

Comentario Económico del día

Director: Sergio Clavijo

Agosto 10 de 2016

Cinco Lastres Económicos de Santos I-II (2010-2018)

La Administración Santos I-II (2010-2018) ha entrado en sus últimos dos años de gobierno y este momento resulta propicio para dar una mirada de horizonte a sus ejecutorias económicas. Ya tuvimos oportunidad de realizar un balance sobre el positivo legado que estará dejando la Administración Santos I-II en lo referente a la progresividad tributaria en renta personal (IMAN); la reducción en costos laborales no-salariales; las mejoras institucionales en lo referente a la dotación de infraestructura (con la creación de la ANI-FDN); y también aplaudimos la enajenación de ISAGEN para allegar recursos extraordinarios a tal fin (ver *Comentario Económico del Día* 27 de julio de 2016).

Pero si uno se preguntara por allá en el año 2030, después de 20 años de inicio de la Administración Santos I-II, sobre sus lastres económicos más pesados ¿Qué se le vendría a la memoria? Revisando los escritos de Anif de la última década, el balance que sacaríamos sería negativo en los siguientes frentes (y a continuación explicamos las razones de ello):

1. Fracasos recurrentes en las reformas del sector justicia. En octubre de 2011, Anif alertó a Santos I sobre la grave situación de la justicia e hizo un llamado a un rápido tratamiento de choque-operativo para lograr su descongestión y reformar al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), dada su baja productividad, politización y corrupción (ver *Informe Semanal* No. 1097 de octubre de 2011).

Infortunadamente, un año y medio más tarde, el sector justicia se sumiría en su más profunda crisis, incluyendo paros, pugnas entre las Altas Cortes y la Procuraduría, todo esto agravado por la corrupción para reclamar mesadas pensionales adicionales (ver *Informe Semanal* No. 1159 de febrero de 2013). Se llegó a sugerir una Constituyente focalizada en reformar el sector justicia (pero un llamado similar y de mayor cobertura por las FARC hundió tal estrategia).

Santos I finalmente optó por impulsar reformas constitucionales en 2012. No obstante, el gobierno descubriría que dicho intento de reforma estaba “contaminado” con beneficios carcelarios para delincuentes bien conectados con la Rama y el Congreso. Así, Santos I tuvo que recurrir a mecanismos extraordinarios para derogar la reforma Constitucional ya aprobada por el Congreso.

Hacia mediados de 2015 culminó una “tercera ola” con la “Reforma al Equilibrio de Poderes” (Acto Legislativo No. 002 de 2015) concentrándose en: i) la defunción del CSJ y la “Comisión de Acusaciones”; ii) la prohibición de la reelección presidencial; y iii) procesos de reelección de las Altas Cortes. Infortunadamente, los criterios de selección continuaron con “acomodamientos partidistas”, al no haberse instaurado allí una verdadera “tecnocracia-jurídica”, similar a la del Banco de la República (ver *Informe Semanal* No. 1279 de agosto de 2015). Aún peor, en su control posterior, la Corte Constitucional (CC) ha “revivido” al CSJ (en lo que tiene que ver con su Sala Administrativa) y ha revertido la desaparición de la Comisión de Acusaciones (asegurando la persistencia de la impunidad para los altos funcionarios de la Rama Judicial). En dicho “activismo político”, la CC argumentó: i) el menoscabo a la independencia del gobierno judicial, donde la independencia del CSJ forma parte (según la CC) de “las cláusulas pétreas” de la Constitución; y ii) la afectación de la “separación de poderes” por parte del nuevo Tribunal de Aforados, aduciendo que allí no se estaría en capacidad de evaluar la “incidencia política” (por no ser políticos) de sus actos, dando a entender que en este tipo de juicios debe prevalecer es lo político sobre la técnica-jurídica-probatoria. Difícil encontrar un sector tan “transversal” a toda nuestra economía, pero tan maltrecho y tan desprestigiado.

2. Reforma a las Regalías Minero-energéticas. El Acto Legislativo 5 de 2011 y la Ley 1530 de 2012 fueron oportunidades desperdiciadas para haber monta-

Director: Sergio Clavijo

do un sistema de regalías que asegurara el desarrollo de la infraestructura territorial; se optó por atomizar dichos recursos, dando origen a lo que hoy se conoce como “la mermelada presupuestal territorial”.

Cuando en 2010 se anunció que las regalías pasarían de 0.6% a 1.1% del PIB por año durante 2010-2020, Anif recomendó asignar la totalidad de ese incremento (0.5% del PIB por año) a proyectos de infraestructura de conectividad intrarregional. La idea era replicar en Colombia el esquema de *matching-funds* entre el Gobierno Central (GC) y los territorios. La bondad de este esquema era doble: i) no requería reforma constitucional, bastaba con una ley de reasignación; y ii) se creaba una alianza GC-territorios para encarar la infraestructura.

Infelizmente, Santos I optó por la atomización de recursos en proyectos de muy baja calidad (ver *Informe Semanal* No. 1303 de febrero de 2016). Los OCADs han estado plagados de instancias burocráticas y el gobierno adoptó tardíamente su poder de veto (Ley 1606 de 2012).

3. Impuesto a la Riqueza. La Ley 1739 de 2014 fue la cuarta reforma tributaria de Santos I-II, inicialmente motivada como otra “Mini-Reforma” tendiente a enfrenar el marchitamiento del Impuesto al Patrimonio (IP) y del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). Lo paradójico es que la buena técnica-tributaria precisamente recomendaba desmontar ambos tributos.

La Administración Santos II cometería uno de sus peores errores al llevar dicho IP (bajo el rubro acusante de “riqueza”) hacia tasas que, combinadas con las de Impo-Renta, implicarían tributos efectivos cercanos al 53% para las empresas durante 2014-2015 y, aun con el desmonte hacia 2018, estarán pagando un 46%. El error fue aún más grave, pues se desperdició la oportunidad de elevar la tasa general del IVA del 16% al 18% en ese momento, siendo muy difícil (en 2016-2018) justificarlo como instrumento para “financiar la paz” (ver *Informe Semanal* No. 1252 de febrero de 2015).

4. Amnistías Tributarias recurrentes. La CC declaró exequible el articulado de la Ley 1739 de 2014 en su componente referido a una nueva amnistía tributaria (bajo la figura del Impuesto de Normalización Tributaria), después de haber rechazado la aprobación de otra serie de amnistías tributarias recientes. La novedad consistió en que la CC da a entender que esta sería “la última vez” que ello estaría ocurriendo en Colombia.

Anif había venido expresando su rechazo a este tipo de recurrentes amnistías tributarias (ver *Comentario Económico del Día* mayo 24 de 2016). Ojalá que en esta ocasión la CC cumpla su palabra. La DIAN ha mencionado que el recaudo correspondiente al “Impo-Riqueza” ascendió a \$5.5 billones en 2015 (0.6% del PIB, del cual 0.5% fue pagado por las firmas). Les queda entonces a las nuevas administraciones lograr que dicha evasión se reduzca en al menos un 25%, con lo cual dicho recaudo se acercaría a los \$7 billones (0.8% del PIB). Sin embargo, es bien sabido que es un error continuar gravando los activos productivos de las empresas (mal llamados “riqueza”) y de allí que la Ley 1739 de 2014 contemple su marchitamiento hacia 2018.

“La disuasión tributaria” (...última amnistía) solo podrá funcionar si se cumplen tres condiciones: i) la modernización de la DIAN (probablemente impulsando su refundación, como se hizo con el DAS); ii) el intercambio de información con paraísos fiscales, donde lo ocurrido recientemente con Panamá constituye un avance importante (pero todavía a un horizonte de 3 años); y iii) el intercambio sistemático de información con Estados Unidos (vía FATCA) y con los países avanzados de la OECD.

5. Crisis financiera de la salud. Santos I (2010-2014) hizo importantes esfuerzos por enfrentar el cuasi colapso financiero del sector salud, por ejemplo, a través de: i) la Ley 1751 de 2015 (Estatutaria en Salud); y ii) un fallido proyecto de Ley Ordinaria que buscaba organizar el sector salud (ver *Informe Semanal* No. 1211 de marzo de 2014).

No obstante, el país queda con la frustración de pocos avances de ordenamiento institucional, con una visión “garantista-populista” frente al sistema original de subsidios cruzados. Es claro que le faltó mayor apoyo del Ejecutivo a su Ministro para haber aprobado en el Congreso la independencia a la Supersalud y proveer ordenamiento institucional frente a situaciones de crisis y falta de solvencia de las EPS-IPS. El propio gobierno ha dicho que los años 2016-2017 también serán de “tensión financiera” en el sector salud. Los nefastos manejos de Caprecom y SaludCoop (representando en conjunto cerca del 17% de los afiliados al sistema) atestiguan la urgencia de contar con “mecanismos de resolución” de entidades del sector salud que entran en problemas de solvencia.