

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Junio 23 de 2022

Página
1

Elecciones 2022: luces y sombras

El pasado 19 de junio se llevó a cabo la segunda vuelta de las elecciones presidenciales 2022. El resultado, por una diferencia de 714 mil votos, dio como ganador a Gustavo Petro y a Francia Márquez. La jornada transcurrió con total normalidad y, una vez más, demostró que Colombia tiene un sistema electoral eficiente, pues solo a escasas horas del cierre de las urnas ya se emitían los primeros boletines informativos.

La segunda vuelta 2022 constató que Colombia tiene una democracia sólida y estable. Hubo récord de participación del 58.1% y la abstención más baja hasta ahora registrada, del 41.9%. Además, tras conocerse definitivamente que Gustavo Petro sería el próximo presidente, Rodolfo Hernández aceptó los resultados y envió un mensaje de conciliación al Pacto Histórico y de agradecimiento para sus votantes. Los líderes de todos los sectores políticos aceptaron también los resultados y expresaron su deseo de contribuir para el desarrollo del país. Eso sin desconocer que habrá oposición al nuevo gobierno, a través, por supuesto, de todos los canales institucionales correspondientes.

Dicho eso, en ANIF felicitamos a Gustavo Petro, presidente electo de Colombia y reiteramos nuestra disposición a contribuir y trabajar para que el país salga adelante, más aún en un escenario como el actual, que nos enfrenta a retos tan importantes desde lo económico. ANIF continuará en su tarea

de hacer recomendaciones sobre temas esenciales de lo público, siempre con base en análisis técnicos y rigurosos.

Principales temas en la agenda de desarrollo del país

Durante el proceso electoral fuimos muy cuidadosos de exponer objetivamente los programas económicos de los candidatos y algunos de los principales retos a los cuales se enfrentaría el próximo gobierno. Sin embargo, ahora que conocemos los resultados del escrutinio, queremos expresar algunos puntos clave a tener en cuenta sobre el programa económico del candidato ganador. Esos temas serán clave para el desarrollo económico y social del país, razón por la cual queremos llamar la atención sobre algunos aspectos que, a nuestro parecer, ameritan mayor discusión.

Fiscal

En lo que se refiere al problema fiscal, el ahora presidente de Colombia ha manifestado, en su programa de gobierno y en intervenciones públicas, que llevará a cabo una reforma que alcanzará un recaudo adicional de \$55 billones anuales. Eso a través de la

eliminación gradual y decidida de beneficios tributarios, sobre todo de quienes tienen mayor capacidad de contribuir al erario público. Con eso, espera desarrollar un sistema más progresivo que concentre el grueso del recaudo en las personas más ricas del país. Además, ha insistido en que no extenderá el IVA a productos de la canasta familiar, favorecerá la implementación de impuestos saludables y establecerá políticas efectivas contra la evasión y elusión. Con esas medidas, Gustavo Petro espera que, de manera gradual, Colombia llegue al nivel de tributación de los países de la OCDE.

Ahora bien, para llegar a ese nivel, el recaudo no se puede concentrar casi que exclusivamente en las personas de mayores ingresos, es necesario ampliar la base de contribuyentes (personas naturales) y descargar al segmento de las personas jurídicas, en particular las MiPymes, de un poco del peso tributario que soportan. En Colombia, la carga tributaria del impuesto de renta recae desproporcionadamente sobre las personas jurídicas (el 80% del recaudo total y tan solo el 20% a personas naturales). Esa proporción es inversa a lo que sucede en la mayoría de los países de la OCDE. Ahora ¿por qué ese desequilibrio es un problema? Sencillamente porque es un claro desincentivo a la generación de empleo y a la inversión. No es gratuito que la mayoría de los países del mundo, incluidos aquellos que son considerados un ejemplo de equidad (Dinamarca, Suecia, Canadá, etc.), muestren exactamente el patrón inverso. La contraparte de esto es, por supuesto, que el número de personas naturales contribuyentes al impuesto de renta es muy pequeño (una base estrecha). Tan solo 3.4 millones de personas declaran renta cada año, mientras que cerca de 1.6 millones efectivamente pagan el impuesto. La única manera de garantizar un sistema realmente progresivo es ampliando la base de contribuyentes e implementando tarifas de tributación acordes con el nivel de ingresos y capacidad de pago. Eso significa, dicho en palabras sencillas, que paguen más quienes tienen la capacidad de hacerlo y menos quienes no, pero que lo hagamos todos.

Sumado a eso, no solo hay que hacer frente a los beneficios en términos de renta, también hay que simplificar la estructura del IVA y con eso evitar las exenciones. A cifras de 2019, el costo fiscal de las exenciones tributarias solo por IVA equivalía a \$52 billones (4.9% del PIB). Quienes más se benefician de las exclusiones y exenciones es el segmento de la población de mayores ingresos. La exención de la canasta familiar del pago de IVA es, de facto, un subsidio al consumo de los hogares más ricos. Ampliar la base de productos con IVA y fortalecer el programa de devolución para los hogares de menores ingresos es la única manera de aumentar el recaudo y hacerlo más progresivo.

En líneas generales, resolver los problemas estructurales de nuestro sistema de tributación y llegar al nivel de recaudo que espera la nueva administración, necesita de reformas significativas en por lo menos dos de los impuestos que mayor recaudo generan, renta e IVA. La deuda de Colombia está muy alta, las necesidades sociales crecen y la pandemia dejó gastos significativos que habrá que ir desmontando. Además, los ingresos adicionales serán clave para financiar el ambicioso programa de inversión social que plantea el programa de gobierno del presidente electo.

Pensiones

Ahora, la propuesta en materia pensional también deja varias preguntas sin responder, sobre todo en relación con la sostenibilidad financiera del sistema y la mala focalización de los subsidios. La propuesta se centra en fortalecer el Régimen de Prima Media (RPM), a partir de la implementación de un sistema de pilares unificado y mayormente público. Lo anterior, liberaría recursos por cerca de \$13 billones al año. En otras palabras, los ahorros para pensión obligatoria en los fondos privados, que hoy ascienden a más de \$349 billones, ya no serían propiedad de sus ahorradores, sino del fondo público de pen-

siones. En ese rediseño del sistema, se propone un primer pilar que garantiza un bono pensional de medio salario mínimo a todos los adultos mayores. El segundo pilar requiere que se hagan las cotizaciones obligatorias al régimen público de los trabajadores que perciban ingresos hasta cuatro salarios mínimos (SMLV), es decir Colpensiones. El tercer pilar se compone del excedente de las cotizaciones después de esos primeros cuatro SMLV, que puede hacerse ya sea a Colpensiones o a un fondo privado.

Vale la pena resaltar que el pilar solidario (el primero) es un paso en la dirección correcta. Efectivamente, tal como hemos dicho en ANIF en varias ocasiones, el sistema pensional debe fortalecer y ampliar las transferencias monetarias a los adultos mayores en condición de pobreza. Sin embargo, el resto de la propuesta genera algunas preocupaciones. Por ejemplo, hacer del segundo pilar (primeros 4 SMLV) obligatoriamente de reparto tiene dos consecuencias negativas con efectos inmediatos. Primero, elimina el ahorro para la vejez, puesto que, como sabemos, un sistema de reparto utiliza las cotizaciones de los trabajadores hoy para pagar las pensiones de los que hoy están en edad de retiro. Segundo, gran parte del ahorro que se ha acumulado en parte lo que permite financiar a la Nación, pues cerca del 30% de los TES están en manos de los fondos de pensiones y cesantías.

Adicional a eso, ese sistema de pilares no aborda los problemas de fondo del sistema pensional actual. De un lado, no resuelve el problema de sostenibilidad financiera. Las altas tasas de informalidad del mercado laboral y el envejecimiento de la población hacen que hoy el RPM requiera de grandes contribuciones de la Nación para cubrir sus obligaciones pensionales. En el futuro, esa situación solo va a empeorar en la medida en que nos sigamos envejeciendo. Por otra parte, y este es tal vez el punto más importante, la propuesta no soluciona el problema de regresividad estructural que tiene el pago de pensiones del RPM. Hoy, ese aporte que hace el gobierno nacional para terminar de cubrir las pensiones en el RPM es,

en pocas palabras, un subsidio a las personas más adineradas. Solo cerca del 22% de las personas en edad de retiro logran un ingreso pensional y, quienes lo hacen, pertenecen a la población de mayores ingresos. Esa mala focalización de los subsidios pensionales, inherente al RPM, no es algo que un sistema de pilares como el que se propone resuelve.

En últimas, la unificación del sistema pensional en favor de un régimen público no tiene mucha lógica a la luz de los problemas actuales en este frente. ¿Cuál sería la justificación técnica y social de introducir un sistema público y universal de pensiones si hoy en día es el régimen público el que funciona inadecuadamente? Eso sin contar con el uso de los ahorros para la vejez de las personas en el RAIS para financiar el bono pensional del primer pilar y otros programas que desconocemos. Una vez se terminen esos recursos, ¿cómo se seguirá financiando esa parte del sistema?

Trabajo y empresa

En materia laboral y empresarial la mayor preocupación es que las propuestas estén sustentadas en la protección de la industria nacional como mecanismo de generación de empleo. Eso a través de políticas como los llamados “aranceles inteligentes”. De acuerdo con el plan, se aumentarán gradualmente los aranceles en insumos, bienes y servicios que afecten el valor agregado nacional, como mecanismo de defensa comercial de los sectores productivos vulnerables a la competencia. Eso ya lo hicimos entre los 50s y 80s y, se puede decir que, más protección se traduce por lo general en mayores precios, menor capacidad adquisitiva por parte de la gente, menos competencia y mala calidad de los productos.

Por otra parte, más allá del discurso de la equidad, no se ha dicho en concreto cómo se va a incluir a las mujeres en el mercado laboral. En ANIF hemos hecho propuestas concretas en este frente. Primero, incentivar el trabajo de mujeres en sectores gene-

radores de empleo con, por ejemplo, contribuciones parafiscales descontables del impuesto de renta para empleadores. Eso, acompañado de formación técnica y tecnológica a las mujeres en los empleos predominantemente de hombres. Segundo, eliminar las diferencias legales entre el empleo femenino y masculino. Eso significa establecer la licencia de maternidad compartida (50/50) entre hombres y mujeres y generar subsidios de maternidad para la población en pobreza e informalidad. Por último, implementar herramientas para el cuidado infantil y la liberación del tiempo productivo, sobre todo para mujeres en condición de pobreza.

Por el lado empresarial, las propuestas del presidente electo giran en torno al proteccionismo, fomentando la industria por medio de aranceles a alimentos y otros bienes. Como mencionamos, esas medidas no funcionan, pues no impulsan la productividad, dado que elimina la competencia externa y eleva los precios de los productos protegidos en la economía nacional. Además, se centra en el desarrollo del agro, ignorando el potencial del país en las actividades terciarias. Más allá de eso, el programa de gobierno del ahora presidente no menciona cómo mejorar el acceso a mercados nacionales e internacionales ni en el mejoramiento de las vías y las comunicaciones. En cambio, se centra en que los productores tengan mayor acceso a tierras y recursos que garanticen la producción.

Salud

Ahora bien, para reformar el sistema de salud, el presidente electo durante su campaña propuso la eliminación del aseguramiento y el tránsito hacia un sistema “único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e intercultural”. Lo anterior, según se plantea en el programa de gobierno, para hacer que la atención en salud no dependa de la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera. En palabras cortas y sencillas, el presidente electo propuso volver al sistema que teníamos antes de la implementación de la Ley 100

de 1993. Las similitudes son evidentes. Por ejemplo, propone la creación del Fondo Único en Salud (FUS) que reemplazaría a la ADRES y se encargaría de centralizar y administrar todas las fuentes de recursos del sistema, algo muy parecido al Instituto de Seguridad Social.

La propuesta desconoce que ya hemos transitado ese camino. Por un lado, olvida que la atención en salud en Colombia antes de la Ley 100 dependía enteramente de los hospitales públicos y de seguros privados disponibles para solo unos pocos. Olvida, de otro lado, el mal manejo de los recursos del sistema, a manos de una entidad pública sin capacidad ni vocación para velar por la salud de los colombianos. En últimas fue eso, y la corrupción atada al ISS y a los hospitales públicos lo que terminó por llevar la prestación de la salud al borde del precipicio y lo que permitió, además, un consenso amplio alrededor de la Ley 100. La propuesta se queda corta, pues ignora que los retos de la atención en salud son cada vez mayores. El envejecimiento de la población, la creciente demanda por servicios de salud y el costo de las tecnologías (medicamentos, tratamientos y equipos) son y serán lo que presionarán al alza la necesidad por recursos en el sistema. Sin la adecuada canalización de las fuentes para el financiamiento de la salud, los más afectados serán todos los que en algún momento requieran acudir al sistema, en particular la población vulnerable, que no tendrá los recursos suficientes para cubrir esos gastos de su propio bolsillo.

Las cifras lo confirman. Por ejemplo, la cobertura del sistema de salud en 1985 era de apenas 15%, mientras que ya para 1995 había ascendido a 30% y hoy en día es de más de 94%. La atención se presta a todos los residentes en Colombia. Además, la atención está completamente desligada del nivel socioeconómico de las personas, cosa que se refleja en el gasto de bolsillo en salud que es uno de los más bajos del mundo. Adicional a lo anterior, la calidad de la atención tampoco varía en función del régimen. Según datos recolectados por el MinSalud, el 70% de los afiliados al régimen subsidiado reportan que su ex-

perencia global con su EPS ha sido buena o muy buena; para el régimen contributivo esa proporción es de 74%. Adicionalmente, el 46% de los afiliados reportan que no fue ni fácil ni difícil acceder a servicios en salud, mientras que el 38% afirmó que fue fácil o muy fácil. En el caso del régimen contributivo, esos porcentajes no cambian mucho: 39% y 47%, respectivamente. De otra parte, el sistema actual ha logrado cerrar hasta cierto punto las brechas en el acceso a servicios de salud. En 1997 el 56% de las personas del quintil más alto de ingresos acudía a consultas preventivas, mientras que apenas el 26% de las personas en el quintil más bajo lo hacían. Para el 2019, más del 79% del quintil más alto accedía, mientras que para el quintil uno ese porcentaje fue de más de 56%. Todo lo anterior demuestra que el sistema de salud es el mayor logro de equidad que ha tenido Colombia en 50 años.

El logro no ha sido gratuito. El gasto en este sector ha crecido de forma sostenida, mientras que en el año 2000 el gasto corriente en salud era de 5.4 puntos del PIB, hoy nos acercamos a los 8 puntos. Con todo, sería un error regresar al modelo de salud que se tenía antes de 1993, que centralizaba la prestación en hospitales públicos. Se comprobó que ese esquema fracasó en Colombia.

Transición energética

La lucha contra el cambio climático y la preservación de los ecosistemas es, tal vez, el reto más importante de nuestra era. Sin embargo, para el caso colombiano y su participación en ese proceso hay que tener en cuenta varios puntos. Para empezar, la contribución de la explotación de minerales e hidrocarburos en la economía colombiana es significativa. Por ejemplo, cerca del 60% del valor total de las exportaciones del país viene del petróleo, el carbón y el ferroníquel. Además, el sector de explotación de minas y canteras suma, en promedio, cerca de 200 mil empleos. De forma no menor, la extracción de minerales e hidrocarburos

es una fuente fundamental de recursos para el gobierno nacional y para los territoriales. A 2019 la extracción de carbón, gas natural y petróleo generó regalías por más de \$9 billones, recursos que son utilizados para financiar diferentes proyectos y programas de las entidades territoriales. Para ese mismo año, el recaudo por impuesto de renta corporativa e IVA asociado a la actividad minera fue de casi \$10 billones.

En palabras menos, eliminar de tajo la extracción de estos recursos significaría perder recursos importantes que se destinan a políticas encaminadas a mejorar el bienestar de la población y al sostenimiento del Estado. Acabar con la exploración y explotación petrolera en 10 años no solo es poco viable, sino irresponsable. El país tiene reservas para apenas 7 años, después de los cuales perdería su independencia energética y una fuente significativa de ingresos.

No podemos olvidar que las declaraciones del ahora presidente han tenido un efecto importante en los precios de la acción de Ecopetrol. En efecto, desde que se conocieron los resultados de la segunda vuelta hasta el cierre de los mercados el día 22 de junio, la acción de Ecopetrol ha perdido más del 15% de su valor, impactando negativamente al Estado colombiano y a los demás accionistas (cerca de 260 mil), que perciben ingresos por dividendos y otros rendimientos. Esos accionistas, desde la elección han perdido parte de su patrimonio a causa de los movimientos en los precios de la acción.

De otra parte, la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional (SIN) depende en gran medida del uso de plantas termoeléctricas. Lo anterior se hizo evidente en los años 2015 y 2016, cuando el país experimentó uno de los fenómenos de El Niño más fuertes de la historia reciente. Los embalses, dada la sequía, no tenían agua suficiente para generar energía, razón por la cual casi todo el suministro eléctrico quedó a cargo de las plantas termoeléctricas. Pese a que más del 60% de la generación de

energía eléctrica se hace con plantas hidráulicas, las plantas térmicas cumplen con el papel fundamental de asegurar el suministro en épocas de sequía. Desconocer ese hecho pondría en riesgo el servicio de energía y podría elevar las tarifas, afectando a los hogares más vulnerables.

Finalmente, y atado con lo anterior, es la participación de Colombia en las emisiones de gases de efecto de invernadero. Aún para su nivel de desarrollo, Colombia emite muy poco CO₂ a la atmósfera, gracias mayormente al uso de las plantas hidráulicas en la generación de energía. Por ello, Colombia tiene una de las matrices eléctricas más limpias del mundo. Si bien propender por un mayor uso de las Fuentes No Convencionales de Energía Renovables (FNCER), como la eólica y la solar, es deseable en el mediano plazo, hay que considerar que Colombia ya genera de forma muy limpia su energía eléctrica. La transición energética, aunque es responsabilidad de todos, no implica que todos aporten en la misma proporción. En cambio, esa agenda no puede distraer de la responsabilidad del país en términos de protección y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad, además de la amplia agenda social que tiene para atender las necesidades de la población más vulnerable del país. La transición energética no debe hacerse a costa de los más pobres.

Conclusiones

El país se encuentra en un escenario de decisiones complejas hacia adelante, sobre todo en los temas que hemos tratado en este *Comentario Económico*. En ANIF no vamos a dejar de insistir en que las medidas que se tomen desde el primer momento del nuevo gobierno definirán, en buena medida, el futuro y desarrollo del país. Prioridad absoluta, más allá de las cifras optimistas del Marco Fiscal de Mediano Plazo (sobre lo cual ahondaremos en otro informe más adelante), es adelantar una reforma tributaria que genere ingresos estructurales estables a futuro. Prioritario también es garantizar un ingreso mínimo a la población en edad de pensión que se encuentra en condición de pobreza, sin olvidar la importancia de tener un sistema pensional sostenible y progresivo. Así como entender el mercado laboral del país y dar pasos decididos para flexibilizar la contratación, aumentar la formalidad y generar empleos competitivos y acordes al mercado global. En el frente de la salud, el gran logro en igualdad en Colombia, no se debe poner en riesgo todo el avance que hemos observado en las últimas tres décadas, especialmente retornando a un modelo que fracasó en el pasado. Todo lo anterior enmarcado en un proceso de transición energética responsable que considere las necesidades fiscales y sociales del país, así como su papel en la lucha global contra el cambio climático.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigador Jefe de ANIF
Daniela Escobar L.

Investigadores

Camila Ciurlo A.
Daniel Escobar A.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.

Camilo Solano C.
Daniel Franco L.
Fabián Suárez N.
Samuel Malkún M.
Lina Ramírez V.