Utilidades empresariales	Sobretasa del 25% a Imporrenta	Sobretasa al Imporrenta	0.4-0.6
1996	Ley 345 de 1996	P. naturales: patrimonios superiores a \$150 millones y todas las personas jurídicas	0.5%	Inversión forzada: 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 forzada: 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
2011	Reforma Tributaria 2009 (Ley 1370 de 2009)	Patrimonios entre \$3.000 y \$5.000 millones Superiores a \$5.000 millones	2.4% 4.8%	Impuesto al Patrimonio	0.7

Fuentes: estimaciones Anif con base en Dian, Confis y leyes y decretos correspondientes.

La administración Uribe I y II usó el concepto de impuesto al patrimonio para financiar este tipo de gastos. Se pasó de una tarifa de 1.2% para una base amplia (patrimonios superiores a \$170 millones) a una tarifa más baja (0.3%) para una base también baja (patrimonios superiores a \$3000 millones).

La reforma tributaria de 2009 elevó la tarifa a niveles del 2.4%-4.8% para patrimonios superiores a \$3.000 y \$5000 millones, respectivamente. Aquí el problema ha sido triple: i) se volvió un gravamen cuasi-permanente (con vigencia ya de décadas en el país); ii) se castigan por esta vía no sólo las tenencias de riqueza de las personas naturales, sino que se afectan las inversiones productivas, especialmente aquellas intensivas en capital, como las minero-energéticas; y iii) la combinación de tasas de imprevista al 33% con tasas hasta de 4.8% sobre patrimonio, arrojan tasas efectivas de tributación hasta del 70%, si las firmas no recurrieran a otra gama de exenciones tributarias (ver cuadro 5). Cabe señalar que las empresas que responden por el 91% de los activos productivos de Colombia actualmente están gravadas con el IP.

<b>Cuadro 5. Tasas efectivas de tributación en Colombia*</b>				
	<b>2004-2006</b>	<b>2007-2010</b>	<b>2011-2014</b>	<b>Diferencias:</b>
	<b>(1)</b>	<b>(2)</b>	<b>(3)</b>	<b>(4)=(3)-(1)</b>
<b>Tasa de gravamen</b>				
Impuesto de Renta	38.5	33.0	33.0	-5.5
Impuesto al Patrimonio	0.3	1.2	2.4 a 4.8	+2.1 a 4.5
Tasa de reinversión	30.0	40.0	30.0	0.0
<b>Empresas no sujetas a Impuesto al Patrimonio</b>				
A. Con reinversión de utilidades	31.6	25.1	27.1	-4.5
B. Sin reinversión de utilidades	38.5	33.0	33.0	-5.5
<b>Empresas sujetas a Impuesto al Patrimonio **</b>				
C. Con reinversión de utilidades	34.6	37.1	51.1 a 75.1	+16.5 a 40.5
D. Sin reinversión de utilidades	41.5	45.0	57.0 a 81.0	+15.5 a 39.5

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

\*\* Empresas con patrimonio superior a \$3.000 millones.

Fuentes: cálculos Anif con base en Ministerio de Hacienda y Dian.

En suma, a través del IP no sólo se usa el vehículo errado para allegar recursos fiscales, sino que las tasas de gravamen diferenciales se han vuelto casi expropiatorias (niveles hasta del 80% para quienes no logren hacerse al

descuento del 30% por reinversión). Hacia el futuro ello, al igual que 4x1000, generará elusión tributaria (por fragmentación de la propiedad) y graves distorsiones en las inversiones. Como veremos, las mayores necesidades de recaudo deben instrumentarse a través de los vehículos universalmente probados: el impuesto y el IVA.

### La Reforma Tributaria Estructural que Requiere Colombia

El análisis de los ingresos del GC nos ha mostrado que la presión tributaria en Colombia está por debajo de la media de América Latina (13% Vs. 17% del PIB) y que ella descansa en al menos un 20% en impuestos claramente anti-técnicos (como ITF y el IP). Mientras tanto, el impuesto muestra un rezago de al menos 1% del PIB en recaudos y el IVA un rezago de 2% del PIB frente al referente de Chile. Aunque hemos ganado en eficiencia, una homologación de tasas y taponamiento de exenciones ayudaría a incrementar los recaudos en el período 2010-2014.

Ya explicamos cómo las necesidades de Colombia para el período 2010-2014 bordean 2.6% del PIB en mayores recaudos, así: i) un 1% del PIB para llevar el primario a cero y evitar un deterioro de la relación Deuda Pública/PIB más allá del 40%; y ii) un 1.6% del PIB, bien para reducir la Deuda Pública/PIB del 40% al 30% para ganarnos el “grado de inversión” (en el período 2012-2014) o, en su defecto y si se dan los eventos de “complacencia internacional fiscal” y “guaca” petrolera, para sustituir parafiscales y así incrementar la formalidad laboral y la seguridad social-contributiva.

La pregunta clave es: ¿Cómo allegar estos recursos y cuál sería el cronograma para ello?

En una primera etapa (2010-2012) se requieren recaudos adicionales por 1% del PIB (cerca de \$5 billones) para llevar el primario del GC de su actual -1% del PIB a cero. En una segunda etapa (¿2012-2014?) también se trata de

sustituir las fuentes de tributación antitécnicas del ITF, equivalentes a 0.7% del PIB y de sustituir recursos parafiscales por recursos presupuestales.

Esto último supone que Colombia logra aprovechar la “complacencia fiscal global” y los ingresos fiscales adicionales por la bonanza petrolera, y mantener así su nivel de Deuda Pública / PIB en el 40%, en vez de tener que reducirla al 30%. Esto dejaría espacio para sustituir los recursos parafiscales del ICBF, Sena y Cofamiliares (2 de 4 puntos vigentes) por recursos presupuestales. Esto implicaría generar recursos por otros \$4.5 billones (un 0.9% del PIB), ver Anif (2009c). En total (primera etapa 2010-2012 y segunda etapa 2012-2014) se requieren recursos por 2.6% del PIB (ver cuadro 6).

La primera fuente de recursos provendría de la eliminación de las múltiples exenciones tributarias, equivalente a \$5 billones (1% del PIB). La segunda fuente vendría dada por el excedente de 0.6% del PIB que ya se consiguió en el Impuesto Patrimonial (Ley 1370 de 2009), pues sólo se requería 0.1% del PIB para gastos recurrentes (respecto al total aprobado de 0.7% del PIB). La tercera fuente de recursos, por 0.9% del PIB, requeriría elevar la tasa de imponenta del 33% al 34% y la del IVA del 16% al 17% en 2011 y al 18% en 2013.

En síntesis, Anif considera que Colombia requiere una reforma tributaria estructural. El recaudo neto adicional requerido para estabilizar la relación Deuda Pública / PIB en los actuales niveles del 40% del PIB asciende a 1% del PIB, lo cual debe hacerse en una primera etapa durante 2010-2012. El recaudo requerido para sustituir fuentes tributarias anti-técnicas (0.7% del PIB) y lograr la sustitución de parafiscales (0.9% del PIB) asciende a 1.6% del PIB, lo cual debería implementarse en una segunda etapa durante 2012-2014, una vez se compruebe que Colombia ha logrado la “complacencia fiscal global,” logrado capitalizar los excedentes de la “guaca petrolera” y que no debe preocuparse por reducir su relación Deuda Pública/PIB al 30%.

Todo este paquete estructural implica buscar fuentes de recursos por valor de 2.6% del PIB, cuyas fuentes principales vendrían de: i) eliminar las exenciones

tributarias que hoy se otorgan generosamente al capital (1.1% del PIB); ii) utilización de 0.6% del IP (dejando únicamente 0.1% de gasto recurrente militar); y iii) mayores tasas de tributación en renta (del 33% al 34%) y de IVA (del 16% al 17% en el 2011 y al 18% en el 2013).

**Cuadro 6. Propuesta de Reforma Tributaria 2011-2014**

	<b>\$ Billones</b>	<b>% del PIB</b>
<b>I. Monto Requerido Total (a + b)</b>	<b>13,0</b>	<b>2,6%</b>
<b>a. Llevar "deficit-primario" a cero</b>	<b>5,0</b>	<b>1,0%</b>
<b>b. Montos a Sustituir</b>	<b>8,0</b>	<b>1,6%</b>
1. 4 x 1000	3,5	0,7%
2. Parafiscales	4,5	0,9%
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>13,1</b>	<b>2,6%</b>
<b>a. Desmonte Exenciones</b>	<b>5,7</b>	<b>1,1%</b>
3. Descuento del 40% Imporrenta	3,1	0,6%
4. Rentas exentas	2,3	0,5%
5. Descuentos Tributarios	0,3	0,1%
6. Otros (Contratos Est. Tribu-Zonas Francas)	0,0	0,0%
<b>b. Excedente I. Patrimonial</b>	<b>3,0</b>	<b>0,6%</b>
<b>c. Incremento en Tasas de Tributación</b>	<b>4,5</b>	<b>0,9%</b>
7. Elevación Imporrenta 33% al 34%	0,9	0,2%
8. Elevación IVA del 16% al 18%	3,6	0,7%

Fuente: cálculos Anif.

#### **IV. El Gasto Público y sus Rigideces**

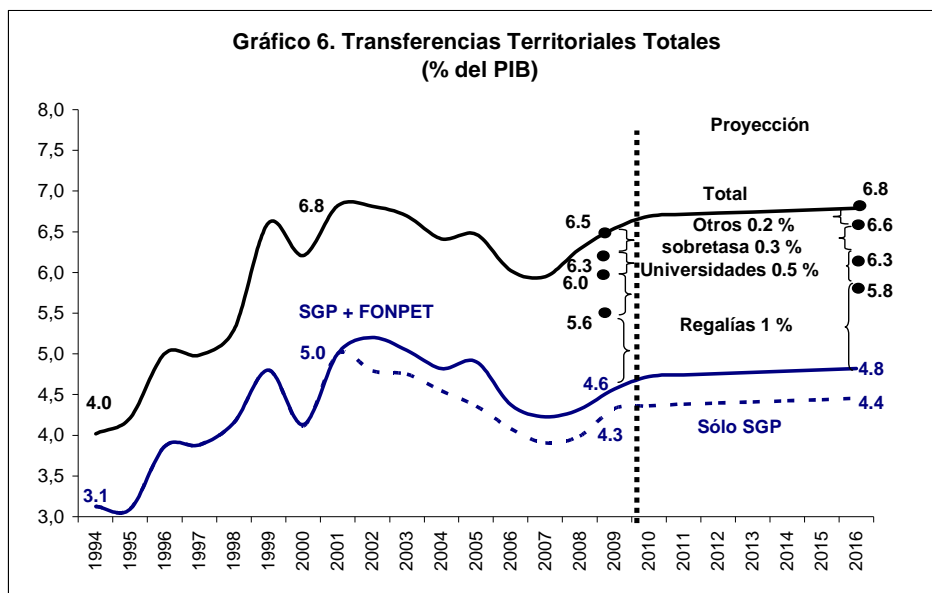
Con frecuencia se escucha que buena parte del ajuste fiscal debería hacerse a través de recortes del gasto público. Como hemos visto, como mínimo se requeriría instrumentar recortes permanentes del orden de 1% del PIB. Si bien la teoría indica que este tipo de enfoque es más eficaz y duradero (Alesina y Peroti, 1997), la economía política colombiana del período 2010-2014 no nos permite ser muy optimistas sobre las probabilidades de éxito de este enfoque.



Para ilustrar nuestro escepticismo en el enfoque de recortes de gasto estructural, a continuación detallaremos cuáles son las fuentes de esta inflexibilidad del gasto público a la baja en la Colombia de hoy. Nuestra realidad presupuestal indica la necesidad de: i) mantener el gasto en Seguridad-Defensa (3.3% del PIB); ii) honrar los compromisos Constitucionales de descentralización del gasto (6.7% del PIB, aunque algo puede mejorarse la asignación de regalías por 1% del PIB, pero no recortar su gasto); y iii) contener las presiones de gasto en pensiones y salud, en medio de un gran activismo judicial por parte las Altas Cortes. Como veremos, los gastos totales del GC llegarían a 19% del PIB en 2010-2014 y existen múltiples contingencias que podrían elevarlo aún más.

### Transferencias Territoriales (SGP): Los Seguros Otorgados por la Nación

Las transferencias territoriales atadas al SGP representarían 4.4% del PIB durante 2010 y 2014. Si se suman las transferencias al Fonpet (0.3% del PIB), regalías (1%), universidades (0.5%), sobretasa (0.3%) y otros (0.2%), se llega al 6.7% del PIB (ver gráfico 6).



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Contaduría General de la Nación y Cálculos Anif.

Estas transferencias han pasado de representar 4% del PIB a mediados de los años noventa a 6.8% del PIB en la actualidad, un incremento del 70%, equivalente a 2.8% del PIB, prácticamente duplicándose en términos reales en las dos últimas décadas. El país ha tenido que sobrellevar varias reformas constitucionales referidas al error de haber atado en porcentaje dichas transferencias a los ingresos corrientes de la Nación.

Todo esto implica un delicado equilibrio político entre gobierno central-regiones, que difícilmente cabría alterar después de las reformas de 2001 y 2007. Inclusive pensar en reformar constitucionalmente la destinación de las regalías, entera propiedad de las regiones actualmente, luce como una tarea titánica. En el mejor de los casos se logrará gastarlas de forma más eficiente (en infraestructura), pero ello difícilmente representaría espacio para menor gasto público.

Cabe recordar que el Acto Legislativo 04 de 2007 extendió el régimen de transición del SGP para el período 2008-2016. La novedad más importante consiste en que, a partir de 2017, el crecimiento del SGP se “engancha” al crecimiento promedio de los ICN y no a una participación (promedio) en los ICN. Este resultado, que pasó desapercibido para el grueso de la opinión pública, implica una corrección fundamental respecto a lo experimentado en el período 1991-2001. Como se recordará, en esos años la volatilidad de los ICN se transmitía directamente al SGP debido a que este último correspondía a un porcentaje de los ICN, uno de los errores más graves en el diseño de la Carta de 1991.

Así, el crecimiento real del SGP fue de 4% en 2008-2009, pero será de 3.5% en 2010 y de 3% en 2011-2016 (ver cuadro 7). No obstante, dos factores afectan dicha fórmula: 1) la sobretasa específica que se le añadió al rubro de educación y 2) la creación de un “seguro” sobre el crecimiento económico.

En el primer caso, las destinaciones específicas al rubro de educación, que denominaremos la Sobretasa de Crecimiento Educativo (ST-CE), crecieron

1.3% en 2008-2009, y lo harán 1.6% en 2010 y 1.8% en 2011-2016 (ver cuadro 7). Esto representará alrededor de 0.1% del PIB cada año.

En el segundo caso, la reforma aprobada indica que si el PIB-real crece por encima de 4% en cualquier año, los puntos adicionales de crecimiento deberán trasladársele al crecimiento del SGP. Es claro entonces que el Congreso le dio un tratamiento asimétrico al tema del crecimiento real, pues eliminó las cláusulas de “castigo” sobre el SGP si el PIB-real crecía por debajo de 4%, pero “premió” el SGP si éste se aceleraba por encima de ese 4%.

Esto revela una de las principales fragilidades de la reforma: el GC no tendrá derecho a mejorar sus finanzas (en términos relativos al SGP) si la economía crece a tasas superiores a 4% real, pero si la economía crece menos de ese 4% (y con ello sus recaudos), entonces el GC deberá expedir un “seguro” de crecimiento para el SGP.

El efecto conjunto de crecimientos reales para el SGP en el rango 3%-4% real, crecimientos adicionales en la ST-CE de 1.3%-1.8% y el seguro sobre el crecimiento económico (antes explicado) harán que la expansión del SGP resulte muy similar a la del PIB-nominal. Así, la relación SGP/PIB continuará fluctuando alrededor de 4.5%-5%, incluyendo los recursos del Fonpet, durante los años 2008-2016.

<b>cuadro 7. Crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP)</b>				
<b>(%)</b>				
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011-2016</b>
Componente real (base del SGP)	4.0	4.0	3.5	3.0
Sobretasa de Crecimiento Educativo (ST- CE)	1.3	1.3	1.6	1.8

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

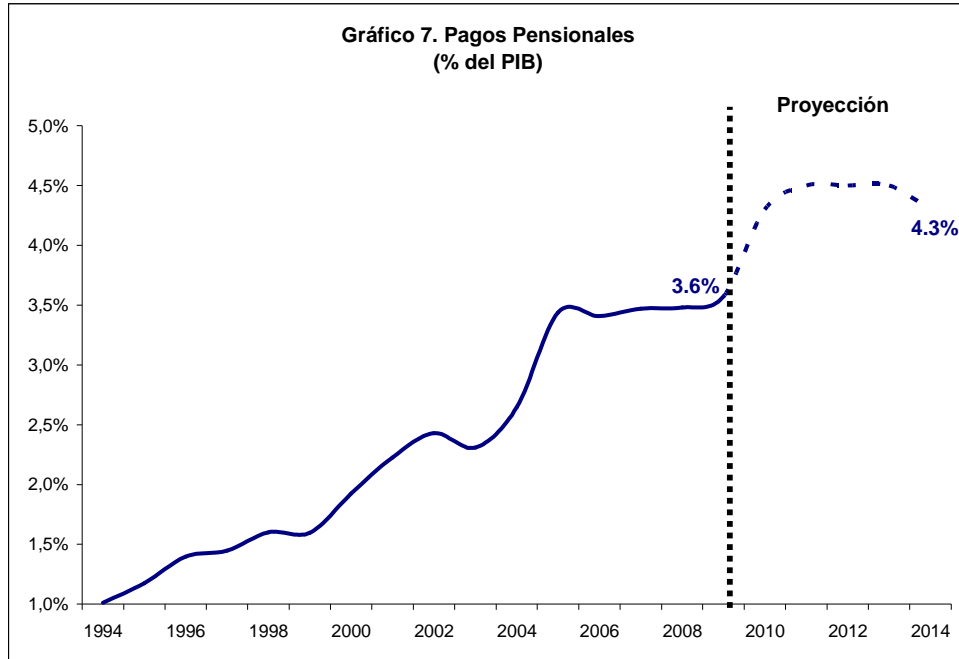
### Gastos en Pensiones: el Grave Riesgo de Regresos Masivos al ISS

Los pagos del Sistema público de pensiones llegaran a 4.5% del PIB durante 2010-2014 (ver gráfico 7). Este rubro ha sido uno de los que más ha venido

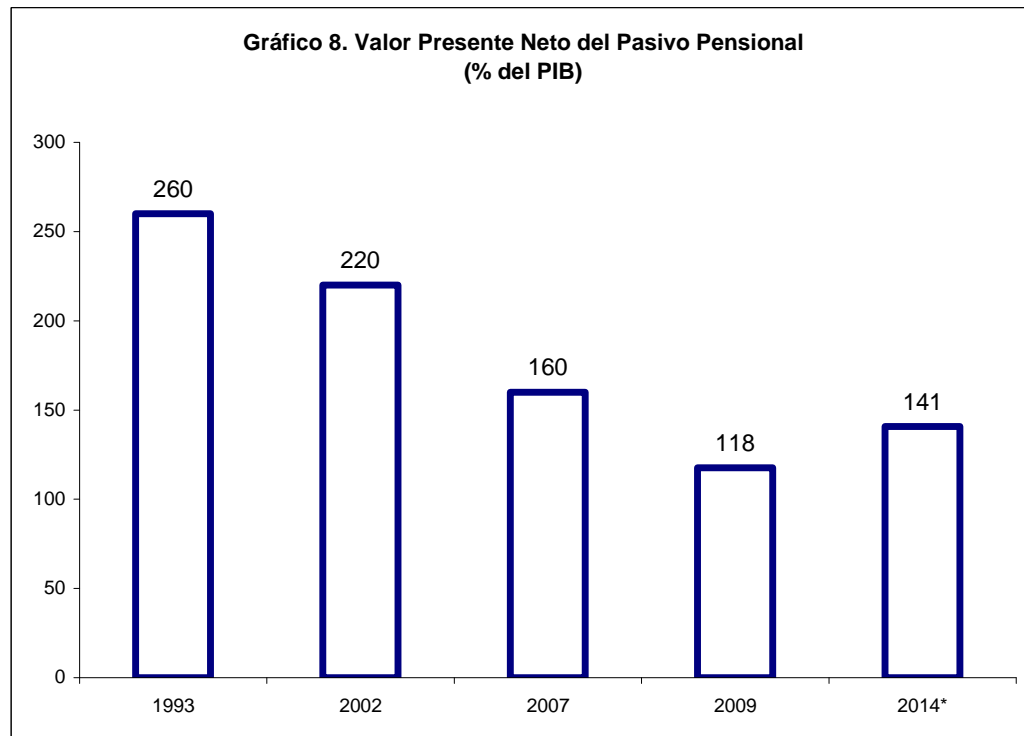
presionando al alza el gasto del GC al elevarse constantemente desde el 1% del PIB registrado en 1994. Si bien este esfuerzo en el “flujo” alivia la contingencia en el stock del pasivo pensional, aún en el 2014 se estarán requiriendo 4.3% del PIB. Más aun, si se cristaliza una reversa de los afiliados de las AFPs hacia el ISS, como parece estar ocurriendo, este pasivo pensional se estaría elevando nuevamente de 120% a 140% del PIB (Clavijo, 2009).

Cabe recordar que 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 863 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. Sin embargo, 1) la llegada de nuevos contribuyentes al RPM atraídos por altas tasa de reemplazo, y que alivian los requerimientos de caja de corto plazo, pero que aumentan los pagos en el largo plazo, y 2) el irrespeto al régimen de transición, cuando las personas vía tutela pueden reclamar beneficios de la Ley 100 vs. Ley 787-963, pueden generar un incremento del VPN del pasivo pensional público hasta el 141% del PIB (ver gráfico 8).



Fuente: Ministerio de Hacienda-Confis.



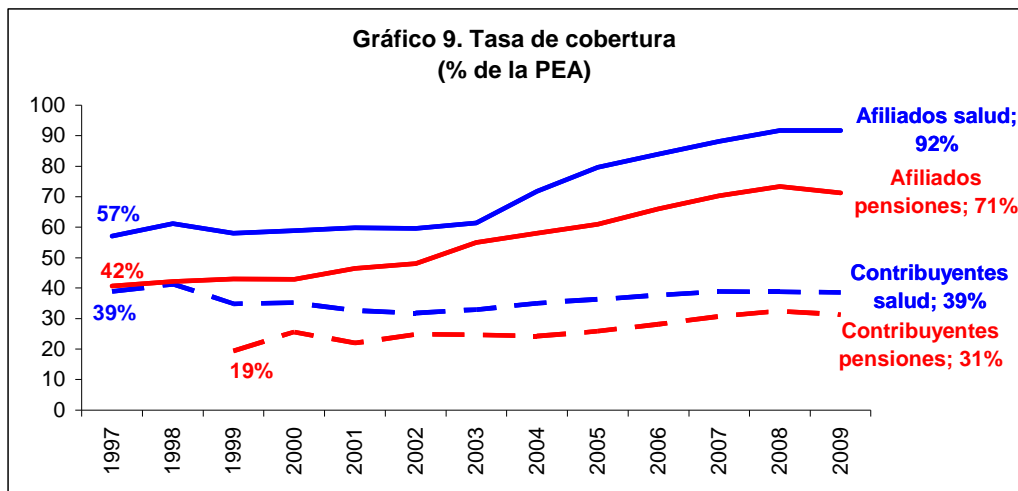
Fuente: Cálculos Anif con base en Echeverri et. al (2001), Osorio et. al (2005), Clavijo (2009) y Ministerio de Hacienda-Confis.

En síntesis, vimos cómo la segunda generación de reformas pensionales paramétricas (2003-2005) había logrado reducir el VPN del pasivo pensional

hasta el 118% del PIB en 2009. A su vez, esto ha implicado multiplicar por cuatro el flujo de atender anualmente los pensionados del régimen público, alcanzando actualmente niveles de 4.5% del PIB. Aquí las contingencia hacia tener que incrementar el gasto son múltiples: i) aceleración de traslados de las AFPs hacia el ISS; ii) “tutelitis” rampante para irrespetar el régimen de transición y mejorar así sus asignaciones pensionales; y iii) creciente brecha entre la edad de pensión legal (57/62 M/H) y el tiempo de disfrute efectivo de ella por incremento en las expectativas de vida (a la edad de pensión). Nuevamente, no cabe ser muy optimista sobre la posibilidad de generar “ahorros” que permitan reducir el gasto en pensiones en el período 2010-2014; por el contrario, deben hacerse múltiples esfuerzos para evitar que este se dispare al umbral de 5% del PIB de gasto pensional por año.

### Salud: Su Universalización y Homologación

Actualmente, dos terceras partes del fondeo de la salud descansan sobre el régimen subsidiado y sólo una tercera parte sobre el contributivo (a la inversa de lo pensado en la Ley 100 de 1993). De hecho, sólo un 29% de la PEA contribuye activamente al régimen de salud (y se eleva apenas al 39% cuando se incluyen los pagos de los pensionados), ver gráfico 9. Así, sus desbalances tienen claramente un origen estructural (ver Clavijo y Torrente, 2008).



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

Al corte de 2006, Colombia gastaba cerca de 8% del PIB en servicios de salud (incluyendo público-privado) con coberturas del 91% y un POS básico (Clavijo y Peña, 2010). Anif ha estimado que la cobertura universal implicará un gasto adicional de 1.6 puntos del PIB por año a partir de 2011, mientras que la homologación de los servicios POS podría implicar un adicional de 2.6% del PIB, llevando todo el servicio al paquete mas costoso (ver cuadro 8).

Ambos elementos se desprenden del activismo de la Corte Constitucional (sentencias C-463 y T-760), aunque no es nada claro cuándo ocurrirá dicha homologación de los POS. El incremento (esperado) del gasto en salud en Colombia podría totalizar un 4.2% 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 11.5% del PIB al finalizar el año 2014, todavía inferior al 15% del PIB observado en Estados Unidos, pero superior al 9% del PIB que registra Inglaterra (ver Clavijo, 2009).

**Cuadro 8. Gastos 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*
<b>Estados Unidos</b>	15,3	20,3	84	100	18,2	20,3	8.044	8.965	18,3	20,4
<b>Reino Unido</b>	8,4	9,0	100	100	8,4	9,0	3.330	3.568	8,4	9,0
<b>Colombia</b>	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

Como es sabido, 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 4975 de diciembre del 2009. Buena parte de lo actuado por la CC vino a coincidir con el concepto que había expresado Anif tan sólo dos meses después de expedidos dichos decretos y otros dos meses antes del concepto de inexecutable antes comentado (ver Anif ,2010a).

La argumentación central de la CC versó sobre: i) la carencia de un hecho verdaderamente sobreviniente en materia de salud, pues han sido temas recurrentes sobre los cuales el gobierno ha debido actuar por lo menos desde

hacia 2 años, desde de que la CC expidió importantes fallos al respecto (las sentencias C-463 y T-760 de 2008); y ii) la indebida actuación del Ejecutivo al no aplicar el principio de “tributación con representación” a través del Legislativo. Sin embargo, en este último frente, la CC ha “modulado” en el tiempo su fallo, permitiendo la extensión de la tributación de carácter territorial hasta diciembre del 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 asignara al sector salud).

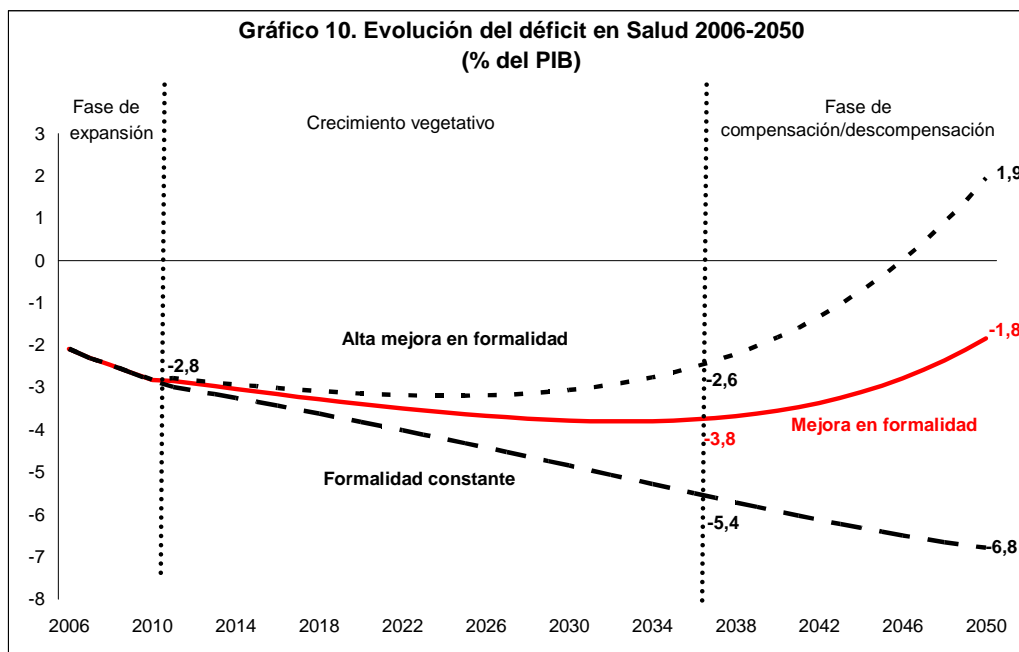
Esta “modulación” en el tiempo ha sido motivo de profundo debate jurídico, pues con ello se ha creado el antecedente de poder “apostar” desde el Ejecutivo en contra de la democracia representativa hacia el futuro; esto es, usar los Estados de Excepción por parte del Ejecutivo aspirando a que algo de lo inexecutable quedará en pie, así sea por un tiempo.

Ahora bien, todo el componente de modificación del gasto en salud quedó sin asidero jurídico, pero el gobierno logró un “arbitraje” fiscal (de una sola vez) a favor de la salud, por la respetable cifra de \$1.4 billones. El problema más grave que se ha creado con dicho fallo es el desfinanciamiento del Fosyga, ya que se desviaron recursos del régimen contributivo hacia el subsidiado.

Actualmente, el Congreso está pronto a sancionar el Proyecto de Ley No. 280 de abril de 2010, a través del cual se restablecerán dichos tributos. En particular, se busca elevar la tasa del IVA a la cerveza del 3% al 16% y el de los juegos de azar del 5% al 16%. Asimismo, se elevarían los impuestos a los cigarrillos (\$650 por cajetilla, un 37%) y a los licores (\$256-\$386). Se estima que el recaudo nacional (por IVA) se incrementaría en \$338.000 millones por año (0.06% del PIB) y el de los territorios en \$176.000 (0.03% del PIB). A partir del 2011, todo lo recaudado por estos dos tipos de IVA (cerveza y juegos de azar) se destinaría directamente al sector salud. Ello representaría unos \$812.000 millones (0.15% del PIB), mientras que los territorios recibirían recursos adicionales por \$230.000 millones (0.04% del PIB).



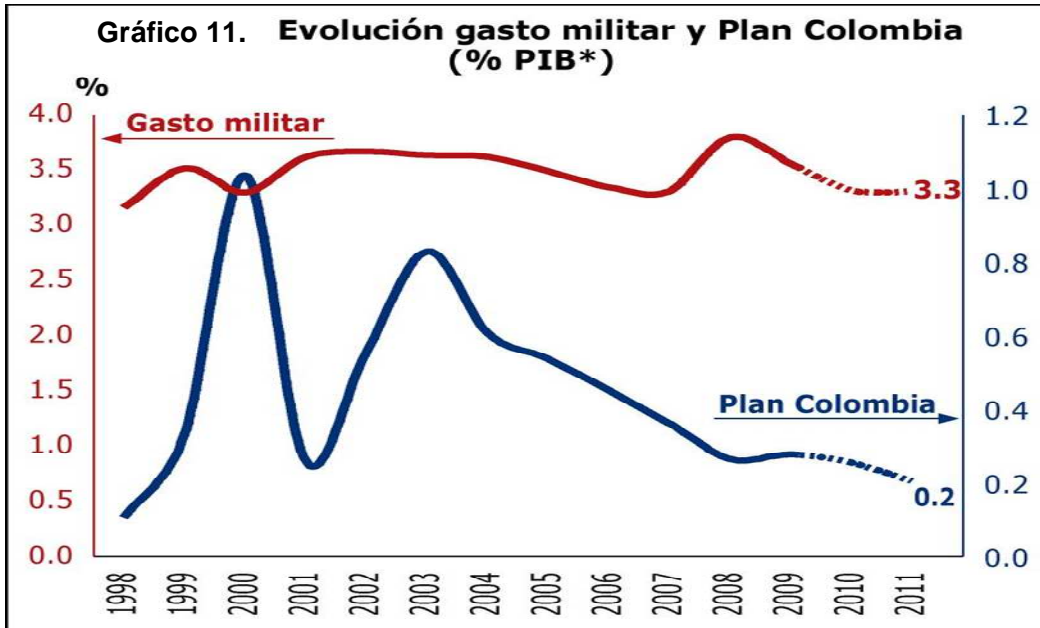
En síntesis, si bien se han taponado las necesidades de corto plazo, las presiones de gasto en salud continuaran hacia el futuro (ver gráfico 10). De esta manera, además de una reforma tributaria estructural y una laboral (parafiscales), se hace necesaria la aprobación de una Ley Estatutaria en Salud. Sólo a través de la aprobación de una Ley Estatutaria en Salud será posible que el Ejecutivo logre delimitar y aclarar el sistema de fondeo de la salud en Colombia.



Fuente: cálculos Anif

### Gastos en Seguridad y Defensa

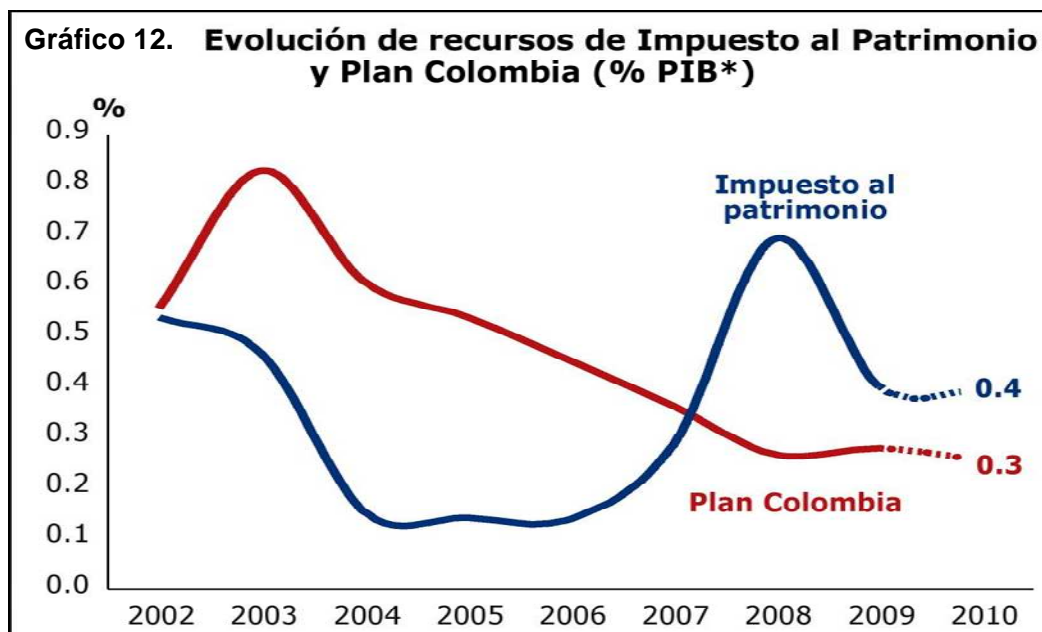
La persistencia del conflicto armado en Colombia ha hecho que el gasto militar se haya tenido que mantener en el rango 3%-3.5% del PIB en los últimos diez años (ver gráfico 11). Este es un incremento significativo (y necesario) respecto al 1.6% del PIB que se gastaba en 1990. Para el año 2009, se había prácticamente duplicado como proporción del PIB, llegando al 3.6% del PIB (según nueva metodología del Ministerio de Defensa Nacional). Si añadiéramos el gasto referido a la totalidad de la fuerza pública (incluyendo policía y entidades adscritas) llegaríamos a una cifra cercana a 5% del PIB.



Fuentes: Ministerio de Defensa Nacional y Centro para la Política Internacional.

Las necesidades de futuro inmediato señalan la importancia de ir cambiando la autoridad militar por la civil, a medida que se afianza el orden público en todo el territorio nacional. En este sentido, el gasto de policía-civil se irá volviendo cada vez más “permanente” (como ocurre con las obligaciones de la educación, salud, las pensiones, etc.). Será importante hacia el futuro que Plan Colombia continúe dando el apoyo del caso en este frente. Preocupa que el aporte del Plan Colombia al gasto en defensa y seguridad se haya venido reducido al 8.3% en el año 2009 (=0.3% del PIB / 3.6% del PIB), ver Anif (2010b).

Cabe recordar que la Ley 1370 de 2009) extendió el IP para el período 2011-2014 y a tasas onerosas que permitirán recaudar cerca de 0.7% del PIB, estimándose que sólo 0.1% se requiere para “gasto militar recurrente”. Una vez que se ha materializado el IP para el período 2011-2014, el aporte del Plan Colombia debería estar mas fuerte, pues es claro que los colombianos estamos poniendo nuestro *fair share* en este delicado tema de lucha global contra el narcotráfico (ver gráfico 12).

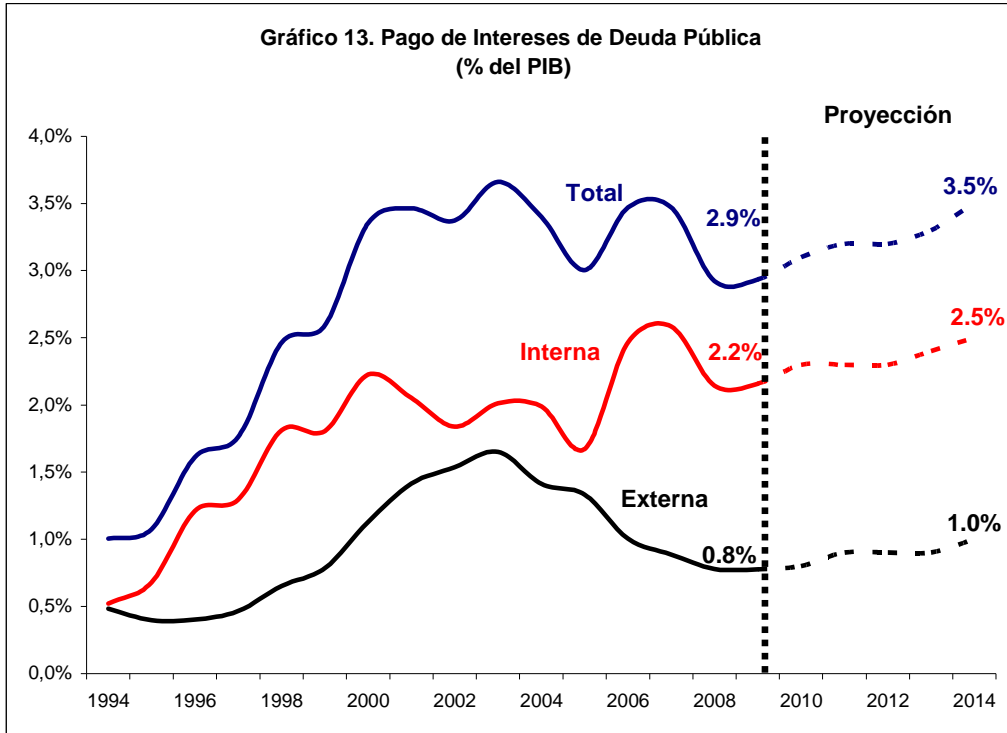


Fuentes: Ministerio de Defensa Nacional y Centro para la Política Internacional.

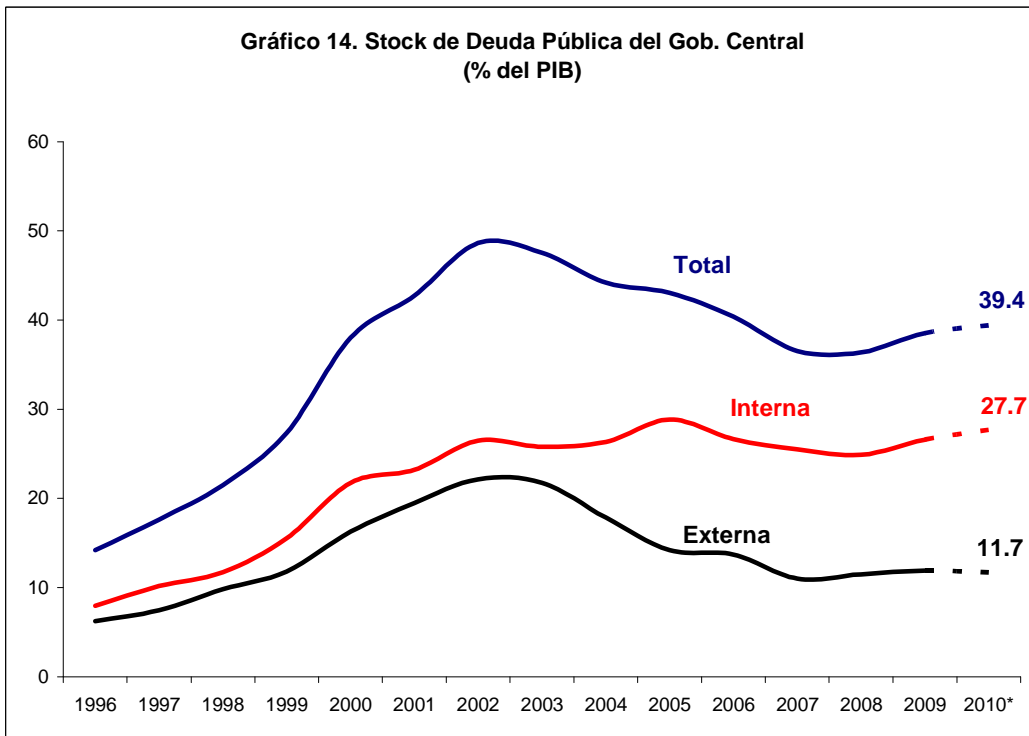
### Los Intereses de la Deuda Pública

El pago de intereses del Gobierno Central llegó a 2.9% del PIB al cierre de 2009. Se proyecta que este comprometerá entre un 3.3%-3.5% anualmente durante 2011-2014. Este rubro de gastos ha venido creciendo de niveles de 1% del PIB en 1994 hasta el 3% del PIB en 2009 (ver gráfico 13).

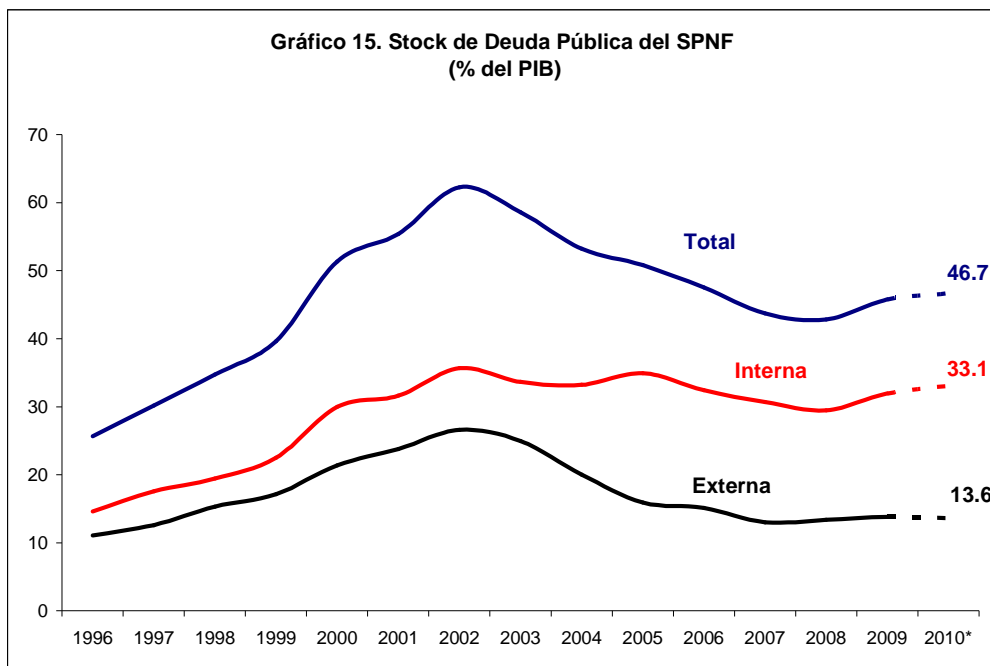
Dicho crecimiento de los gastos en intereses de la deuda es consecuencia del incremento del stock de deuda del Sector Público que hace que se tenga que servir una porción mayor de intereses cada año. En efecto, el stock de deuda bruta del GC creció del 14% del PIB en 1996 hasta un pico de 48% en 2002. Posteriormente se logró reducir al 36% del PIB en los años de auge (2003-2007), pero sucesivos déficits primarios (2008-2010) han llevado dicha deuda nuevamente a niveles del 40% del PIB (ver gráfico 14). El SPNF muestra una historia similar; en este caso el pico de deuda fue de 62% del PIB en el 2002 y recientemente se estabilizó en niveles de 45% del PIB (ver gráfico 15).



Fuente: Ministerio de Hacienda-Confis.



Fuente: Ministerio de Hacienda



Fuente: Ministerio de Hacienda

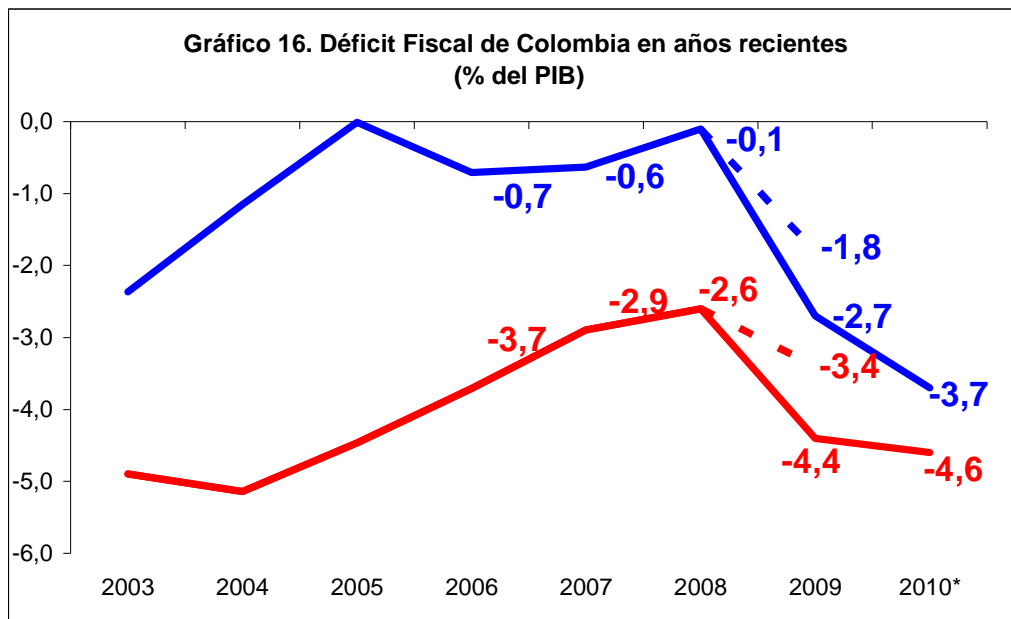
El GC ha venido adelantando reestructuraciones para alargar su “duración media modificada”, reduciendo también el componente externo a sólo el 35% del total. No obstante, más allá de la ingeniería financiera, el déficit estructural del GC y el recurrente déficit primario (2008-2010) harían que la deuda se enrutara hacia niveles de 45%-50% del PIB. Como ya lo explicamos, esta situación requiere trabajar en la línea de lograr al menos un equilibrio a nivel del primario del GC y retomar la senda del crecimiento sostenido del 5% para llegar a estabilizar la deuda en niveles del 40% del PIB.

Todo este detallado análisis sobre la estructura de gasto, sus rigideces y riesgos contingentes, creemos que da soporte a nuestro escepticismo sobre las probabilidades de éxito que podría encerrar una estrategia de ajuste fiscal que se focalice en el lado del gasto público en Colombia. Todos los esfuerzos de restricción fiscal son bienvenidos y deben aplicarse, pero ellos sólo nos servirán para contener las “termitas que vienen drenando” los pilotes de la estabilidad fiscal en Colombia, con especial atención al período 2010-2014.

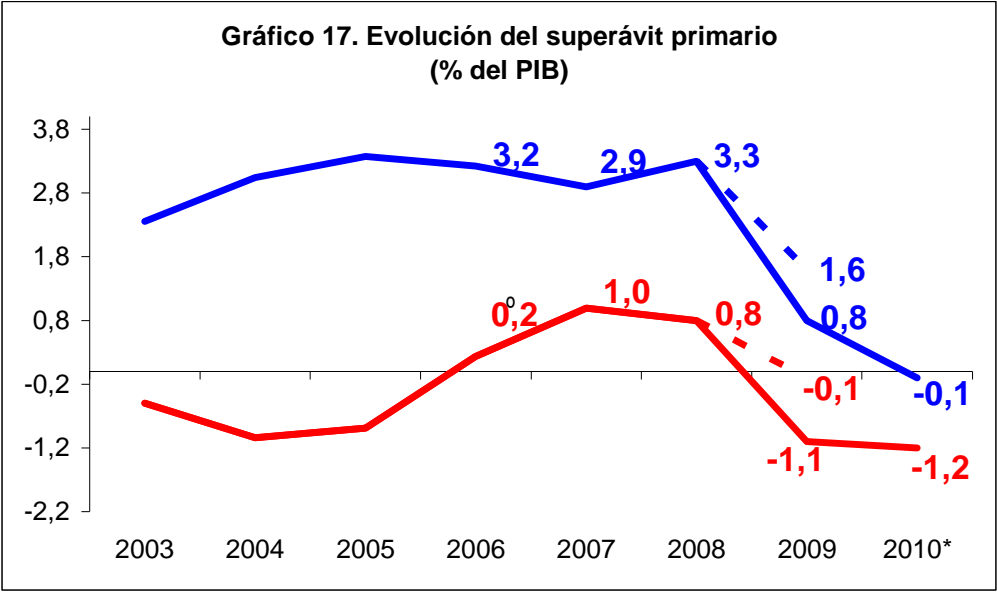
## V. Ajuste Fiscal Vs. “Reglas Fiscales”

Como vimos, la posición fiscal del país muestra una alta inflexibilidad a la baja en materia de gastos e incluso presiones al alza de estos. Así mismo, la estructura tributaria se encuentra llena de impuestos anti-técnicos y arroja falta de eficiencia y baja productividad de los recaudos.

Esta situación deja a Colombia con un déficit estructural del orden de 4.5% del PIB en cabeza del GC y del 3% del PIB en el Consolidado (ver gráfico 16). Mas grave aun, el GC enfrenta un déficit primario (antes del pago de intereses) del orden del 1% (ver gráfico 17).



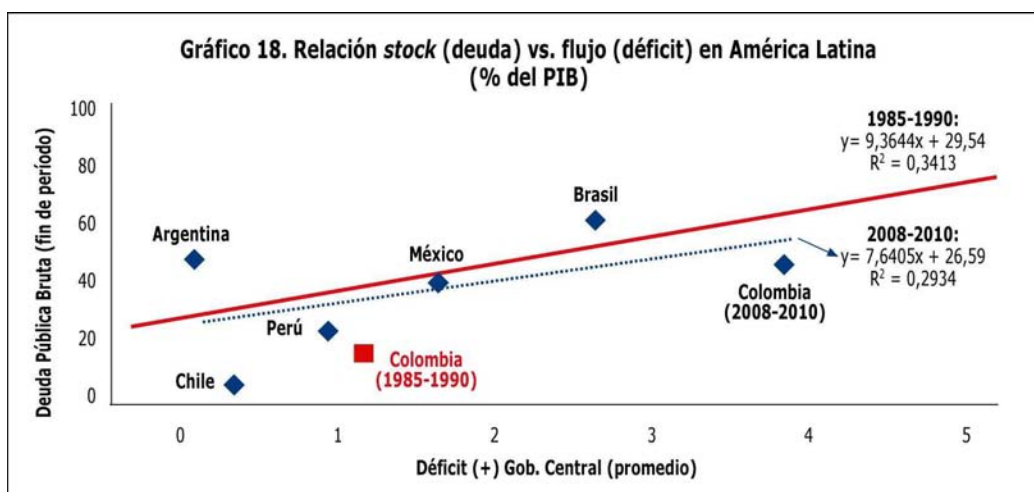
\* Proyección  
Fuente: Confis



\* Proyección  
Fuente: Confis

El gobierno, consciente de la necesidad de asegurar disciplina fiscal y sostenibilidad de sus finanzas públicas, está intentado dicho ajuste por la vía de una “regla fiscal”. Por ello convocó a una Comisión de “expertos” para que le ayudara en su diseño, aunque esto representa una paradoja pues fue el mismo el Gobierno el que se gastó el FAEP precisamente cuando el manejo anti-cíclico lo que exigía era haberlo reforzado, incrementando la acumulación de recursos en épocas de vacas gordas.

Anif considera que lo importante es distinguir la fase de “pulimento fiscal” (*fine-tuning*), por la que atraviesan países como Chile o Perú (niveles de deuda inferior al 25% del PIB), de la fase de “ajuste estructural fiscal”, que aún enfrentan Colombia (como hemos visto) o Brasil (con indicadores de deuda bruta superiores al 40% del PIB), ver gráfico 18.



Fuente: cálculos Anif con base en Economist Intelligence Unit, Analistas Internacionales, CEPAL y Bancos Centrales de cada país.

Países que ya muestran una trayectoria estable de sus finanzas públicas, donde los riesgos contingentes se tienen relativamente bien acotados, deben discutir y adoptar esquemas de *fine-tuning*. En este frente el sistema más conocido y probado ha sido el chileno, con su “regla” de superávit primario-estructural (ajustado por el ciclo económico). Dicha “regla-suave” ha descansado sobre un maduro entendimiento, a nivel de toda la sociedad, de las bondades de ahorrar un 1% del PIB anualmente (superávit primario), más recientemente un 0.5% del PIB, en vez de buscar supuestos “castigos” por incumplimiento. Gracias a ello, el total de deuda pública de Chile tan sólo asciende a un 4% del PIB (ver gráfico 18).

Pensar en buscar “reglas fiscales duras” (con castigos por incumplimiento), para la Colombia del 2010-2014, bien puede resultar inoficioso o hasta contraproducente, pues el país lo que requiere es diseñar esquemas de “ajuste estructural” graduales, como los que ya hemos discutido en capítulos anteriores. Dicho de otra manera, debemos asegurar primero “los paños menores,” antes de pensar en el vestarnos de *smoking*.

La experiencia de América Latina (1995-2005), y ahora de la Unión Europea (2007-2010), nos señala que la clave está en la voluntad política y no en las supuestas “reglas con dientes”. Brasil había adoptado “reglas fiscales duras” en 2000, pero ellas terminaron violándose a través de “contabilidad creativa”.



Los propios directorios de las Multilaterales (FMI-Banco Mundial) se prestaron a ello, ignorando el espíritu de las reglas originales.

Por ello, tal vez la regla fiscal (simple, pero dura de cumplir) que más le conviene adoptar a Colombia en este momento (a nivel político) es la de sostener un superávit fiscal primario (antes del pago de intereses) inicial del orden del 0% del PIB, en cabeza del GC, según lo argumentado previamente. Con ello evitaríamos desbordar el nivel actual de deuda pública del gobierno central, equivalente a 40%-45% del PIB. Posteriormente se podría pensar en superávits de 1%-2% del PIB. Como hoy por hoy, Colombia registra un déficit primario de 1% del PIB, esto implicaría que el país requiere ajustes iniciales (principalmente en ingresos) del orden de 1% del PIB a nivel del gobierno central. Luego se necesitarían otros 2 puntos del PIB, según lo ya discutido.

Así, la nueva administración del período 2010-2014 deberá ocuparse más de los “ajustes estructurales” (de los paños menores) que del “pulimento fiscal” (del smoking). Ello implicará lograr un amplio consenso social sobre la necesidad de generar inicialmente un equilibrio primario, y luego un superávit de 2% del PIB de forma sistemática y consistente. Pensar en “reglas fiscales duras”, donde lo que se tiene a mano son elevados riesgos contingentes por cuenta de las pensiones y salud, podría darnos la falsa sensación de “anclaje fiscal.” Pero ello pronto nos conduciría a “contabilidad creativa” y a un peligroso sainete de irresponsabilidad fiscal.

En síntesis, Colombia enfrenta serios desafíos fiscales en el próximo cuatrienio. En el contexto de América Latina, sus indicadores fiscales se encuentran ligeramente arriba del promedio. Cuando se detallan los niveles de ingresos y gastos se encuentra un desfase primario del 1% del PIB resultado de una baja presión tributaria y de unos gastos inflexibles a la baja y con presiones al alza. De allí la urgencia de acometer sustantivas reformas estructurales, tanto en el plano fiscal como laboral, especialmente si queremos recuperar el “grado de inversión” que perdiéramos en el período 1998-1999.

## V. Conclusiones

En este documento hemos argumentado que:

1. Las necesidades fiscales de Colombia, para el periodo 2010-2014, bordean los 2.6% del PIB en mayores recaudos, por cuenta de:

- un 1% del PIB para llevar el primario a cero y evitar un deterioro de la relación Deuda Pública/PIB más allá del 40%; y
- un 1.6% del PIB, bien para reducir la Deuda Pública/PIB del 40% al 30% para ganarnos el “grado de inversión” (en el periodo 2012-2014) o, en su defecto y si se da la “complacencia internacional fiscal” y capitalizamos la “guaca” petrolera, para sustituir parafiscales e incrementar la formalidad laboral y la seguridad social-contributiva.

2. La pregunta clave es: ¿Como allegar estos recursos y cual sería el cronograma para ello? Nuestra respuesta ha sido:

- En una primera etapa (2010-2012) se requieren recaudos adicionales por 1% del PIB (cerca de \$5 billones) para llevar el primario del GC de su actual -1% del PIB a cero.
- En una segunda etapa (¿2012-2014?) también se trata de sustituir las fuentes de tributación anti-técnicas del ITF, equivalentes a 0.7% del PIB y de sustituir recursos parafiscales por recursos presupuestales. Esto último supone que Colombia logra aprovechar la “complacencia fiscal global” la bonanza petrolera, y puede mantener su nivel de Deuda Pública / PIB en el 40%, en vez de tener que reducirla al 30%. Esto dejaría espacio para sustituir los recursos parafiscales del ICBF, Sena y Cofamiliares (2 de 4 puntos vigentes) por recursos presupuestales. Esto implicaría generar recursos por otros \$4.5 billones (un 0.9% del PIB), ver Anif (2009c). En total (primera etapa 2010-2012 y segunda etapa 2012-2014) se requieren recursos por 2.6% del PIB.
- La primera fuente de recursos provendría de la eliminación de las múltiples exenciones tributarias, equivalente a \$5 billones (1% del PIB).
- La segunda fuente vendría dada por el excedente de 0.6% del PIB que ya se consiguió en el Impuesto Patrimonial (Ley 1370 de 2009), pues

solo se requiere 0.1% del PIB para gastos recurrentes (respecto al total aprobado de 0.7% del PIB).

- La tercera fuente de recursos, por 0.9% del PIB, requeriría elevar la tasa de impropormenta del 33% al 34% y la del IVA del 16% al 18% (esto podría hacerse de forma escalonada, iniciando con alza al 17% en 2011 y al 18% en 2013).

Esperamos que las liviandades de la campaña presidencial 2010-2014 vayan quedando atrás. Esto necesariamente ocurrirá a medida que el Presidente Electo se acerca a los estrados del Congreso de la República para lidiar con los Partidos Políticos y el Ministro de Hacienda enfrenta las realidades de un presupuesto altamente inflexible a la baja en su gasto y profundamente perforado en su componente de ingresos.

En realidad no hay nada “escrito en piedra”, ni en lo relativo a tasas tributarias, ni bases de recaudo, o sustitución de parafiscales; las únicas verdades testarudas son: un déficit fiscal estructural de 4% del PIB, un déficit primario de -1% del PIB, una tasa de desempleo de largo plazo superior al 10% y una informalidad laboral que supera el 50%, estas últimas las más elevadas de la región.

### Referencias

- Alesina, A. y R. Perotti (1997), “Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects” IMF Staff Papers. Junio.
- Anif (2010a), “Emergencia social en salud: ¿Acaso es un hecho sobreviniente?”. *Informe Semanal* No. 1012 de Febrero de 2010.
- Anif (2010b), “Plan Colombia, Tributación y Lucha Antinarcoáticos: ¿se habla español?”. *Informe Semanal* No. 1022 de Abril de 2010.
- Anif (2009a), “Dinámica reciente de la deuda pública: ¿cuál es el requerimiento de ahorro primario?”. *Informe Semanal* No. 1001 de Noviembre de 2009.
- Anif (2009b), “Cuentas fiscales y ajuste del PIB nominal”, *Comentario Económico del Día* 22 de Julio de 2010.

- Anif (2009c), “¿Qué tipo de reforma tributaria estructural requiere Colombia?”. *Informe Semanal* No. 982 de Junio de 2009.
- Anif (2006), “El conflicto interno y sus requerimientos fiscales”. *Informe Semanal* No. 859 de Noviembre de 2006.
- Anif (2005), “El Impuesto a las Transacciones Financieras y sus metamorfosis”. *Informe Semanal* No. 810 de Noviembre de 2005.
- Clavijo, S. (2009), “Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and fiscal balances” *IMF Working Paper* No. 58/09.
- Clavijo, S. y M. Peña (2010), “Reformas al régimen de Salud: entre la emergencia social y el déficit estructural”. *Revista Carta Financiera* No. 150 de Abril-Junio.
- Clavijo, S. y C. Torrente (2008), “El déficit fiscal de la salud en Colombia: un análisis comparativo internacional”. *Revista Carta Financiera* No. 143. Julio-Septiembre.
- Perry, G. (2010), “Hacia una reforma tributaria estructural”. Debates presidenciales. Propuestas económicas de los candidatos. CAF-Fedesarrollo.
- Shome, P., E. Haindl y O. Schenone (1999), “Colombia: La Política Tributaria 1995-99”. Fondo Monetario Internacional, Noviembre.