

ANÁLISIS DEL PANORAMA FISCAL EN COLOMBIA:

Resultados y perspectivas

El Pasado 29 de marzo el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) publicó el Plan Financiero para el 2012. Esta edición de ACTUALIDAD MACROECONÓMICA hará un repaso por las principales cifras presentadas en el Plan Financiero, en lo correspondiente al Sector Público Consolidado (SPC), el Gobierno Nacional Central (GNC) y el Sector Descentralizado.

Así mismo, y ante la expectativa que existe por lo que será el proyecto de reforma tributaria que el Gobierno espera radicar ante el Congreso, y la reforma al Sistema Nacional de Regalías, se incluyen algunas reflexiones sobre estos y otros aspectos relevantes para la sostenibilidad fiscal.

Sector Público Consolidado (SPC)

Según las estimaciones del Plan Financiero 2012, el déficit del SPC como porcentaje del PIB alcanzará un 1,8%, inferior al 2,2% del 2011. Aún cuando el resultado del GNC permanecerá relativamente estable frente al año anterior, en un nivel cercano al 3% del PIB, en 2012 existe un impacto positivo del sector descentralizado, cuyo superávit se incrementa de \$5.283 miles de millones a \$6.730 miles de millones.

Tabla 1. Balance Sector Público Consolidado

BALANCES POR PERIODO	\$ Miles de Millones		% PIB	
	2011*	2012*	2011*	2012*
1. Sector Público No Financiero	-12.591	-11.257	-2,1	-1,7
Gobierno Nacional Central	-17.874	-17.987	-2,9	-2,8
Sector Descentralizado	5.283	6.730	0,9	1,0
Seguridad Social	6.200	5.135	1,0	0,8
Empresas del Nivel Nacional	-40	-1.514	0,0	-0,2
Empresas del Nivel Local	-528	-215	-0,1	0,0
Regionales y Locales**	-350	3.324	-0,1	0,5
2. Balance Cuasifiscal del Banrep	-183	-404	0,0	-0,1
3. Balance de Fogafín	-175	492	0,0	0,1
4. Costos de la Reestructuración Financiera	-279	-99	0,0	0,0
SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO	-13.228	-11.268	-2,2	-1,8

Fuente: Plan Financiero 2012 (CONFIS): DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Cifras preliminares. ** Incluye Fondo Nacional de Regalías.

La mejora del balance del Sector Descentralizado se explica principalmente por el componente de regionales y locales, el cual pasa de un déficit de \$350 miles de millones a un saldo positivo de \$3.324 miles de millones. La razón de este incremento en el balance de regionales

y locales se relaciona con la inclusión a partir de 2012 del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE).

El FAE estará administrado por el Banco de la República, y se constituye en una herramienta del nuevo sistema general de regalías, al cual se podrá destinar hasta un 30% de los ingresos del sistema¹. En periodos de desahorro, estos recursos podrán ser distribuidos entre los demás componentes del sistema con el fin de mantener la estabilidad de los flujos de recursos.

Otro componente del SPC para el que se proyecta un mejor resultado es el del balance del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), cuyo saldo pasaría de un déficit de \$175 miles de millones a un superávit de \$492 miles de millones. Este cambio es el resultado de la eliminación de la garantía de Fogafín a las Administradoras de Cesantías y a las de Pensiones en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad. Como resultado de este ajuste, en 2011 se trasladaron las reservas existentes y administradas para este fin al GNC, dada su condición de garante en ambos sistemas.

Por último, se observa una reducción significativa en el rubro de costo de la reestructuración financiera. Esto en la medida en que durante 2011 culminó el pago de las obligaciones previstas en casi todos los componentes de estos costos. Para 2012, solo se proyecta un pago de \$99 miles de millones que corresponden a los costos de la Ley de Vivienda (Ley 546 de 1999).

Gobierno Nacional Central (GNC)

Para el cierre de 2012, el déficit del GNC alcanzará \$17.987 miles de millones, equivalente a 2,8% del PIB, producto de unos ingresos equivalentes a \$104.457 miles de millones, y gastos por \$122.444 miles de millones. Los ingresos esperados para 2012 tendrán un incremento de 11% y representarán 16,2% del PIB, jalonados por el crecimiento de 9,1% en los ingresos tributarios. Esta proyección se encuentra fundamentada en un incremento en el recaudo tributario como resultado del buen desempeño de la actividad económica, cuyo crecimiento proyectado es

¹ Decreto 0750 de 2012.

del 5%. En particular, en 2012 se espera un mayor pago de impuesto de renta y excedentes financieros por parte de Ecopetrol y del resto del sector minero-energético.

Tabla 2. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC)

CONCEPTO	\$ Miles de Millones		% PIB		Crec (%)
	2011*	2012*	2011*	2012*	2012*/2011*
Ingresos Totales	94.120	104.457	15,5	16,2	11,0
Tributarios	83.733	91.337	13,8	14,2	9,1
Del cual, Emergencia I	1.011	2.323	0,2	0,4	129,7
No Tributarios	570	638	0,1	0,1	12,0
Fondos Especiales	1.305	1.493	0,2	0,2	14,4
Recursos de Capital	8.513	10.989	1,4	1,7	29,1
Gastos Totales	111.994	122.444	18,4	19,0	9,3
Intereses	16.811	19.026	2,8	3,0	13,2
Funcionamiento**	78.071	84.920	12,8	13,2	8,8
Del cual, Emergencia I	1.402	46	0,2	0,0	-
Inversión**	16.881	18.354	2,8	2,9	8,7
o/w Emergencia Inver	4.335	4.273	0,7	0,7	-1,4
Préstamo neto	232	145	0,0	0,0	-37,6
BALANCE TOTAL	-17.874	-17.987	-2,9	-2,8	-
CRSF	279	99	0,0	0,0	-64,3
TOTAL A FINANCIAR	-18.153	-18.087	-3,0	-2,8	-
BALANCE PRIMARIO	-1.063	1.038	-0,2	0,2	-

Fuente: Plan Financiero 2012 (CONFIS); DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Cifras preliminares. ** Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Otro componente de los ingresos que registrará un incremento significativo es el de recursos de capital, que a diciembre de 2012 alcanzará una variación anual de 29,1%. Dentro de este rubro se incluyen los excedentes que se espera trasladen las empresas a la Nación, que en total ascenderían a \$9.989 miles de millones, superiores en 52% a los de 2011. Parte de estos recursos corresponde a los excedentes de Ecopetrol, que alcanzarán \$8,4 billones, 1,3% del PIB.

Entre diciembre de 2011 y diciembre de 2012 los gastos tendrán un crecimiento de 9,3%. De estos, el componente con el mayor incremento será el asociado a intereses, con 13,2%, seguido del gasto de funcionamiento, con 8,8%. El gasto por intereses de deuda se explica por el componente de endeudamiento interno, consistente con el mayor endeudamiento en que ha incurrido la Nación en el mercado local para financiar su gasto. Los gastos de funcionamiento tienen un componente importante por transferencias, cuyo gasto crecerá 9,1%. Las transferencias a las regiones a través del Sistema General de Participaciones (SGP), con un crecimiento de 5%, y las transferencias para el pago del pasivo pensional, con 5,3%, explican el 72% del gasto por transferencias en 2012.

El gasto en inversión tendrá un incremento equivalente a 8,7%. Según el CONFIS, este último resultado se encuentra alineado con la expectativa del Gobierno de impulsar el desarrollo de sectores estratégicos,

denominados por el Presidente como “locomotoras”, para garantizar una senda de crecimiento económico sostenible.

Balance de la emergencia invernal

Por cuenta de la emergencia invernal, los cálculos del CONFIS muestran que para 2012 el GNC registrará un déficit adicional por \$1.997 miles de millones, equivalente a 0,3% del PIB. Sin embargo, este déficit será inferior al registrado en 2011, que alcanzó \$4.726 miles de millones, en la media que se espera un incremento en los ingresos de la sobretasa del impuesto al patrimonio diseñada por el por el Gobierno y de los recursos por concepto del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) que se destinarán para atender esta emergencia.

Por su parte, se proyecta que los gastos totales, que corresponden principalmente a la atención humanitaria de las personas afectadas, a la rehabilitación de la infraestructura destruida y la financiación de proyectos que reduzcan los alcances de fenómenos climáticos similares, disminuirán 24,7%. Para 2012, estos se ubicarán en \$4.320 miles de millones.

Sector descentralizado

Seguridad Social

En 2012 se proyecta un superávit de la seguridad social de \$5.135 miles de millones, equivalentes al 0,8% del PIB. Frente a 2011, cuando el superávit alcanzaba un 1% del PIB, el componente registra un deterioro por concepto de los mayores gastos que se realizarán en el Fondo de Solidaridad y Garantía de Salud (Fosyga). Esto por el proceso de unificación de los regímenes contributivo y subsidiado y por la actualización del Plan Obligatorio de Salud.

Empresas del nivel nacional

Al igual que en 2011, para 2012 se proyecta un déficit de las empresas del nivel nacional, que para esa fecha alcanzará \$1.514 miles de millones que representan el 0,2% del PIB. El deterioro en el resultado del nivel nacional se relaciona principalmente con el déficit del FAEP originado en el descuento del monto ahorrado por el Fondo Nacional de Regalías². A esto se suma el

² La proyección de 2012 sigue lo especificado en el Decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, donde se estableció que los recursos del Fondo Nacional de Regalías ahorrados en el FAEP se deben “destinar a acrecentar el saldo de portafolio disponible del Fondo Nacional de Regalías en liquidación”, y que las entidades territoriales ahorradoras en el Fondo, podrán desahorrar anualmente la octava parte del saldo, iniciando en 2012. Por tal motivo, para

déficit de las empresas que componen el resto del nivel nacional, especialmente la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).

Empresas del nivel local³

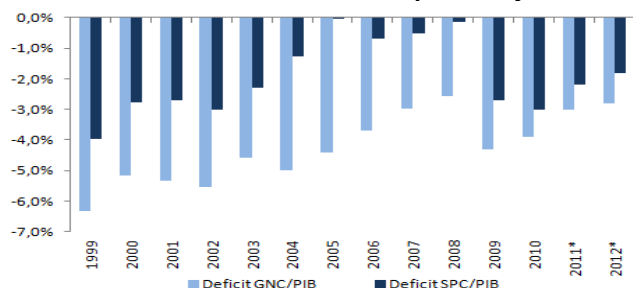
Las empresas del nivel local registrarán una mejora en su balance, en la medida en que su déficit se reducirá \$528 miles de millones a \$215 miles de millones.

El principal jalonador de este resultado será el componente de resto de local, cuyo balance pasa de un saldo negativo de \$258 miles de millones a \$46 miles de millones. Las mejoras proyectadas se asocian al superávit esperado de \$80 miles de millones de la Empresa Metro de Medellín, producto de un aumento en la cobertura del sistema. Así mismo, se anticipa que la ETB generará un superávit de \$40 miles de millones por mayores ingresos y una reducción de gastos.

Reflexiones finales

Las cifras proyectadas para 2011 y 2012 del porcentaje de deuda del SPC y del GNC con respecto al PIB, son un indicativo de que el panorama fiscal ha mejorado ostensiblemente frente a los niveles observados al finalizar la década del noventa (Gráfico 1).

Gráfico 1. Balance Fiscal del Sector Público Consolidado y del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Cálculos ECONCIFRAS.
*Cifras proyectadas.

La reducción observada de los niveles de deuda como porcentaje del PIB fue un resultado esencial para que Colombia recuperara el grado de inversión de su

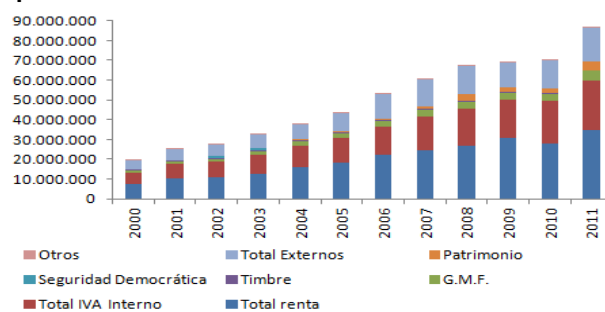
el cálculo del balance del Fondo en 2012 se tomó el saldo a 31 de diciembre de 2011, y se descontó el monto ahorrado por el Fondo Nacional de Regalías A éste resultado se le restó su octava parte, que es el máximo desahorro permitido a las entidades ahorradoras durante esta vigencia. (Tomado del Confis).

³ El sector de empresas del nivel local está conformado por: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Empresas Municipales de Cali (EMCALI), Metro de Medellín, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB).

calificación de deuda de largo plazo⁴. A esto se suma la adopción de la regla fiscal, cuyo objetivo es afianzar la disciplina fiscal y consolidar la estabilidad de las finanzas públicas. Según cifras del Ministerio de Hacienda, esta permitiría reducir gradualmente el Déficit del GNC a niveles de 1,1% del PIB en 2020, y alcanzar un superávit del 0,2% para el SPNF en ese mismo año.

Como se muestra en el gráfico 3 los ingresos tributarios han sido crecientes y en 2011 alcanzaron un máximo histórico, reflejando principalmente el crecimiento del recaudo por impuesto de renta e IVA interno, cuya participación ha sido importante y representativa, producto de la buena situación de la economía colombiana durante la década.

Gráfico 2. Recaudo Acumulado Año Corrido por Tipo de Impuesto. Cifras en millones de \$



Fuente: DIAN. Cálculos ECONCIFRAS.

No obstante, se debe señalar que aunque el recaudo ha sido creciente, el sistema tributario colombiano se ha caracterizado por ser inequitativo e ineficiente, en la medida que la carga tributaria se concentra en un pequeño porcentaje de la población, existe una amplia gama de exenciones y excepciones al interior del sistema y una base de tributación no suficientemente extendida.

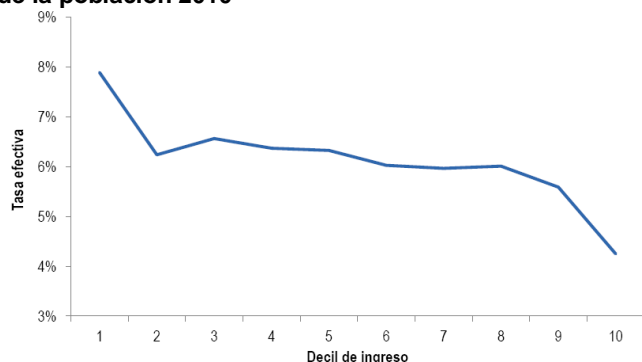
Las cifras muestran que la tasa efectiva de impuesto es inequitativa⁵, ya que el decil de ingreso más bajo tiene la tasa de tributación más alta cercana al 8%, mientras que el más alto paga una tasa efectiva cercana a 4,5%. Así mismo, para una población de 45 millones de colombianos, el total del recaudo de impuesto sobre la renta se concentra en 4,6 millones de personas, cerca del 10%.

⁴ Moody's: Baa3 perspectiva estable; Standard & Poor's: BBB- perspectiva estable (moneda extranjera) y BBB+ perspectiva estable (moneda local).

⁵ Tasa efectiva de impuesto por decil de ingreso de la población de 2010.

Esta publicación constituye una opinión independiente respecto a diferentes aspectos relacionados con el comportamiento y evolución de la economía nacional e internacional, pero no garantiza el cumplimiento de las proyecciones presentadas. En ningún momento se está actuando en representación de alguna entidad, privada o pública, que sirve como fuente de información para la elaboración de este documento. ECONCIFRAS no se hace responsable de la veracidad o exactitud de la información que proveen dichas fuentes. Cualquier dato o información que aparezca en esta publicación no deberá interpretarse como una asesoría o recomendación para la toma de decisiones de inversión, y su uso es de exclusiva responsabilidad del usuario.

Gráfico 3. Tasa efectiva de impuestos por decil de ingresos de la población 2010



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los diferentes tipos de deducciones y exenciones generan un corto significativo para el fisco. Según cifras de la DIAN, el costo fiscal de las rentas exentas entre 2002 y 2010 para personas jurídicas fue \$16,5 billones, y de \$9,7 billones para personas naturales. Así mismo, se calcula que el costo fiscal de los descuentos tributarios sobre el impuesto de renta a personas jurídicas durante ese periodo fue de \$2,2 billones.

Para atacar estos y otros problemas, y teniendo en cuenta la necesidad de mantener un recaudo creciente para atender las crecientes necesidades de gasto público, así como los gastos extraordinarios generados por la Ley de Restitución de Tierras y la emergencia invernal, el Gobierno Nacional espera llevar a cabo una reforma tributaria en 2012.

Aunque a la fecha no se conoce el texto de la propuesta que será presentada al Congreso, se sabe que el Gobierno espera llevar a cabo una reforma estructural, cuyo impacto elimine la necesidad de implementar una nueva reforma en al menos 10 años. Tentativamente, se ha difundido que entre los objetivos de la reforma estarían:

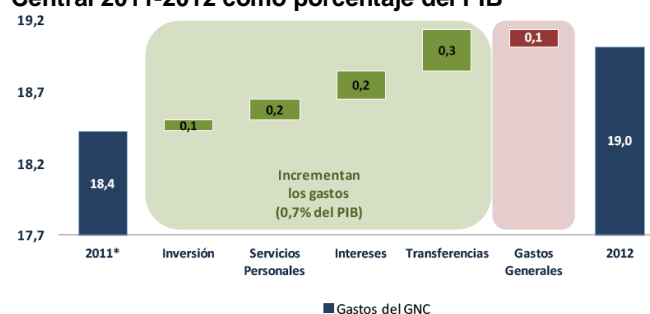
- Reducción de la tarifa del impuesto de renta e implementación de tarifas diferenciales.
- Gravamen al pago de dividendo a los accionistas con una tarifa progresiva.
- Eliminación o expiración de beneficios tributarios que ya cumplieron el objetivo para el que fueron creados.
- Ampliación del rango de tarifas de renta para el segmento de personas naturales.
- Reformar el esquema del IVA para que sea más equitativo, tendiendo a la reducción en el número de tarifas.

- Implementar normas anti-elusión.
- Eliminar el esquema de renta presuntiva.

El reto para la aprobación de esta reforma por parte del Gobierno es importante, ya que no es la primera vez que se plantean reformas estructurales cuyo objetivo es avanzar en la equidad, progresividad y simplicidad de la administración tributaria y nivelación de la carga impositiva de renta, pero que no logra el respaldo suficiente para lograr los cambios que requiere el sistema. Sin embargo, es claro que para los próximos años el Gobierno deberá asumir una serie de compromisos relacionados con proyectos de infraestructura que le exige la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), el manejo de la bonanza minero-energética y en general la puesta en marcha de las “locomotoras” del Plan de Gobierno del Presidente Santos, que dejan claro la importancia de esta reforma.

En materia de gasto, la dinámica esperada para 2012 incluye, entre otros, el impulso de sectores estratégicos a través de mayor inversión, cerca de \$2 billones entre 2011 y 2014 y la destinación de recursos adicionales para atender eventos extraordinarios como los asociados a la ola invernal. Sin embargo, el resultado fiscal actual y proyectado para 2012 también refleja el alto nivel de rigidez del gasto de la Nación, que corresponde a obligaciones estipuladas por ley o compromisos previamente adquiridos.

Gráfico 4. Evolución de los gastos del Gobierno Nacional Central 2011-2012 como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Cifras preliminares.

Según cifras del CONFIS, en 2011 cerca del 55% de los gastos del GNC se destinan a la atención de solo tres obligaciones: el pago de intereses de deuda, las transferencias a las regiones a través del Sistema General de Participaciones y las transferencias para el pago del pasivo pensional. De los 0,6 puntos del PIB que se proyecta sea el aumento del gasto del GNC entre 2011 y 2012, 0,3 corresponden a transferencias

y 0,2 puntos a intereses por pago de la deuda (Gráfico 4).

En 2012 el gasto de intereses de la deuda ascenderá a \$19.026 miles de millones, lo que equivale a un crecimiento del 13,2%, con lo que se ubicará en 3% del PIB para ese año. Los intereses de la deuda en moneda local representarán 2,1% del PIB, \$13.494 millones. Los intereses por deuda externa se ubicarán en \$4.286 miles de millones, 0,7% del PIB. Sin embargo, hacia el futuro el Gobierno Nacional espera que con la implementación de la regla fiscal, en el largo plazo el menor pago de intereses permita reenfocar este ahorro hacia mayor inversión.

La principal apuesta del Gobierno para este año en materia de gestión de gasto corresponde a la propuesta de reforma al Sistema General de Regalías. Los principios básicos de esta reforma incluyen principalmente el uso eficiente de los recursos y la posibilidad de que todas las regiones se beneficien, sin importar si son productoras o no.

En lo que corresponde a las transferencias a las regiones a través del SGP, que equivalen al 3,9% del PIB, se proyecta un crecimiento de un 5%. Esto es consistente con la regla establecida por el Acto Legislativo 004 de 2007 que determinó que estas transferencias deben crecer en un porcentaje igual a la inflación causada más 3% en 2012. Por tal motivo, si bien persiste una alta rigidez en este componente del gasto, resulta de gran relevancia que proyectos como el de la reforma al sistema de regalías hagan más equitativo el acceso a las regiones, y contribuya a la competitividad.

Se proyecta que el gasto del GNC por concepto de pensiones crezca un 5,3% anual en 2012 y alcance 3,6% del PIB. Este componente tampoco tiene espacio para ajustarse, ya que su crecimiento es consistente con el ciclo ascendente del pasivo pensional que alcanzará su valor máximo entre 2014 y 2016. En este aspecto, es indispensable profundizar en la discusión de una reforma pensional, que abarque aspectos como el incremento de la edad de jubilación, la eliminación de regímenes especiales o el ajuste de las tasas de reemplazo⁶, todo en pos de garantizar la sostenibilidad del Régimen de Prima Media (RPM).

⁶ Pensión/salario