



Estudios económicos de la OCDE COLOMBIA

ENERO 2015



Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, OCDE Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264227682-es>

ISBN 978-92-64-22765-1 (impresa)
ISBN 978-92-64-22768-2 (PDF)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Inmagine.

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2015

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Tabla de contenidos

Estadísticas básicas de Colombia, 2013	7
Resumen ejecutivo	9
Principales hallazgos	10
Principales recomendaciones	11
Evaluación y recomendaciones	13
Perspectivas macroeconómicas	17
Políticas macroeconómicas	23
Recomendaciones de políticas macroeconómicas y financieras	27
Construyendo un sistema tributario más eficiente, equitativo y verde	28
Recomendaciones para aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y equitativo	33
Promover un crecimiento más inclusivo	34
Recomendaciones para promover e un crecimiento más inclusivo	43
Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad	43
Recomendaciones sobre pensiones	48
Bibliografía	48
Anexo. Seguimiento de las recomendaciones de política proporcionadas anteriormente por la OCDE	51

Capítulos temáticos

Capítulo 1. Hacia una política tributaria más eficiente, equitativa y verde	59
Principales tendencias y características del sistema tributario	60
Hacia un sistema tributario más favorable al crecimiento	66
Hacia un sistema tributario más progresivo	73
Abordar la evasión tributaria	80
Hacia un sistema tributario más verde	84
Fortalecer las relaciones fiscales entre los distintos niveles del gobierno	86
Hacia una reforma integral del sistema tributario	92
Recomendaciones sobre política tributaria	93
Bibliografía	94
Capítulo 2. Reformar el sistema pensional para incrementar la cobertura y la equidad	97
El bienestar en la tercera edad se ve afectado por una elevada tasa de pobreza	98
El sistema pensional	100
El sistema pensional se enfrenta a multitud de desafíos	102

Se necesita una reforma a largo plazo más ambiciosa del sistema pensional	116
Protección social mínima para la tercera edad	117
<i>Recomendaciones sobre pensiones</i>	119
Bibliografía	119
Glosario	121
Recuadros	
1.1. Estimaciones de esfuerzo tributario en Colombia	62
1.2. Cambios de política tributaria aprobados para 2015-18	63
1.3. Principales aspectos de la reforma tributaria de 2012	65
1.4. Tasas impositivas efectivas marginales y costo de capital en Colombia según a diferentes escenarios	66
1.5. Evaluación de la sostenibilidad fiscal subnacional	89
2.1. El sistema de pensiones y los subsidios al ingreso en la tercera edad	101
2.2. Opciones de prestaciones en el sistema pensional privado de contribución definida	114
Tablas	
1. Proyecciones e indicadores macroeconómicos	18
2. Contribución por sector al crecimiento del PIB	19
3. Proyecciones y metas presupuestarias del Gobierno Central	26
1.1. Costos de capital y tasas impositivas efectivas marginales en Colombia	72
1.2. Tasas impositivas sobre la gasolina y el diesel, países seleccionados de América Latina y promedio de la OCDE	85
2.1. Edad de jubilación oficial y esperanza de vida en el momento de la jubilación . . .	112
Gráficos	
1. Evolución macroeconómica a largo plazo	15
2. Desigualdad, pobreza e indicadores de bienestar	16
3. Los sólidos términos de intercambio y las entradas de IED al sector petrolero y la minería han derivado en una apreciación real de la moneda	17
4. Las fuertes inversiones han respaldado el crecimiento y la evolución del mercado laboral se mantiene firme	18
5. La inflación y las expectativas de inflación se han estabilizado en torno al punto medio del rango meta	20
6. Aumenta el déficit por cuenta corriente	20
7. Los indicadores del mercado de la vivienda sugieren algunos riesgos de sobrecalentamiento	22
8. Indicadores de políticas macroeconómicas	24
9. Los ingresos tributarios son bajos en Colombia	27
10. Las tasas estatutarias del impuesto a la renta de las sociedades en Colombia son elevadas	29
11. Precios de combustibles para el transporte rodado	33
12. Protección de trabajadores permanentes frente a despidos individuales y colectivos, 2013	35
13. Regulación de mercados de productos	36
14. Carreteras asfaltadas (porcentaje del total de carreteras)	37

15. Los márgenes de intermediación y rentabilidad del sistema bancario colombiano siguen siendo altos	39
16. La eficiencia y la competencia en el sistema bancario son bajas en términos comparativos	40
17. Salario mínimo como porcentaje del salario promedio en 2012.....	41
18. Creación de empleo formal e informal.....	42
19. Bienestar entre las personas de 65 años y más.....	44
20. Cobertura de pensiones en los países LAC.....	45
21. Tasa de reemplazo bruta de pensiones en 2013	45
22. Relación de dependencia	46
23. Gasto público destinado a la protección social de la tercera edad	47
1.1. El esfuerzo tributario se ha estancado en los últimos años	61
1.2. Ingresos tributarios previstos según métodos de estimación alternativos (porcentaje del PIB)	62
1.3. El peso de los ingresos relacionados a recursos naturales en el PIB se ha acelerado.....	63
1.4. Composición de los ingresos tributarios en 2012	64
1.5. Tasas estatutarias máximas del impuesto a la renta empresarial en los países de la OCDE y América Latina	66
1.6. La tributación tiene escaso efecto redistributivo	74
1.7. Los impuestos en Colombia son menos progresivos que en México	74
1.8. La tasa general del IVA en Colombia es relativamente baja	76
1.9. El impuesto a la renta personal recauda poco debido en parte al elevado nivel de exención mínimo	76
1.10. Tasas impositivas oficiales combinadas sobre los dividendos	79
1.11. Existe margen para fortalecer la administración tributaria	82
1.12. Los impuestos relacionados con el medio ambiente son bajos	84
1.13. La desigualdad en los ingresos per cápita entre regiones es elevada	87
1.14. Composición de los ingresos subnacionales (municipales y departamentales). . .	88
2.1. Bienestar de la población de 65 años de edad y más	98
2.2. Tasa de pobreza de la población de más de 65 años de edad (2010).	99
2.3. Gasto público en pensiones no contributivas	100
2.4. El sistema de pensiones y de subsidios al ingreso en la tercera edad	101
2.5. Distribución de contribuyentes por edad y plan, 2013.....	102
2.6. Cobertura pensional en países de América Latina y el Caribe	103
2.7. Tasa de cobertura y PIB per cápita.....	103
2.8. Informalidad laboral y cobertura pensional en países seleccionados de América Latina y el Caribe	104
2.9. Trabajadores que contribuyen al sistema pensional por nivel de ingresos. . .	106
2.10. Tasa bruta de reemplazo en 2012	109
2.11. Relación de dependencia	110
2.12. Cobertura y valor de las pensiones mínimas.....	118

Este estudio se publica bajo la responsabilidad del Comité de Revisión Económica y del Desarrollo (EDRC) de la OCDE, que se encarga del examen de la situación económica de los países miembros.

La situación económica y política de Colombia fueron revisadas por el Comité el 12 de noviembre de 2014. A continuación, se revisó el preliminar informe a la luz de las discusiones y la aprobación final fue dada por todo el comité el 3 de diciembre 2014.

El informe preliminar para el Comité se preparó por un equipo del Secretariado compuesto por Christian Daude, Christine De la Maisonneuve y Guillaume Bousquet bajo la supervisión de Piritta Sorsa. El Apoyo editorial estuvo a cargo de Anthony Bolton, Inés Gómez Palacio y Mikel González Iñárritu. El estudio también se benefició de las contribuciones de Bert Brys, Jane Korinek, Laurent Lambert, Sarah Perret, Julien Pascal, Mikaela Rambali y Virginia Robano.

El estudio económico anterior de Colombia se emitió en diciembre de 2012.

Siga las publicaciones de la OCDE en:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecdirect/>

Este libro contiene...

StatLinks 

¡Un servicio que transfiere ficheros Excel®
utilizados en los cuadros y gráficos!

Busque el logotipo **StatLinks**  en la parte inferior de los cuadros y gráficos de esta publicación. Para descargar la correspondiente hoja de cálculo Excel®, sólo tiene que introducir el enlace en la barra de direcciones de su navegador incluyendo primero el prefijo <http://dx.doi.org> o bien haga clic en el enlace de la versión electrónica.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE COLOMBIA, 2013

(Cifras entre paréntesis se refieren al promedio de la OCDE)¹

TERRITORIO, POBLACIÓN Y CICLO ELECTORAL

Población (millones)	48.3		Densidad de población por km ²	42.3	(34.8)
Menores de 15 (%)	27.7	(18.2)	Esperanza de vida (años, 2012)	73.7	(80.2)
Mayores de 65 (%)	6.2	(15.6)	Hombres	70.0	(77.5)
			Mujeres	77.3	(82.9)
Crecimiento promedio de los últimos 5 años (%)	1.4	(0.6)	Última elección general	Junio 2014	

ECONOMÍA

Producto interior bruto (PIB)			Participación en el valor agregado (%)		
En precios corrientes (en miles de millones de USD)	378		Sector primario	19.4	(2.5)
En precios corrientes (en billones de COP)	707		Industria, incluida construcción	22.9	(27.8)
Crecimiento real promedio de los últimos 5 años (%)	4.2	(0.8)	Servicios	57.7	(69.5)
Per cápita, PPA (miles de USD)	12.6	(39.3)			

GOBIERNO CENTRAL²

Porcentaje del PIB

Gastos	19.3	(42.4)	Deuda financiera bruta	37.3	(109.5)
Ingresos	16.9	(36.7)	Deuda financiera neta	34.8	(69.6)

CUENTAS EXTERNAS

Tasa de cambio (COP por USD)	1 868.4		Principales exportaciones (% de exportaciones totales de mercancías)		
Tasa de cambio PPA (EE.UU. = 1, 2012)	1 171.3		Petróleo y productos derivados del crudo	54.4	
Porcentaje del PIB			Carbón y combustibles sólidos derivados del carbón	10.6	
Exportaciones de bienes y servicios	17.8	(52.6)	Oro (incluido oro recubierto de platino)	3.8	
Importaciones de bienes y servicios	20.2	(48.6)	Principales importaciones (% de importaciones totales de mercancías)		
Saldo de cuenta corriente	-3.3	(-0.1)	Aceites de petróleo distintos del crudo	10.7	
Posición neta de inversión internacional	-27.2		Automóviles y otros vehículos a motor	4.7	
			Aparatos eléctricos	3.9	

MERCADO DE TRABAJO, HABILIDADES E INNOVACIÓN

Tasa de empleo (%) para personas de 15 a 64 años de edad (% , 2012)	60.3	(65.2)	Tasa de desempleo, encuesta de población activa (personas de 15 años y en adelante) (%)	9.6	(7.9)
Hombres	73.3	(73.1)	Jóvenes (de 15 a 24 años, %, 2012)	19.5	(16.1)
Mujeres	48.1	(57.4)			
Tasa de participación para personas de 15 a 64 años (%)	63.7	(71.1)	Población de 25 a 64 años de edad con educación superior (% , 2012) ³	22.6	(32.2)
Promedio de horas trabajadas por año	1 956	(1 771)	Gasto Interno Bruto en I+D (% del PIB, 2012)	0.17	(2.4)

AMBIENTE

Suministro total de energía primaria per cápita (toe/miles de USD, 2010)	0.08	(0.14)	Emisiones de CO ₂ de combustión de combustibles per cápita (toneladas, 2011)	1.6	(9.9)
Renovables (%)	25.0	(8.8)	Extracción de agua per cápita (1 000 m ³ , 2007)	0.6	
Concentración de partículas finas (urbano, PM ₁₀ , µg/m ³ , 2011)	53.0	(28.0)	Desechos municipales per cápita (toneladas, 2012)	0.2	(0.5)

SOCIEDAD

Desigualdad del ingreso (coeficiente de Gini, 2012)	0.539	(0.308)	Resultados educativos (puntaje de PISA, 2012)		
Índice de pobreza relativa (% , 2012)	32.7	(11.1)	Lectura	403	(497)
Gasto público y privado (% del PIB, 2012)			Matemáticas	376	(494)
Atención médica	6.8	(9.2)	Ciencias	399	(501)
Pensiones	4.0	(8.7)	Proporción de mujeres en el Congreso (% , enero de 2014)	12.1	(26.7)
Educación (primaria, secundaria, posterior a secundaria no superior)	3.9	(3.9)	Asistencia oficial neta al desarrollo (% del INB)	0.20	(0.37)

Índice para una vida mejor: www.oecdbetterlifeindex.org

1. Cuando no se proporciona el agregado de la OCDE en la base de datos usada como fuente, se calcula un promedio simple de la OCDE de la información disponible más reciente donde se cuenta con datos de al menos 29 países miembros.
2. En el caso de la OCDE, las cifras hacen referencia al Gobierno General.
3. En el caso de Colombia, este indicador representa la proporción de la población activa con educación superior con respecto al total de la población activa.

Fuente: Cálculos basados en datos extraídos de las bases de datos de las siguientes organizaciones: OCDE, Agencia Internacional de la Energía, Banco Mundial, WDI, Fondo Monetario Internacional, Unión Interparlamentaria, DANE y Banco de la República.

Resumen ejecutivo

- *Principales hallazgos*
- *Principales recomendaciones*

Principales hallazgos

Promover un crecimiento más inclusivo

La economía de Colombia ha tenido un desempeño extraordinario durante la última década. El sólido crecimiento registrado se ha visto impulsado por el boom del petróleo y la minería, la inversión extranjera directa en el sector de las materias primas, así como la inversión en general. Los tratados bilaterales de libre comercio y las medidas unilaterales han seguido reduciendo las barreras al comercio y a la inversión. La solidez del marco monetario, fiscal y financiero ha reducido la volatilidad macroeconómica que caracterizó al país durante las décadas anteriores. Asimismo, las mejoras en la seguridad también han contribuido al crecimiento. Todo ello ha hecho posible que el PIB per cápita del país haya crecido con rapidez en relación con las economías de la OCDE. Sin embargo, la productividad y la inversión fuera del sector petrolero y la minería siguen siendo bajas, debido a la elevada carga tributaria sobre la inversión y el trabajo, a las inadecuadas infraestructuras y al acceso limitado al financiamiento. La desigualdad y la informalidad, así como la pobreza en la tercera edad, siguen situándose entre los niveles más altos de América Latina, a pesar de los avances conseguidos en la reducción general de la pobreza. El salario mínimo es elevado en relación con los ingresos, lo cual empuja al sector informal a los jóvenes, a los trabajadores de baja cualificación y a los residentes de regiones menos desarrolladas. A pesar de encontrarse en niveles históricamente bajos, el desempleo estructural sigue siendo alto en términos internacionales, lo cual reduce el bienestar de la población.

Aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y equitativo

Tanto el marco fiscal como la posición fiscal del país son sólidos. El reto futuro consiste en satisfacer unas necesidades de gasto crecientes en un contexto caracterizado por la contención de la deuda pública y el agotamiento de algunas fuentes de ingresos. El sistema tributario podría hacer más por promover la eficiencia y la equidad, y la evasión de impuestos es un problema extendido. Las empresas del sector formal se enfrentan a una carga tributaria elevada y compleja, y solo una pequeña parte de la población paga impuestos sobre la renta o el patrimonio.

Ampliar la cobertura y aumentar la equidad de los programas de subsidios a la tercera edad

En Colombia, los niveles de pobreza en la tercera edad son elevados, lo cual refleja la muy baja cobertura del sistema colombiano de pensiones y la elevada informalidad del mercado laboral. El sistema solo cubre a los empleados del sector formal que tengan ingresos superiores al salario mínimo –que de por sí es relativamente alto– y la elegibilidad está restringida debido a los largos periodos de contribución requeridos. Muchas prestaciones se vinculan al salario mínimo, lo cual hace que el sistema resulte costoso. Para ampliar la cobertura –especialmente a los trabajadores del sector informal con bajos ingresos y a aquellos que no cumplen plenamente los criterios de admisibilidad del sistema de pensiones del sector formal– se ha creado un programa aparte denominado *Beneficios Económicos Periódicos*, que subsidia las contribuciones. En los últimos años también se ha ampliado el modesto programa de subsidio a las personas de la tercera edad más pobres (*Colombia Mayor*).

Principales recomendaciones

Prioridades fundamentales

- Fortalecer el crecimiento inclusivo mediante un mayor desarrollo financiero, educacional y de habilidades y competencias, así como mejores infraestructuras.
- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación.
- Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Continuar reformando el mercado laboral para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad.

Promover un crecimiento más inclusivo

- Mantener el sólido marco de políticas macroeconómicas.
- Crear incentivos para mejorar la coordinación de los proyectos de infraestructuras entre los distintos gobiernos subnacionales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- Adaptar la legislación para fortalecer el clima de negocios, promover la competencia y dotar de mayor eficiencia al sistema judicial para fortalecer al estado de derecho.
- Mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación para aumentar la diferencia con el salario medio. A mediano plazo, diferenciar el salario mínimo por edades.

Aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y equitativo

- Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones.
- Reducir la carga tributaria sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta de sociedades, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión.
- Aumentar la progresividad del impuesto a la renta de las personas gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas.

Ampliar la cobertura y aumentar la equidad de los programas de subsidios a la tercera edad

- Ampliar la elegibilidad del programa *Beneficios Económicos Periódicos*.
- Aumentar la cobertura y el nivel de prestaciones del programa público de subsidio *Colombia Mayor*.

Evaluación y recomendaciones

- *Perspectivas macroeconómicas*
- *Políticas macroeconómicas*
- *Construyendo un sistema tributario más eficiente, equitativo y verde*
- *Promover un crecimiento más inclusivo*
- *Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad*

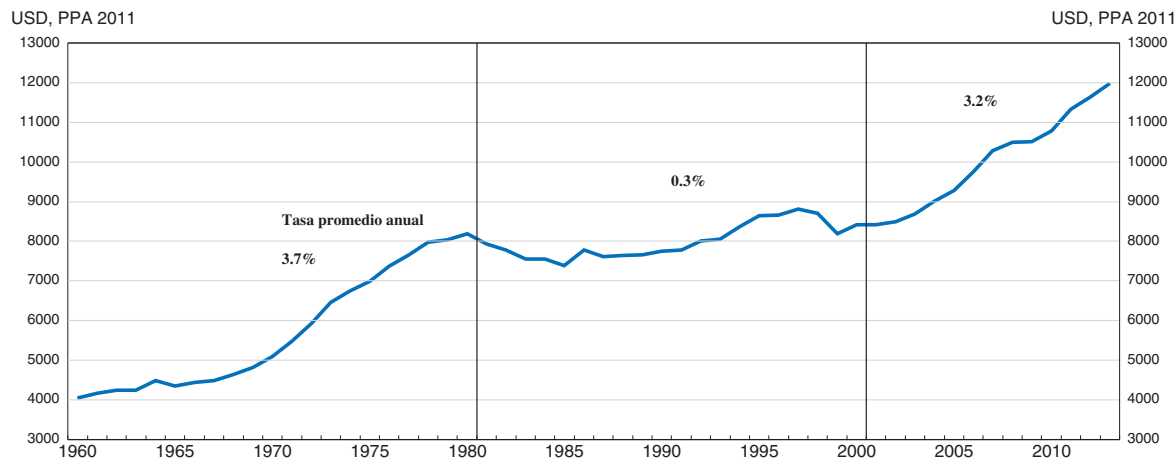
Desde principios de la pasada década, Colombia ha emprendido una rápida convergencia hacia unos mayores niveles de vida. Las sólidas reformas adoptadas en el ámbito de las políticas macroeconómicas – la adopción de un régimen de metas de inflación, una tasa de cambio flexible, una regla fiscal estructural y una regulación financiera sólida– han apuntalado el crecimiento y han reducido la volatilidad macroeconómica (Gráfico 1). Colombia se ha abierto progresivamente al comercio y a la inversión, y ha mejorado las condiciones de seguridad en el país. El boom de las exportaciones y de las inversiones en el sector del petróleo y la minería ha beneficiado también a la demanda interna. El crecimiento ha traído consigo mejoras sociales, y la población que vive por debajo de la línea nacional de pobreza monetaria ha descendido durante la última década de la mitad a un tercio de la población. Las negociaciones de paz entabladas recientemente entre el gobierno y los grupos armados podrían poner fin a décadas de violencia.

Sin embargo, el boom de las materias primas se está agotando y es necesario adoptar políticas para mantener el crecimiento. Se necesitan inversiones fuera del sector de recursos naturales para crear empleos formales y reducir los elevados niveles de desigualdad del ingreso (Gráfico 2, Panel A). La *Evaluación Económica OCDE de 2013* indicó que el acceso limitado a la educación pre-primaria y terciaria por parte de los hogares pobres reduce las oportunidades de movilidad ascendente. Si bien la pobreza ha descendido, los niveles de pobreza en la tercera edad son muy superiores a los de la mayoría de economías de América Latina (Gráfico 2, Panel B). La productividad sigue siendo baja, lo cual refleja la debilidad de las condiciones marco existentes –como la informalidad, la baja calidad educativa, el déficit de habilidades y competencias, la escasa inversión en I+D y las distorsiones del sistema tributario (ver Anexo). La *Evaluación Económica OCDE de 2013* sostuvo que el clima de negocios se beneficiaría de un mejor cumplimiento de los trámites administrativos, como el otorgamiento de licencias, mejoras en el monitoreo de instituciones vulnerables a la corrupción, así como la reducción de barreras al comercio y a la competencia en algunos mercados de productos. Asimismo, existen varias dimensiones del bienestar –incluida la calidad ambiental, las vulnerabilidades del mercado laboral y la debilidad de las instituciones públicas– que sitúan a Colombia por detrás de los países de la OCDE. A pesar de los avances conseguidos en la reducción de la violencia –por ejemplo, la tasa de homicidios ha caído desde casi 69 homicidios por cada 100 000 habitantes en 2002 a menos de 31 en 2012– la misma sigue siendo un reto fundamental para el bienestar (Gráfico 2, Panel C). El actual *Estudio Económico* sugiere que las siguientes políticas complementarían el sólido desempeño macroeconómico del país al hacer un mayor hincapié en el crecimiento inclusivo:

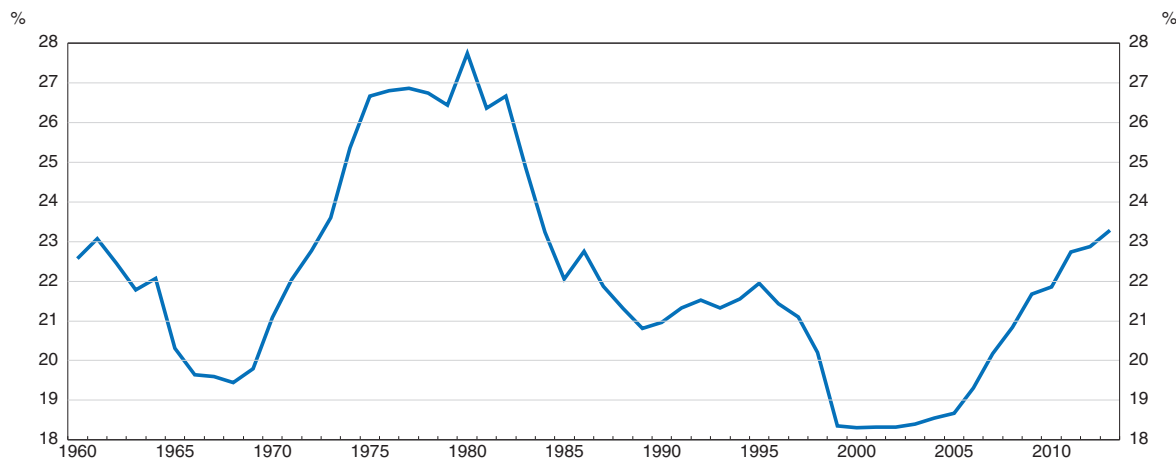
- Fortalecer el crecimiento inclusivo mediante un mayor desarrollo financiero, educacional y de habilidades y competencias, así como mejores infraestructuras.
- Realizar una reforma tributaria integral para promover la equidad, el crecimiento y conseguir una mayor recaudación.

Gráfico 1. Evolución macroeconómica a largo plazo

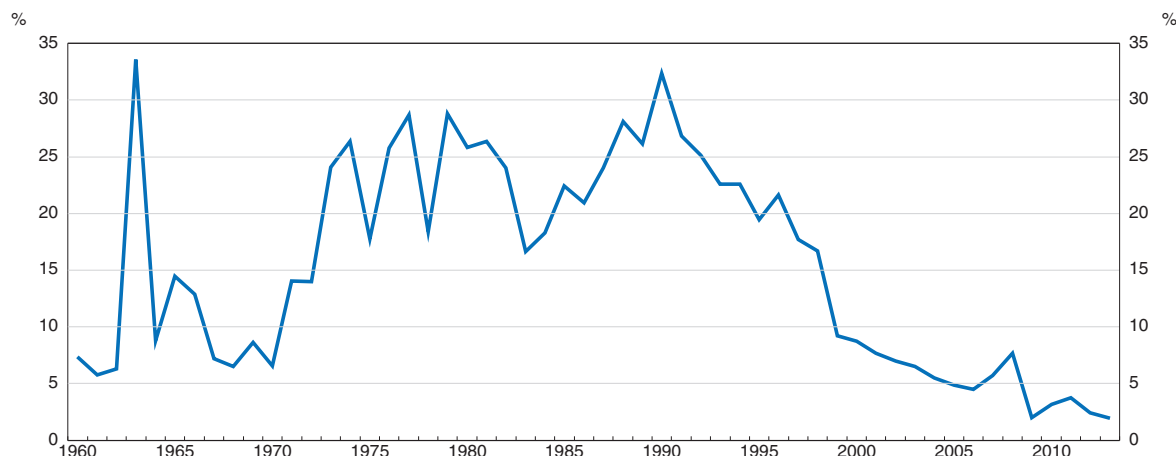
A. El PIB per cápita crece tras dos décadas de estancamiento



B. El PIB per cápita en relación con EE.UU. ha empezado a recuperar terreno



C. El sólido marco de políticas macroeconómicas ha disminuido la inflación

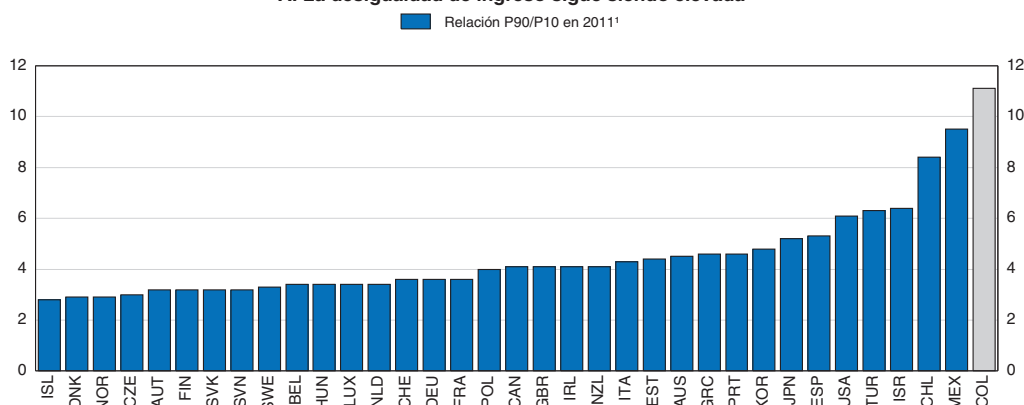


Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table" disponible para descargar desde www.ggd.net/pwt, Banco Mundial, base de datos World Development Indicators, y Banco de la República.

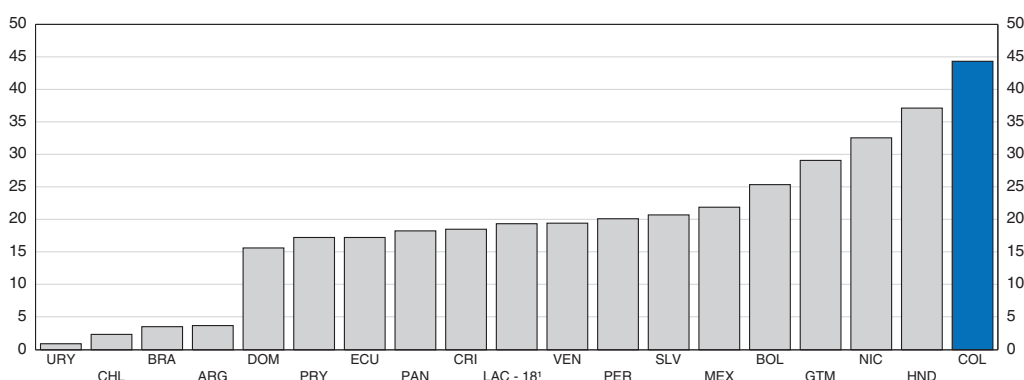
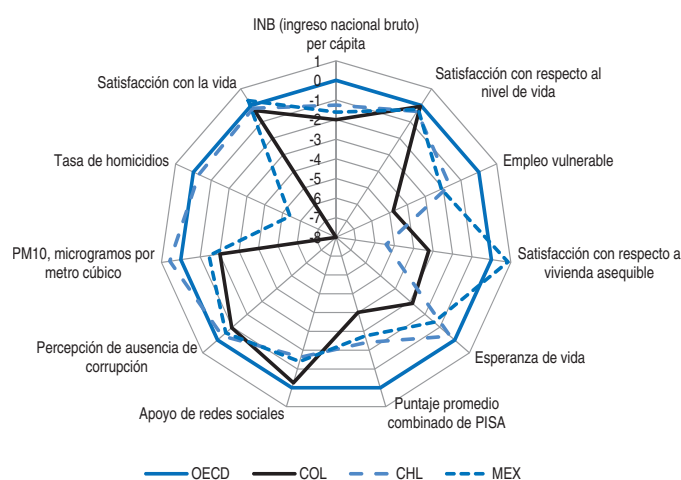
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176841>

Gráfico 2. Desigualdad, pobreza e indicadores de bienestar

A. La desigualdad de ingreso sigue siendo elevada



B. Tasa de pobreza de la población mayor de 65 años, 2010

C. Los indicadores de bienestar muestran varios retos en Colombia²

1. La relación P90/P10 es la relación de ingresos del 10% de la población con mayores ingresos con respecto al 10% de la población con menores ingresos.
2. El Panel C muestra la diferencia entre los valores de la variable del país y el promedio simple de los países de la OCDE, normalizado por la desviación estándar. El promedio de la OCDE no incluye los datos de Corea en relación con: satisfacción con respecto al nivel de vida, vivienda asequible, apoyo de redes sociales, corrupción y satisfacción con la vida.

Fuente: Base de datos de distribución de ingresos de la OCDE, SEDLAC, base de datos de Gallup, base de datos World Development Indicators, base de datos de UNODC (United Nations Office for Drugs and Crime), resultados OCDE PISA 2012 (puntaje promedio en matemáticas) y base de datos de la OIT, Cotlear (2011), Banco Interamericano de Desarrollo, base de datos de HelpAge International.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176851>

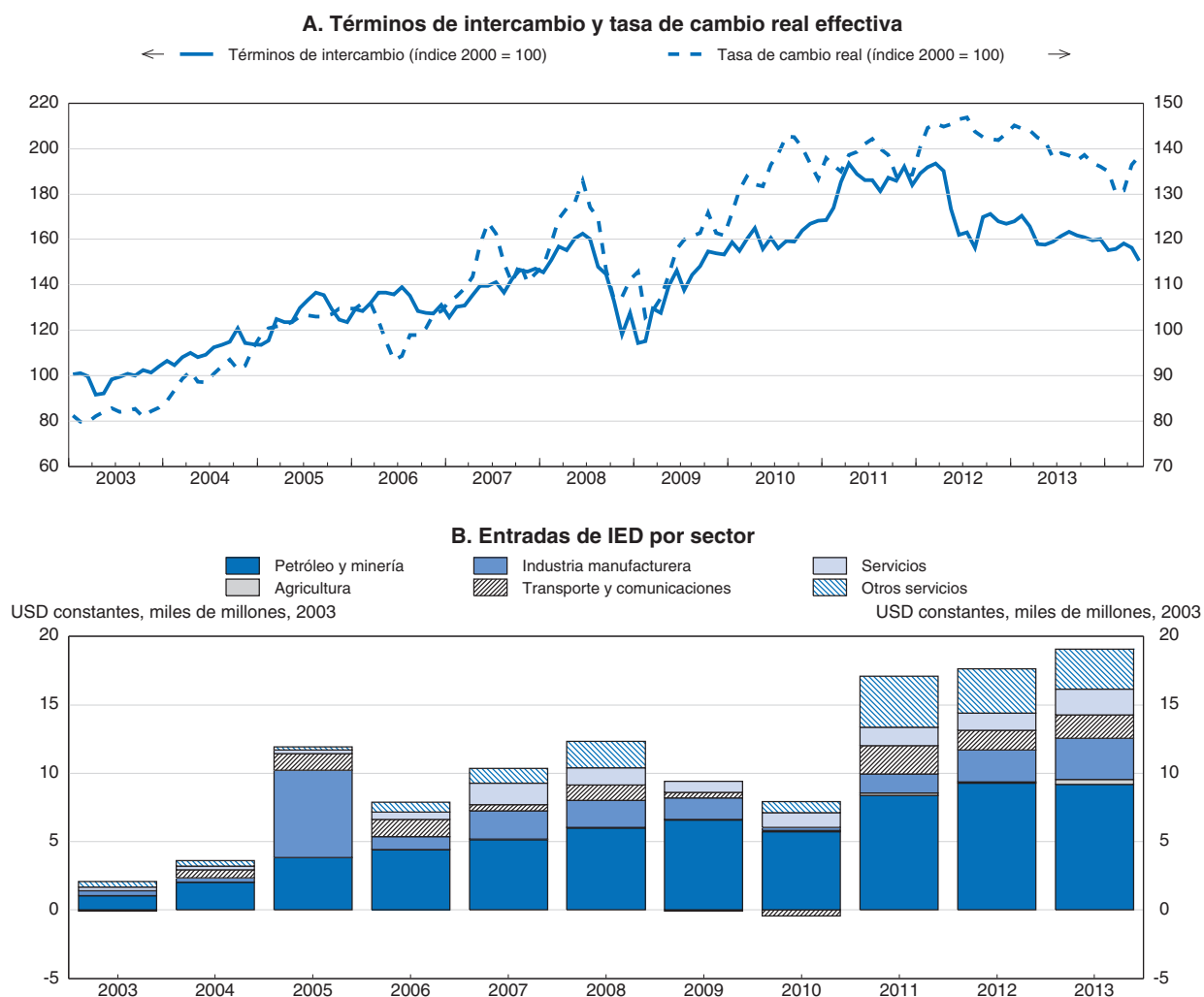
- Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Reformar los mercados laborales para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad.

Perspectivas macroeconómicas

Evolución macroeconómica reciente

El crecimiento se ha recuperado con rapidez desde la crisis financiera global de 2008. Hasta 2012, los términos de intercambio crecientes y las grandes entradas de IED respaldaron el crecimiento, aunque también provocaron un aumento de la tasa de cambio real, favoreciendo los bienes no transables (Gráfico 3). Tras una breve caída en 2012, el crecimiento la demanda interna repuntó, impulsado por el consumo del gobierno, las

Gráfico 3. **Los sólidos términos de intercambio y las entradas de IED al sector petrolero y la minería han derivado en una apreciación real de la moneda**



Fuente: Banco de la República.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176863>

fuertes inversiones y el aumento del ingreso de los hogares por el descenso sostenido del desempleo (Tabla 1; Gráfico 4). Desde 2013, el aumento de la inversión se ha visto respaldado por las inversiones en infraestructuras de los gobiernos subnacionales y por la fuerte inversión residencial, gracias a la expansión de los programas de vivienda pública y al denominado “Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo” (PIPE), que proporciona subsidios a las tasas de interés hipotecarias.

Tabla 1. Proyecciones e indicadores macroeconómicos

Variación anual porcentual, volumen (precios de 2005)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Precios corrientes, billones de COP	Variación porcentual, volumen (precios de 2005)				
PIB	619.9	4.0	4.7	4.9	4.4	4.7
Consumo privado	379.5	4.4	4.2	4.6	4.0	4.3
Consumo gobierno	99.8	5.7	5.8	5.2	2.6	3.4
Formación bruta de capital fijo	146.2	4.6	6.1	11.9	4.5	6.5
Demanda interna final	625.6	4.7	4.9	6.5	3.9	4.7
Acumulación de existencias ¹	1.7	0.0	-0.2	0.2	-0.2	0.0
Demanda interna total	627.3	4.9	4.5	6.6	3.6	4.8
Exportaciones de bienes y servicios	116.1	6.1	5.4	-1.6	5.8	6.3
Importaciones de bienes y servicios	123.6	8.9	4.5	7.9	2.0	5.9
Exportaciones netas ¹	-7.4	-0.6	0.1	-1.9	0.5	-0.3
Otros indicadores						
Tasa de desempleo	-	10.4	9.6	9.2	9.4	9.5
Índice de precios al consumidor ²	-	3.2	2.0	2.7	3.0	3.0
Saldo por cuenta corriente ³	-	-3.2	-3.4	-4.2	-4.1	-3.9

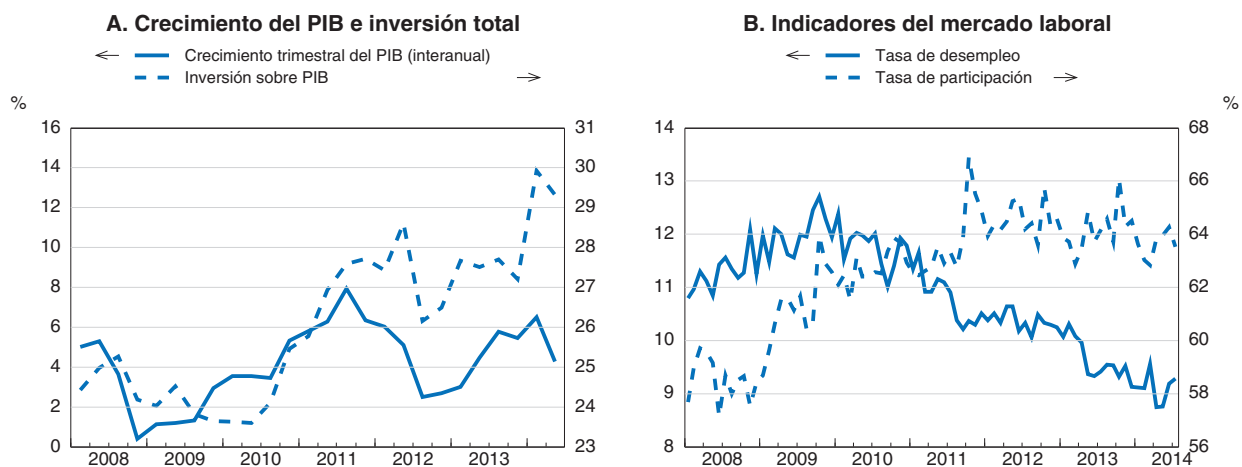
1. Contribución a variaciones en el PIB real, cantidad real en la primera columna.

2. Tasa promedio anual.

3. Como porcentaje del PIB.

Fuente: OCDE, *Economic Outlook 96 database*.

Gráfico 4. Las fuertes inversiones han respaldado el crecimiento y la evolución del mercado laboral se mantiene firme



Fuente: OCDE Economics Department database, y Banco de la República.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176870>

Por el contrario, los sectores de bienes transables ajenos a la minería, el sector manufacturero y la agricultura padecieron las consecuencias de los problemas económicos de la vecina Venezuela, competencia procedente de México, la elevada tasa de cambio real, la débil demanda internacional, y el contrabando desde países vecinos (Tabla 2). Esto agravó los problemas estructurales ya existentes a los que se enfrentan los exportadores. Los cuellos de botella en el transporte del país suponen importantes barreras a la competitividad y reducen la competencia al fragmentar el mercado nacional. Según Mesquita Moreira (2013), las exportaciones agrícolas y manufactureras de Colombia serían las que más se beneficiarían de una reducción del costo de las infraestructuras de transporte, en comparación con otras economías de América Latina. La agricultura está frenada por la debilidad de los derechos de propiedad sobre las tierras, la elevada concentración de la propiedad, la falta de desarrollo del mercado de tierras y las barreras al comercio (OCDE, 2014a) y a la competencia (por ejemplo, los fondos de estabilización de precios).

Tabla 2. **Contribución por sector al crecimiento del PIB**
En puntos porcentuales

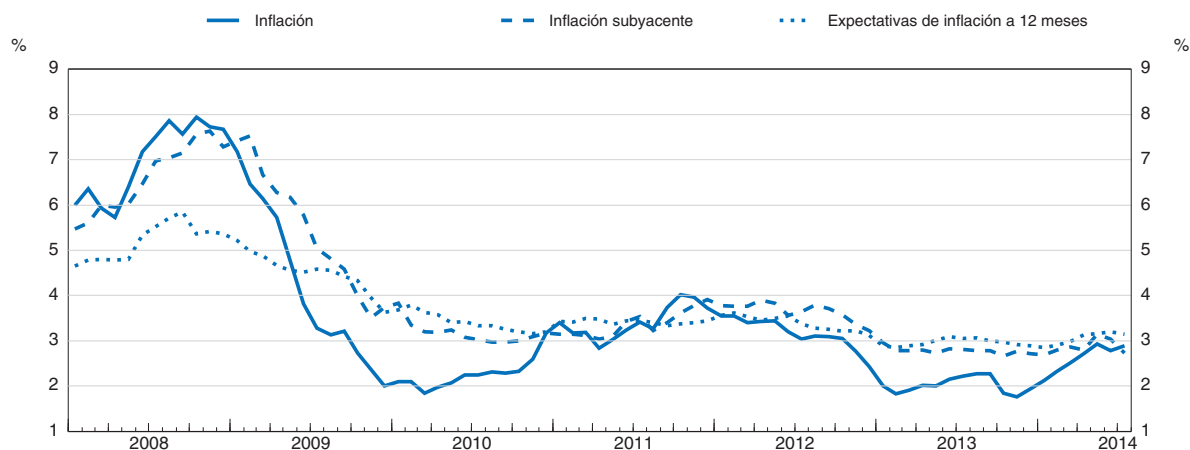
	Agricultura	Petróleo y minería	Industria manufacturero	Construcción	Servicios	Impuestos indirectos	PIB
2005	0.2	0.3	0.6	0.4	2.8	0.4	4.7
2006	0.2	0.2	1.0	0.7	3.8	0.9	6.7
2007	0.3	0.1	1.0	0.5	4.0	1.0	6.9
2008	0.0	0.5	0.1	0.5	2.0	0.4	3.5
2009	-0.1	0.8	-0.7	0.4	1.4	-0.2	1.7
2010	0.0	0.7	0.2	0.0	2.5	0.6	4.0
2011	0.1	1.0	0.6	0.5	3.3	1.0	6.6
2012	0.2	0.4	-0.1	0.4	2.7	0.5	4.0
2013	0.3	0.4	-0.1	0.8	2.8	0.5	4.7
Promedio (2005-13)	0.1	0.5	0.3	0.5	2.8	0.6	4.8
Proporción del PIB en 2005	7.9	6.3	14.2	5.4	57.7	8.5	100.0
Proporción del PIB en 2013	6.2	7.7	11.3	6.9	58.0	9.7	100.0

Fuente: DANE.

La hábil gestión monetaria –efectuada en el marco del régimen de metas de inflación– ha logrado contener la inflación dentro del rango objetivo del 2-4% desde mediados de 2009, a pesar del fuerte crecimiento y del descenso del desempleo (Gráfico 5). Después de que cayera ligeramente por debajo del rango objetivo en 2013 debido a choques transitorios a precios regulados y de alimentos así como la ralentización del crecimiento, la inflación ha regresado a niveles cercanos al punto medio (3%). Las expectativas de inflación han estado firmemente ancladas en torno al 3% desde principios de 2013.

Menores precios del petróleo y del carbón, la debilidad de las exportaciones e importaciones de bienes distintos a las materias primas (motivada por la sólida demanda interna) ha ampliado el actual déficit por cuenta corriente (Gráfico 6). No obstante, se mantiene en niveles sostenibles del 4,2% del PIB en 2014 y se ha visto financiado en su mayor parte a través de la IED; la deuda externa se sitúa en tan solo el 24% del PIB. Sin embargo, a pesar de los efectos positivos a medio plazo de contar con una base de inversores más diversificada, el incremento del déficit de cuenta corriente –junto con el aumento de los flujos de cartera desde principios de 2014– podría hacer que Colombia fuera más vulnerable ante posibles fluctuaciones a corto plazo del apetito global por el riesgo (Mehrotra, Miyajima y Villar, 2012).

Gráfico 5. La inflación y las expectativas de inflación se han estabilizado en torno al punto medio del rango meta

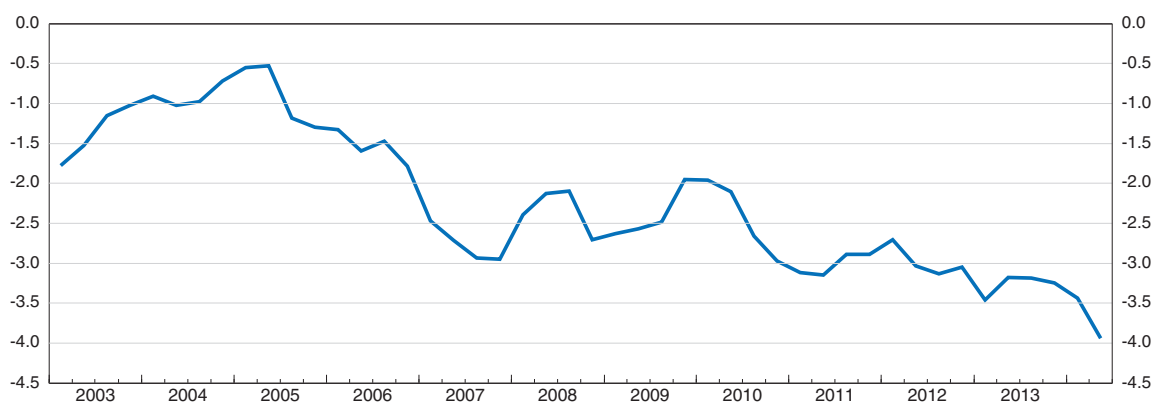


Fuente: OCDE, Economics Department database, y Banco de la República.

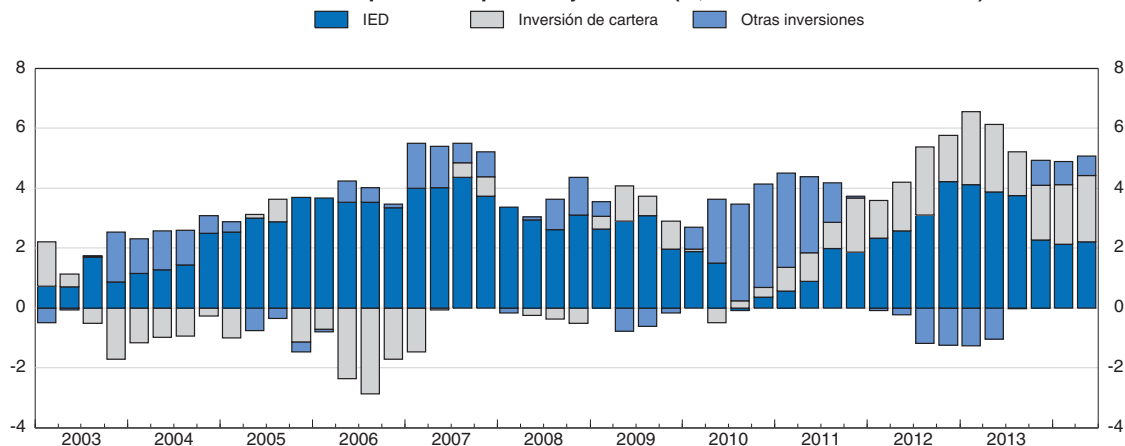
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176888>

Gráfico 6. Aumenta el déficit por cuenta corriente

A. Cuenta corriente como porcentaje del PIB (% , base móvil de 4 trimestres)



B. Entradas netas de capital como porcentaje del PIB (% , base móvil de 4 trimestres)



Fuente: OCDE, Economics Department database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176898>

Crecimiento sostenido a corto plazo, pero sujeto a riesgos a la baja

El crecimiento ha repuntado ligeramente en 2014, gracias a las fuertes inversiones y al consumo privado. La posición actual adoptada en materia de política monetaria probablemente mantenga la inflación dentro del rango objetivo de 2-4%. En 2015, se prevé que la construcción residencial y el consumo privado se moderen debido a unas condiciones de crédito más restrictivas, a la probable retirada de los subsidios hipotecarios y a un mercado laboral menos fuerte. La mayor debilidad de los términos de intercambio se espera que retrase el crecimiento de las exportaciones hasta la segunda mitad de 2015, a medida que se consolide la recuperación en EE.UU. y se recuperen levemente las exportaciones de materias primas de las recientes interrupciones de oferta. El consumo del gobierno también se ralentizará para alcanzar la meta de balance presupuestario para 2015. Sin embargo, se prevé que las inversiones en general sigan siendo sólidas debido a las inversiones subnacionales y a las inversiones privadas en infraestructuras de carreteras en virtud de la cuarta generación (la denominada 4G) del programa de concesiones viales para APP (asociaciones público-privadas) durante 2015 y 2016 (Tabla 1).

El balance de riesgos está sesgado a la baja. El crecimiento mundial, especialmente en China, y los riesgos geopolíticos pueden afectar a las exportaciones mineras, de petróleo y de carbón del país. Un nuevo descenso sostenido de los precios del petróleo afectaría la inversión, la balanza de pagos y reduciría los ingresos del gobierno al caer los beneficios de Ecopetrol (la compañía petrolera en la que el Estado posee una participación mayoritaria), la recaudación del impuesto a la renta de sociedades y las regalías. La normalización de la política monetaria en Estados Unidos podría provocar un endurecimiento de las condiciones de financiación internacionales, mientras que brotes de incertidumbre y aversión al riesgo podrían incrementar la volatilidad de los precios de activos financieros en los mercados emergentes. Por ejemplo, en mayo de 2013, tras el anuncio de una posible retirada progresiva de los estímulos monetarios en Estados Unidos (Olaberria, 2014), el peso colombiano se depreció de forma significativa y también se produjeron caídas en el precio de otros activos. Los riesgos cambiarios también pueden aumentar ligeramente debido al incremento de las emisiones de bonos por parte de compañías no financieras colombianas en el exterior, aunque los descalces de monedas en general se encuentran contenidos. En octubre de 2014, el gobierno presentó una serie de cambios tributarios para cumplir sus metas fiscales en 2015, los cuales aumentarán la carga fiscal sobre las empresas. Si bien el efecto es aún incierto, esto podría impactar en las decisiones de inversión, ya sea porque las empresas retrasen sus decisiones por la incertidumbre sobre la carga tributaria final o porque aumente finalmente el costo de la inversión. Al mismo tiempo, un aumento mayor de lo previsto de la demanda externa de Estados Unidos y el éxito de las negociaciones de paz son los principales riesgos al alza. Adicionalmente, la solidez del marco de políticas macroeconómicas así como la fortaleza del sistema financiero permiten que Colombia esté bien preparada para afrontar estos riesgos y otras tensiones económicas.

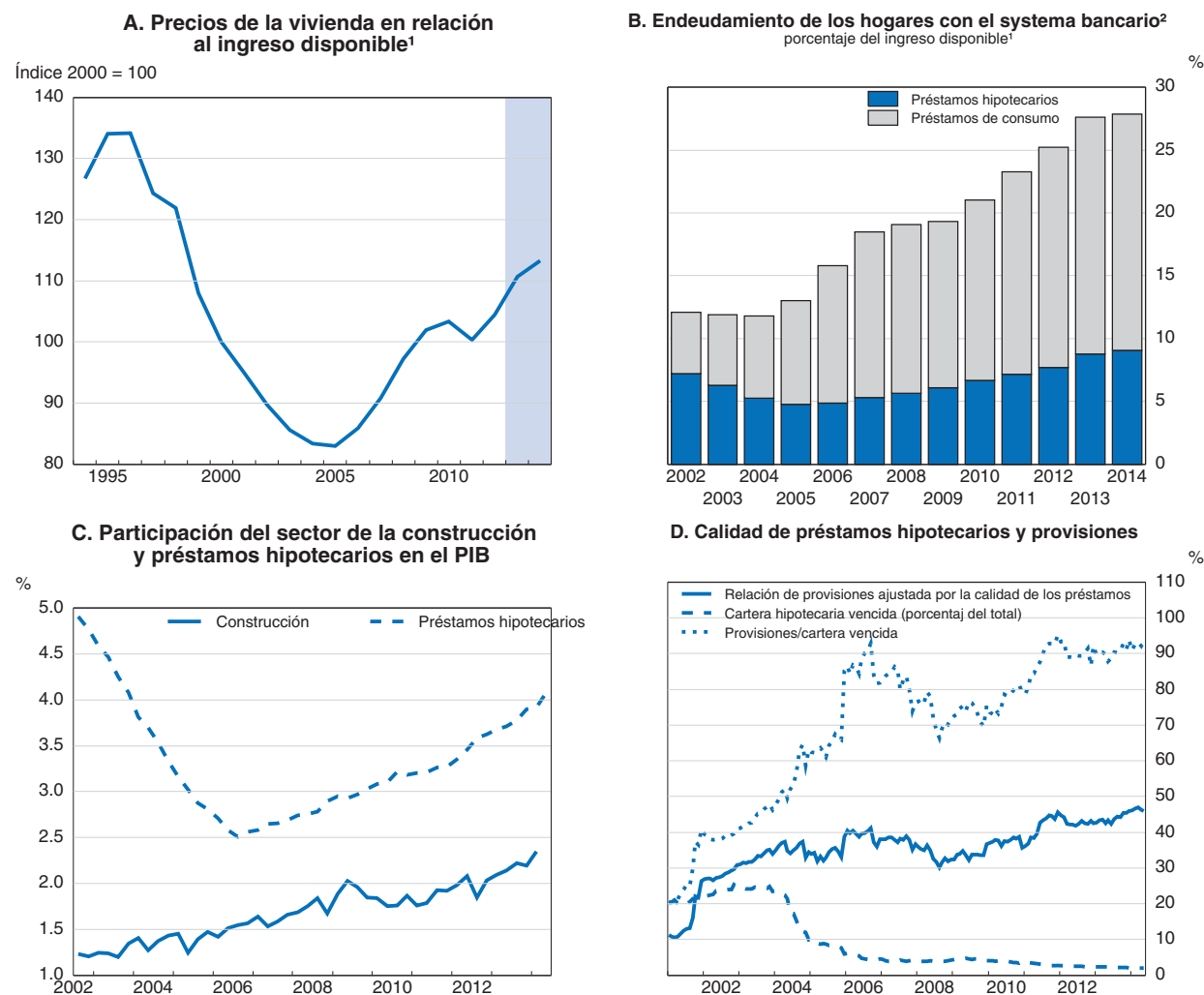
El sistema bancario se mantiene sólido, aunque persisten vulnerabilidades en el mercado de la vivienda

Los indicadores de solvencia y liquidez de los bancos colombianos siguen siendo sólidos y los indicadores de morosidad y carteras vencidas se encuentran en sus mínimos históricos. El marco jurídico e institucional para la supervisión y regulación financiera ejercido por la Superintendencia Financiera es sólido. Sin embargo, la reciente expansión de bancos colombianos a otros países de América Latina plantea algunas vulnerabilidades

financieras por el posible efecto contagio a través de sus filiales y sucursales en el extranjero, que representan en torno al 20% de los activos del sistema bancario colombiano. El enfoque proactivo adoptado por el regulador de cara a efectuar un seguimiento de estas cuestiones es correcto. Dicho enfoque debería continuarse con visitas presenciales a las filiales de los grupos colombianos en el extranjero y con los acuerdos previstos con los supervisores de las jurisdicciones pertinentes para intercambiar información de manera periódica. El acceso continuado a la Línea de Crédito Flexible del FMI y la acumulación de reservas también mitigan los riesgos de volatilidad cambiaria.

El boom de la vivienda y la deuda de los hogares son posibles fuentes de vulnerabilidades internas que deben continuar vigilándose de cerca. El precio de la vivienda prácticamente se ha duplicado en términos reales desde 2005 y ha aumentado un 30% en comparación con el ingreso disponible (Gráfico 7, Panel A). Dicho incremento se ha visto acompañado por un fuerte crecimiento de la deuda de los hogares. Los subsidios a las tasas de interés de las hipotecas han provocado una caída de dichas tasas del 12,5% al 7% anual y han

Gráfico 7. Los indicadores del mercado de la vivienda sugieren algunos riesgos de sobrecalentamiento



Fuente: Banco de la República y Superintendencia Financiera.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176904>

estimulado la demanda (Gráfico 7, Panel C). Aunque se sitúe en niveles moderados en comparación con la experiencia reciente de varias economías de la OCDE, el endeudamiento de los hogares con el sistema financiero alcanza niveles máximos históricos de en torno al 28% del ingreso disponible (Gráfico 7, Panel B).

Los sólidos indicadores de préstamos hipotecarios y el buen marco regulatorio implican que los riesgos actualmente están acotados. La calidad de la cartera de préstamos hipotecarios se mantienen elevada (Gráfico 7, Panel D), la proporción de hipotecas con respecto a los préstamos totales sigue siendo relativamente baja (9%) y la razón préstamo a valor de la vivienda se mantiene por debajo del 70% estipulado por el regulador. Además, en años recientes se han implementado una serie de políticas macroprudenciales que fortalecen las provisiones y los requerimientos de capital. Provisiones contracíclicas para préstamos comerciales y de consumo fueron introducidos en 2007 y 2008, respectivamente. En Junio 2012, se crearon provisiones adicionales para préstamos al consumo para limitar el deterioro en la calidad de la cartera, aplicándose un 0.5% adicional sobre el saldo pendiente de préstamos en caso de que se acelere la tasa de crecimiento de la cartera vencida. Requerimientos de liquidez para limitar riesgos existen desde 2009. Adicionalmente, en 2012 se emitieron nuevas normas para incrementar la calidad del capital bancario. Finalmente, en 2014 se crearon requerimientos de liquidez para sociedades comisionistas. A pesar de los riesgos limitados y la regulación sólida, sería prudente eliminar los subsidios a la vivienda – como el plan PIPE y las exenciones del impuesto sobre la renta para los ahorros inmobiliarios, y continuar monitoreando los desarrollos en el mercado inmobiliario de cerca.

Políticas macroeconómicas

El marco de políticas macroeconómicas es robusto

La reforma de la Constitución de 1991 y la Ley 31 de 1992 reestablecieron la autonomía del banco central y le dieron un mandato claro de preservar la estabilidad de precios. Su junta directiva está integrada por siete miembros: cinco miembros designados por cuatro años y prorrogables por hasta dos períodos adicionales; el ministro de hacienda y crédito público; y el gerente general del banco, quien es designado por la junta directiva. Los períodos superpuestos de los miembros de junta limitan las posibilidades del gobierno de cambiar de manera significativa la composición de la junta, dado que puede designar solamente dos miembros de la junta durante el período de gobierno. El banco central ha operado exitosamente un esquema de metas de inflación desde 1999, con un rango objetivo de 2-4%. Esta mayor independencia y el compromiso con la estabilidad de precios han llevado a una tasa de inflación baja y estable.

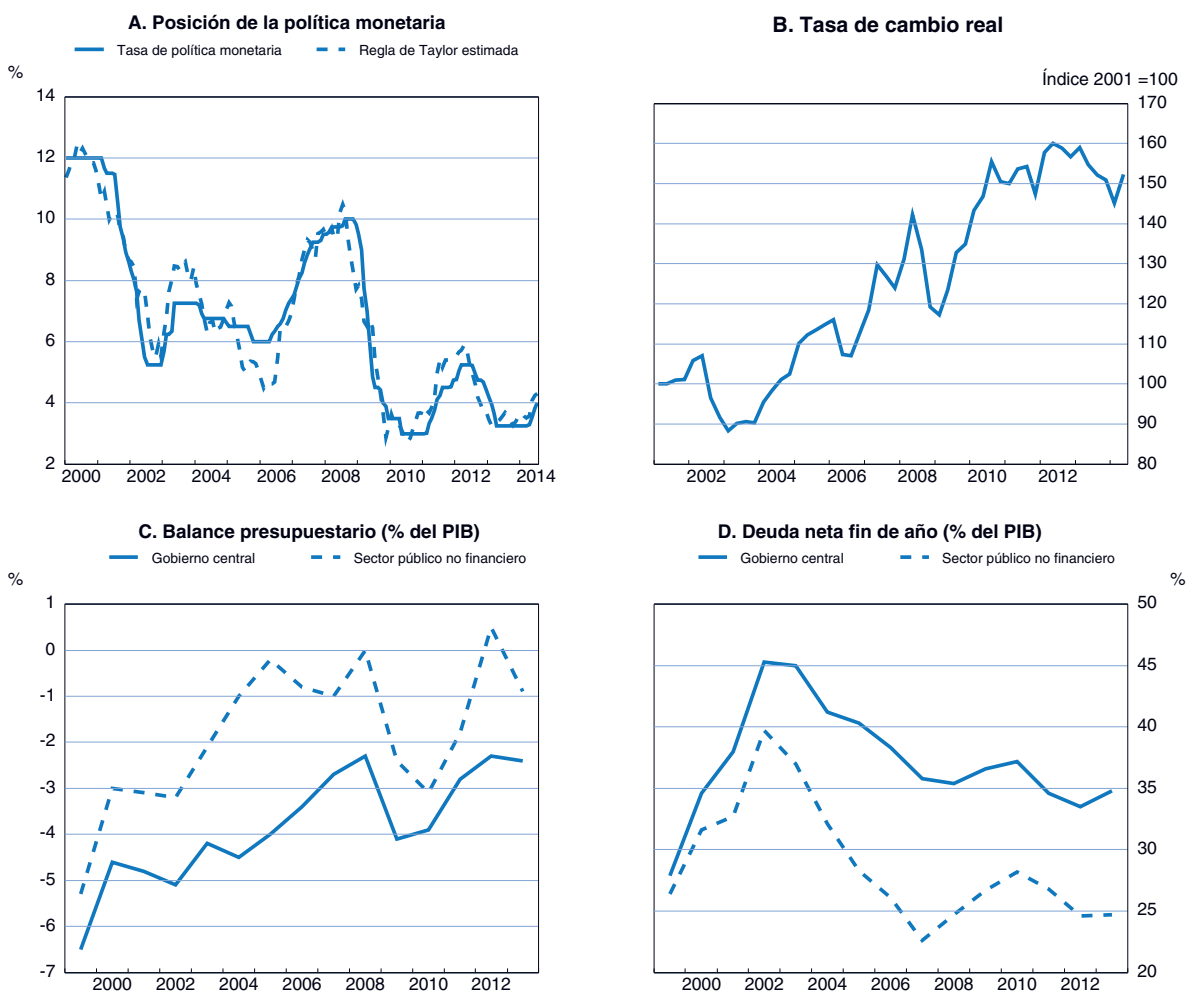
El marco de política fiscal también es robusto. En 2011, la sostenibilidad fiscal se incluyó en la Constitución como un elemento clave de las políticas públicas. Adicionalmente, una regla fiscal que tiene como meta el balance del gobierno central, ajustado por el ciclo económico y los precios petroleros y mineros, fue creada en 2011. La ley establece metas anuales sobre este déficit ajustado de manera que el mismo se reducirá gradualmente de 2,3% del PIB en 2014 a 1% en 2022. La ley también estableció un fondo de ahorro y estabilización. Los parámetros claves son brindados por dos comités de expertos independientes que determinan el PIB potencial y el precio de referencia de largo plazo para los *commodities*. Luego de problemas de sobreendeudamiento y gastos excesivos por parte de gobiernos subnacionales durante los 1990s, se creó también un marco sólido para garantizar la sostenibilidad fiscal subnacional. En particular, la Ley 358 de 1997 (conocida

como la “ley semáforo”) introdujo un conjunto de indicadores de liquidez y solvencia para los gobiernos subnacionales para pedir crédito libremente o sujeto a autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y un acuerdo sobre un programa de ajuste con el mismo. A su vez, la Ley 617 de 2000 introdujo topes al gasto corriente y un conjunto de sanciones en caso de incumplimiento.

En líneas generales, la combinación de políticas macroeconómicas es apropiada

Mientras que la política monetaria fue acomodaticia durante la ralentización económica de 2012, a medida que el crecimiento ha ido repuntando se ha vuelto menos estimulativa. Estimaciones de la OCDE de una regla de Taylor para una economía abierta implican que la posición adoptada por la política monetaria es adecuada. A medida que la inflación ha ido aumentando a principios de 2014, el banco central ha subido la tasa de interés oficial en 25 puntos básicos cada mes entre abril y septiembre. Las expectativas de inflación se mantienen sólidamente ancladas en torno al punto medio del rango objetivo, y la inflación se ha mantenido en niveles bajos y estables en líneas generales desde varios años (Gráfico 8, Panel A).

Gráfico 8. Indicadores de políticas macroeconómicas



Fuente: Banco de la República y MHCP.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176917>

El esquema de metas de inflación ha sido acompañado de una tasa de cambio flexible. La tasa de cambio real se ha mostrado relativamente estable desde 2010 (Gráfico 8, Panel B) y, según el FMI, se encuentra en línea con sus fundamentos (FMI, 2014). La intervención en el mercado cambiario se ha utilizado para incrementar las reservas y suavizar la volatilidad. Los indicadores de adecuación muestran que las reservas se sitúan en niveles prudentes, si bien reservas adicionales ayudarían a afrontar potenciales eventos extremos (FMI, 2014). La Línea de Crédito Flexible existente con el FMI también ayudaría en esta tarea. La volatilidad de los flujos de capital sigue siendo una preocupación, especialmente con el aumento reciente de la entrada de flujos de cartera. Las intervenciones en el mercado deben continuar siendo coherentes con la meta de inflación y con una tasa de cambio determinada por el mercado. En cualquier caso, las normas prudenciales existentes sobre desajustes de divisas y expectativas de precios anclados contribuirán a afrontar la volatilidad.

La política fiscal ha sido generalmente contra-cíclica. Tras un impulso fiscal de dos puntos porcentuales del PIB en 2009 para respaldar la demanda agregada durante la crisis económica mundial, a medida que el crecimiento fue repuntando, el gobierno comenzó gradualmente a reducir su déficit fiscal desde 4.1% del PIB en 2009 hasta 2.4% en 2013 (Tabla 3). La situación fiscal de los gobiernos subnacionales es sólida. En 2013, los gobiernos subnacionales presentaron un superávit presupuestario de 1.2% del PIB, mientras que gastos de inversiones más elevados reducirán el superávit a 0.5% del PIB en 2014 (MHCP, 2014a). Cuando el crecimiento económico empezó a ralentizarse de nuevo en 2013, el gobierno central implantó un pequeño paquete de estímulo fiscal (el plan PIPE indicado anteriormente) para promover principalmente la construcción residencial. A medida que el crecimiento repunte, la política fiscal debería volver a adoptar una posición más neutral.

La deuda neta del sector público se sitúa en niveles bajos en torno al 25% del PIB (la deuda bruta es 43% del PIB), y ha estado cayendo desde 2002 (Gráfico 8, Panel D). Este nivel resulta sostenible, dada la capacidad de pago y de recaudación de Colombia (FMI, 2014). La deuda de los gobiernos subnacionales de 1.4% del PIB es baja. A mediano plazo, el gobierno tiene como meta reducir su deuda pública. Como resultado de la regla fiscal, se prevé que la deuda neta del gobierno central caiga desde el nivel actual del 36% del PIB al 26% para el año 2025. Estos bajos niveles de deuda se pueden justificar en el caso de Colombia por su fuerte dependencia de ingresos ligados a los recursos naturales potencialmente volátiles y por su exposición –en su condición de economía emergente– a las tensiones financieras internacionales. De hecho, en el pasado, cuando se han producido periodos de tensión en los mercados de capitales internacionales, los mercados emergentes han resultado excluidos de los mismos. Además, Colombia sigue teniendo niveles de deuda más elevados que otros mercados emergentes similares, como Chile o Perú, que disfrutaban de mejores calificaciones y costos de financiación inferiores.

El descenso previsto en una serie de fuentes de ingresos en un futuro próximo representa un desafío para los planes de consolidación. A finales de 2014, vencen el impuesto al patrimonio, al tiempo que, entre 2015 y 2016, se irá retirando de manera gradual el impuesto a las transacciones financieras. Estos impuestos representan, en conjunto, aproximadamente 1.4% del PIB (Tabla 3). Asimismo, se espera que descienda el pago de dividendos al Gobierno Central por parte de Ecopetrol en medio punto porcentual del PIB tanto en 2014 como en 2015. Si bien el descenso de ingresos relacionados con el petróleo es en parte un factor cíclico, si no se consiguen mejoras de eficiencia por parte de Ecopetrol, la mayor parte del descenso previsto será permanente (MHCP, 2014a) y además se prevé que la producción de petróleo descienda en el futuro.

Tabla 3. **Proyecciones y metas presupuestarias del Gobierno Central**
Como porcentaje del PIB

	2007-12	2013	Proyecciones oficiales				
			2014	2015	2016	2020	2025
Ingresos totales	15.2	16.9	17.0	17.0	16.9	16.4	16.0
Ingresos tributarios	13.3	14.3	14.8	15.1	15.2	14.8	14.5
IVA e impuestos al consumo	5.4	5.1	-	-	-	-	-
Impuestos a la renta (incl. CREE)	5.5	6.8	-	-	-	-	-
Impuesto al patrimonio	0.5	0.6	-	-	-	-	-
Impuesto a las transacc. financieras	0.7	0.8	-	-	-	-	-
Otros impuestos	1.2	1.0	-	-	-	-	-
Otros ingresos	1.9	2.6	2.2	1.9	1.7	1.6	1.5
de los cuales, dividendos de Ecopetrol	1.0	1.9	1.4	1.0	-	-	-
Gastos totales	18.3	19.3	19.5	19.3	19.2	17.8	17.0
Pagos de intereses	2.7	2.3	2.3	2.3	2.4	2.1	1.7
Gastos corrientes	13.3	13.7	14.3	14.6	14.5	13.6	12.6
Inversión	2.3	3.3	2.9	2.4	2.3	2.0	2.7
Balance presupuestario¹	-3.1	-2.4	-2.4	-2.4	-2.2	-1.4	-1.0

1. A partir de 2014 se refiere a la meta legal fijada por la regla fiscal.

Fuente: MHCP (2014a).

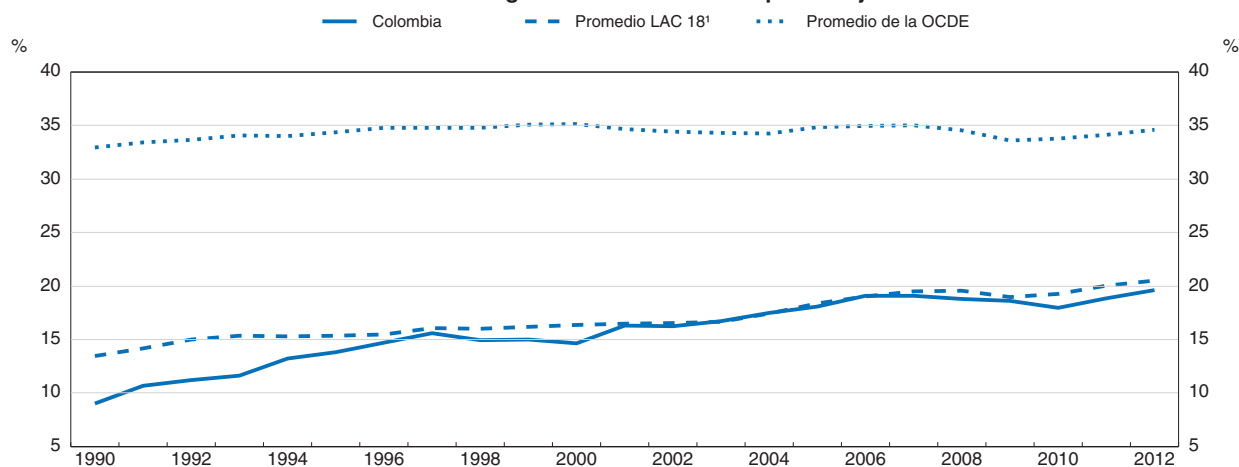
Al mismo tiempo, Colombia tiene importantes necesidades de gasto. La inversión en infraestructuras públicas será fundamental para el desarrollo económico y se espera que esta inversión aumente después de 2020. De hecho, la inversión en infraestructuras prevista en la actualidad puede que sea insuficiente para abordar las limitaciones de transporte y de energía (Clavijo, Vera y Vera, 2013a). Asimismo, existen presiones sobre el gasto como resultado de las ampliaciones ya previstas de las políticas sociales y de un potencial acuerdo de paz con los grupos armados. Por ejemplo, la ampliación de las pensiones no contributivas, el aumento de la calidad en la educación y de la cobertura de los programas de la primera infancia, así como el gasto adicional en salud previsto, costaría en torno al 1.7% del PIB. Por su parte, a pesar del efecto positivo que podría tener un acuerdo de paz en el crecimiento económico, su puesta en marcha exigiría un gasto adicional –especialmente en el sector agrícola– de en torno al 1% del PIB al año durante el periodo 2015-18 (Villar y Forero, 2014).

Por tanto, es fundamental aumentar la recaudación de una forma eficiente y equitativa. Los ingresos del gobierno general –cerca al 20% del PIB– son bajos en comparación con los países de la OCDE o con algunos de sus homólogos latinoamericanos (Gráfico 9). Los ingresos tributarios son entre 2 y 4 puntos porcentuales del PIB inferiores a lo que cabría esperarse teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico de Colombia y sus características estructurales (BID, 2013). Esto refleja factores como la extendida evasión tributaria, las elevadas exenciones y la necesidad de fortalecer la administración tributaria.

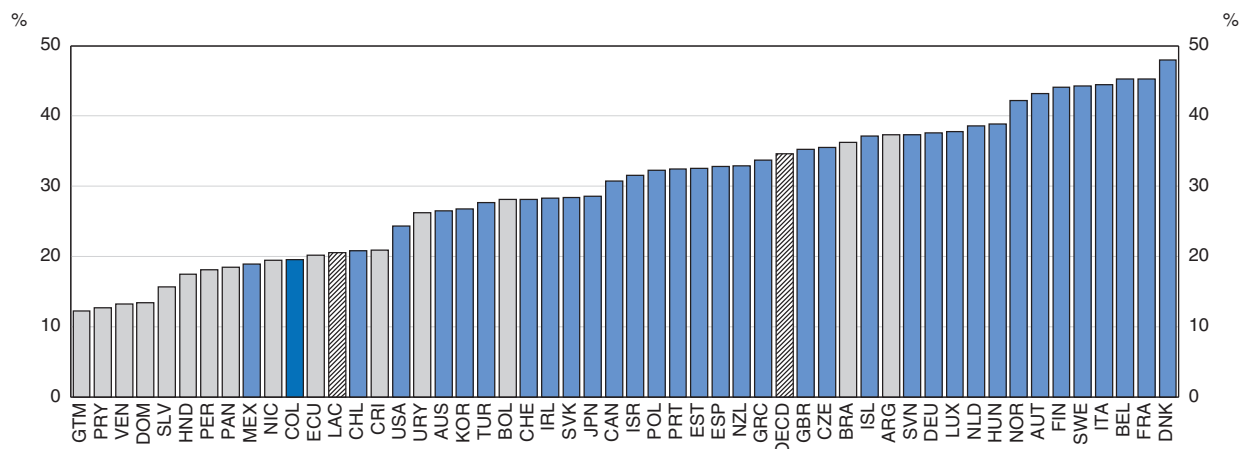
El congreso aprobó un diciembre 2014 una ley para extender el impuesto al patrimonio y el impuesto a las transacciones financieras por cuatro años, imponer una sobretasa al impuesto sobre la renta de las sociedades, y mejorar la recaudación reduciendo la evasión mediante sanciones más severas. Estas medidas contribuirán a alcanzar las metas fiscales, pero una reforma tan poco sistemática como ésta podría generar incertidumbre en relación con las futuras políticas tributarias y probablemente no derive en un sistema tributario que sea especialmente eficiente, equitativo o recaude más. Por el contrario, una reforma integral mantendría el compromiso de potenciar la inversión, el crecimiento y la equidad (ver abajo).

Gráfico 9. Los ingresos tributarios son bajos en Colombia

A. Evolución de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB



B. Comparación de ingresos tributarios como porcentaje del PIB en 2012



1. ALC-18 es el promedio de los 18 países LAC (Guatemala, Paraguay, Venezuela, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Perú, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Brasil, Argentina, Colombia, Chile y México).
2. En el caso de 2012, el promedio de la OCDE es de 29 países; no se dispone de los datos correspondientes a Australia, Japón, México, Países Bajos y Portugal.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics y OCDE/CEPAL/CIAT (2013): Estadísticas tributarias en América Latina: 1990-2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176928>

Recomendaciones de políticas macroeconómicas y financieras

Principales recomendaciones

- Mantener el sólido marco de políticas macroeconómicas.

Otras recomendaciones

- Monitorear de cerca los desarrollos en el mercado inmobiliario y retirar el subsidio hipotecario del PIPE, así como las exenciones tributarias al ahorro inmobiliario.
- Implementar la consolidación fiscal gradual en línea con la regla fiscal del gobierno central mediante un incremento en la recaudación impositiva.

Construyendo un sistema tributario más eficiente, equitativo y verde

El sistema tributario colombiano no favorece la eficiencia ni la equidad y resulta muy complejo. Los altos niveles de informalidad de la economía limitan la administración tributaria y su aplicación, y explican hasta cierto punto por qué el impuesto a la renta y al patrimonio de las personas físicas constituyen una fuente tan limitada de ingresos fiscales, al tiempo que la carga impositiva sobre las empresas es muy elevada. Anteriormente, el conflicto armado interno dificultó que se pudiera gravar la tierra y las actividades relacionadas con el sector agrícola. Para compensar a las empresas y a los particulares por esta estructura tributaria distorsiva y regresiva, los sucesivos gobiernos han introducido regímenes especiales y exenciones tributarias que a menudo tienen escasos resultados a la hora de reducir con eficacia las desigualdades e incrementan la complejidad del sistema impositivo. Teniendo en cuenta la interacción de todos estos elementos, una reforma tributaria integral será la manera más eficaz de cambiar el sistema impositivo, de manera que se pueda incrementar la recaudación estimulando la inversión y el crecimiento, reduciendo las distorsiones y aumentando la equidad.

Resulta importante secuenciar correctamente una reforma de este tipo. En este sentido, una primera prioridad es fortalecer la administración tributaria para reducir la evasión impositiva y aumentar su capacidad recaudatoria. Al mismo tiempo, reformas tales como la ampliación de la base del impuesto a la renta de sociedades deben implementarse gradualmente, dadas las necesidades de incrementar paulatinamente la recaudación para financiar mayores gastos sociales y continuar con la consolidación fiscal.

La evasión de impuestos es una práctica extendida

La extendida evasión tributaria reduce de manera significativa la recaudación impositiva. Según estimaciones oficiales, la evasión tributaria en el impuesto al valor agregado (IVA) está cerca de 2% del PIB (Cruz, 2011), mientras que el FMI y algunos analistas sitúan este dato en el doble de dicho nivel (Steiner y Medellín, 2014). La administración tributaria tiene escaso control efectivo sobre la administración de aduanas debido a la falta de personal y otras limitaciones, lo cual ha derivado en unos niveles muy elevados de evasión del IVA en las importaciones. Asimismo, la administración tributaria tan solo inspecciona al 0.1% de los contribuyentes, en comparación con cerca del 3% registrado en otros países de América Latina (BID, 2013). Las estimaciones sitúan la evasión tributaria del impuesto sobre la renta de las sociedades en el 2.3% del PIB. Según las estimaciones de la administración tributaria, muchas empresas presentan liquidaciones manipuladas o evitan completamente el pago del IVA y del impuesto a la renta de las sociedades. Si bien no existen estimaciones fiables para el impuesto a la renta personal, la evidencia internacional muestra que, en general, la evasión tributaria está más generalizada en ese impuesto que en el IVA y en el impuesto a la renta de las sociedades (BID, 2013). En cualquier caso, la recaudación real del impuesto sobre la renta personal de 0.7% del PIB es baja.

El fortalecimiento de la administración tributaria reduciría la evasión de impuestos. Para ello, es necesario contar con más personal y una mayor capacidad técnica que hagan posible aprovechar las tecnologías de la información para detectar áreas de potencial fraude fiscal. Las sanciones por fraude fiscal también podrían aumentarse, siguiendo las prácticas generales adoptadas por los países de la OCDE y convirtiendo en delito la evasión tributaria nacional y extraterritorial. Posteriormente, quizá pudieran levantarse o reducirse las

sanciones penales si los contribuyentes comunicaran de manera voluntaria sus incumplimientos nacionales o extraterritoriales. Asimismo, los recientes avances conseguidos en los tratados bilaterales y multilaterales en lo relativo al intercambio automático de información podrían dotar de mayor credibilidad a las sanciones. Este tipo de reformas debería ir acompañado de medidas que refuercen la capacidad de la administración tributaria para llevar a cabo las inspecciones tributarias y fortalecer el cumplimiento tributario.

La reforma del sistema tributario también podría incrementar el cumplimiento tributario. Por ejemplo, el impuesto al patrimonio neto no fomenta que los contribuyentes declaren sus activos e ingresos nacionales y extraterritoriales. La propuesta del gobierno de introducir un programa especial voluntario de declaración de activos e ingresos durante un periodo limitado de tiempo constituye un paso en la dirección adecuada. Para poder aprovechar al máximo el impacto de este programa, debería formar parte de una reforma tributaria integral que reduzca distorsiones, ya que de lo contrario volverían a aparecer los mismos patrones de evasión tributaria.

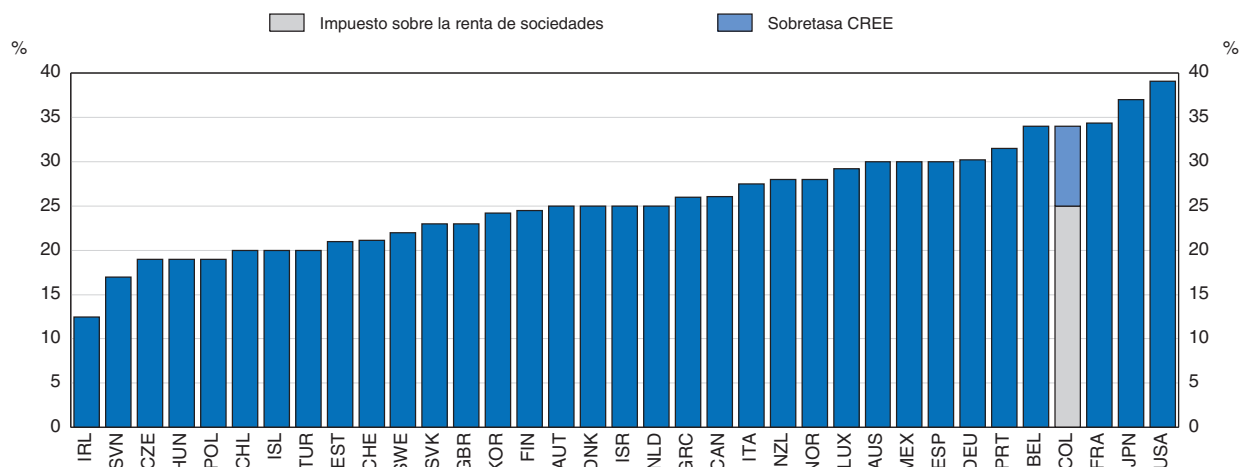
La carga tributaria sobre las sociedades es elevada según la comparación internacional

La carga tributaria efectiva sobre las sociedades en Colombia es elevada debido al efecto combinado de las tasas estatutarias del impuesto a la renta de sociedades, el impuesto al patrimonio neto con el que se gravan los activos de las empresas y el IVA que se impone sobre la inversión.

La tasa estatutaria del impuesto a la renta de las sociedades es del 34%, la cual resulta elevada según los parámetros internacionales y desalienta la inversión, especialmente fuera del sector del petróleo y la minería (Gráfico 10). Las múltiples exenciones que se derivan de contratos fiscales específicos de determinados sectores o compañías y de regímenes especiales como las zonas francas erosionan la base impositiva del impuesto sobre la renta de las sociedades. Para financiar la disminución de los impuestos sobre la

Gráfico 10. Las tasas estatutarias del impuesto a la renta de las sociedades en Colombia son elevadas

Tasas impositivas en 2014



Fuente: OCDE, Tax database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176934>

nómina y reducir los vacíos legales en materia tributaria, el gobierno introdujo una sobretasa del 9% en 2012 (CREE) que se impone sobre una base más amplia. El gobierno tiene previsto incrementar gradualmente esta sobretasa al 18% desde 2015 hasta 2018 para sustituir el impuesto al patrimonio sobre las sociedades. Dado que el impuesto sobre la renta de las sociedades y el denominado CREE tienen bases impositivas, retenciones y sistemas de declaración diferentes, la reforma introdujo una complejidad aún mayor. Para aumentar la eficiencia y el crecimiento, el impuesto sobre la renta de las sociedades y el CREE deberían unificarse, ampliando la base impositiva y reduciendo la tasa combinada. Una reforma de estas características atraería inversión extranjera y nacional a otros sectores distintos al petróleo y la minería. Este aumento de la inversión y del crecimiento compensaría a largo plazo la mayor parte de las pérdidas transitorias de ingresos (Steiner y Medellín, 2014).

Tanto las personas físicas como las jurídicas están sujetas a un impuesto sobre el patrimonio que grava los activos netos. Se introdujo como un impuesto transitorio sobre el patrimonio neto declarado en 2011 con arreglo a una tasa máxima del 6%, siendo el importe correspondiente pagadero en un plazo de cuatro años. El grueso del impuesto recae en las empresas; tan solo un número reducido de personas físicas (50 000 o 0.01% de la población) paga este impuesto, ya que las exenciones son elevadas y la identificación del patrimonio resulta difícil. El gobierno tiene previsto ampliar el impuesto hasta 2018 para las personas físicas y eliminarlo gradualmente para las sociedades. El impuesto sobre el patrimonio eleva las tasas efectivas del impuesto a la renta de las sociedades y el retorno de la inversión necesario para alcanzar el punto de equilibrio, distorsionando así la asignación del capital (Clavijo, Vera y Vera, 2013b). La mayor parte de los países de la OCDE no tienen un impuesto sobre el patrimonio y, de entre los cinco países que sí lo tienen, la tasa marginal más elevada es del 1.5%. Las empresas no deberían estar sujetas al impuesto sobre el patrimonio. En su lugar, la propiedad personal de acciones societarias debería incluirse en la base impositiva, ya que constituyen una forma de patrimonio.

La adopción de un régimen de IVA basado en el consumo reduciría la carga tributaria sobre la inversión. Las empresas abonan este impuesto conforme a su tasa general del 16% al adquirir activos fijos pero, a diferencia de otros países que lo aplican, no reciben una devolución del IVA pagado al realizar sus inversiones. Esto incrementa significativamente el costo de inversión en Colombia. En el marco de una reforma tributaria integral, Colombia debería imponer el IVA únicamente sobre el consumo y no sobre la inversión.

Las exenciones tributarias y los regímenes especiales hacen que el sistema tributario sea más complejo y regresivo

Colombia cuenta con una base impositiva del IVA muy reducida. Muchas actividades están excluidas del régimen de este impuesto –entre las que se incluyen la construcción, la electricidad, el transporte, los servicios financieros y otros servicios. La pérdida de ingresos estimada se sitúa en torno al 2.4% del PIB (Yori Parra et al., 2013). Muchas de estas actividades están sujetas al IVA en otros países de América Latina y de la OCDE. Por tanto, existe un amplio margen para incrementar la base mediante la eliminación de exenciones. Este aumento de la base impositiva podría conseguirse a través de la supresión de exenciones de bienes y servicios no esenciales. En caso de que sea necesario aumentar los ingresos, podría incrementarse la tasa general del IVA del 16%, ya que resulta baja en comparación con los países de la OCDE (un promedio del 19.1%) o con Chile (19%).

El impuesto a la renta personal resultaría más progresivo si se redujeran las exenciones, ya que tienden a aumentar con los ingresos (Alvaredo y Londoño, 2013). Por ejemplo, en la actualidad, las pensiones están exentas del impuesto a la renta. Exenciones, como por ejemplo a ahorros voluntarios para la jubilación y para la adquisición de vivienda, y deducciones sobre los ingresos de los empleados, deberían retirarse de manera gradual ya que son regresivos.

La reforma efectuada en 2012 implantó el denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) que actúa como límite máximo sobre determinadas exenciones del impuesto a la renta personal, incrementando ligeramente la tasa efectiva abonada por los hogares con rentas altas (OCDE, 2013a). La tasa marginal más elevada se sitúa actualmente en el 33% para rentas anuales con arreglo al impuesto a la renta ordinario y en el 27% para el IMAN (para rentas anuales superiores a los 190 000 de USD). El nivel de exención mínimo de 3 veces el promedio del ingreso per cápita –en comparación con el promedio de 0.5 veces en las economías de la OCDE– resulta elevado. La reducción de este umbral y el aumento de la tasa marginal (por ejemplo, subiendo el IMAN del 27% al 33%) incrementarían la recaudación y podrían mejorar también su progresividad.

Gravar los dividendos –exentos en la actualidad para las personas físicas– aumentaría la recaudación tributaria e incrementaría la progresividad. A mediano plazo, se recomienda redistribuir parte de la carga impositiva sobre las rentas del capital desde las empresas hacia los accionistas particulares. Colombia podría considerar la posibilidad de adoptar un sistema dual para el impuesto sobre la renta en el que los dividendos y las ganancias de capital se graven en el caso de las personas físicas con arreglo a una tasa impositiva proporcional. Gravar los dividendos al nivel de los accionistas puede exigir que se incremente la tasa impositiva sobre las ganancias de capital más allá del 10% actual.

Los gobiernos subnacionales podrían recaudar más

En lo que se refiere a la sostenibilidad fiscal a nivel subnacional, el marco actual es sólido. Por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 establece metas y reglas para la deuda, el crédito y el balance presupuestario subnacional que han mejorado en gran medida la sostenibilidad fiscal subnacional (MHCP, 2014b). Hasta 2016, las transferencias a los gobiernos subnacionales crecerán, por ley, un 3% anual en términos reales. Asimismo, cuando el PIB real crece por encima del 4%, se realizan transferencias puntuales de recursos adicionales. A partir de 2016, las transferencias crecerán al mismo ritmo que los ingresos registrados en los cuatro años anteriores. De este modo se suavizan la mayor parte de las fluctuaciones a corto plazo, pero sería mejor vincular las transferencias a los ingresos estructurales del gobierno central, en línea con la regla fiscal.

Los gobiernos subnacionales tienen importantes responsabilidades en materia de gasto, pero los ingresos locales son limitados. La mayor parte del gasto se financia a través de transferencias asignadas por el gobierno central con fines específicos, lo cual apenas incentiva que se mejore la asignación de estos recursos a nivel local (OCDE, 2014b). Los impuestos sobre consumos específicos y prediales son las principales fuentes de ingresos para los departamentos y municipios. Sin embargo, son pocos los municipios que disponen de registros catastrales actualizados, ya que en la actualidad se ven obligados a compensar económicamente a la oficina técnica nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC) para que calcule el valor de las propiedades y a menudo se ven presionados por grupos locales para que no lo hagan. Por tanto, el gobierno nacional debería proporcionar estos servicios catastrales de manera gratuita –o a un costo más bajo– y recompensar los

mayores esfuerzos fiscales que se efectúen a nivel subnacional, por ejemplo, vinculando los aumentos de transferencias del gobierno central al incremento de la recaudación de los gobiernos subnacionales. De este modo, se contribuiría a desarrollar el mercado de tierras, lo cual resulta necesario para incrementar la eficiencia de su uso.

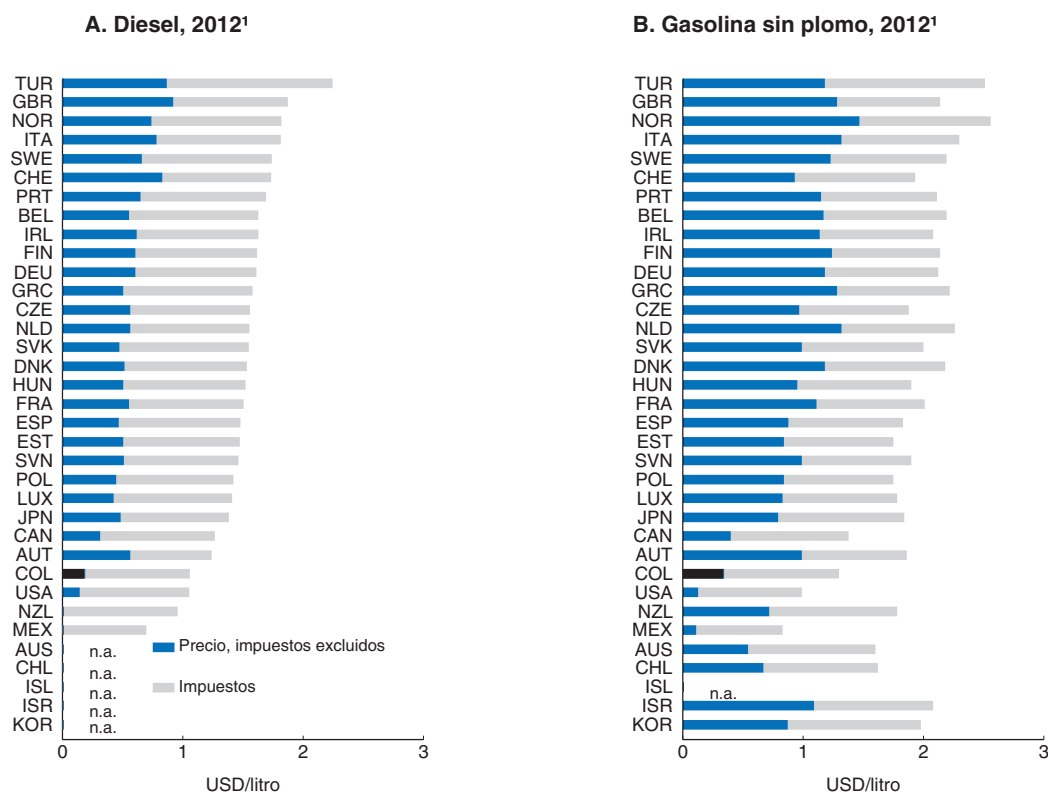
Una reforma del sistema para distribuir la recaudación tributaria nacional con los gobiernos subnacionales mejoraría la estabilidad y sostenibilidad de la financiación de estos últimos. El gobierno central comparte en torno al 30% de sus ingresos totales con los gobiernos subnacionales. Para el gasto corriente en educación, salud y saneamiento se realizan transferencias con fines específicos, mientras que los gastos de inversión se financian a través de recursos propios y regalías del petróleo y la minería. Una mejor coordinación de ambos sistemas optimizaría la eficiencia del gasto subnacional (OCDE, 2014a).

Hacia un sistema tributario más verde

Uno de los principales problemas ambientales es la tensión que se ejerce sobre la biodiversidad a través de la expansión de las actividades extractivas, el desarrollo urbano, el tráfico rodado y el pastoreo de ganado (OCDE/CEPAL, 2014). La intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero es un poco más alta que en el promedio de la OCDE, debido a las emisiones procedentes de la agricultura (OCDE/CEPAL, 2014). Asimismo, la proporción de tierras destinadas a la extracción de petróleo y a la minería ha crecido de manera significativa, y algunas actividades, especialmente las prácticas mineras ilegales, contaminan el suelo y el agua. Las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía son bajas gracias a la fuerte dependencia de la energía hidroeléctrica. No obstante, Colombia no tiene muchos instrumentos para desincentivar actividades que dañan al medioambiente y para incentivar un mejor desempeño ambiental. En este sentido, la implementación de un impuesto al carbono como propuesto por el Presidente Santos en 2012, y recientemente implementado en Chile y México, sería un paso en la dirección correcta.

Los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente son bajos y proceden fundamentalmente de impuestos a los combustibles para el transporte. Los impuestos relacionados con el medio ambiente representan solo el 3.6% del total de los ingresos tributarios, en comparación con el 5.7% de los países de la OCDE. La tributación a los combustibles no refleja plenamente su impacto medioambiental (Gráfico 11), lo cual ha derivado en subsidios implícitos a los mismos. Sin embargo, en comparación con otros países productores de petróleo, especialmente de América Latina, los precios de los combustibles en Colombia se encuentran mucho más cerca de los parámetros internacionales. En particular, la reforma de 2012 redujo la diferencia entre el diesel y la gasolina, pero la sobretasa que se añade a los impuestos especiales y al IVA sigue siendo menor en el caso del diesel. El aumento resultante en el consumo de diesel probablemente haya incrementado el impacto negativo del transporte sobre el medio ambiente. Si bien la reforma adoptada ha conseguido avances en la dirección adecuada, resultaría más eficaz que se diferenciaron los impuestos sobre los combustibles en función de su contenido energético o de su impacto en la contaminación del aire provocada en la zona y en las emisiones de gas de efecto invernadero (OCDE/CEPAL, 2014).

Gráfico 11. Precios de combustibles para el transporte rodado



1. Diesel: diesel de uso comercial para automóviles, en USD corrientes. Gasolina sin plomo: súper sin plomo (RON95) excepto NZL (RON96), COL y JPN (normal sin plomo); USD a precios corrientes y PPA (COL: PPA 2011).

Fuente: OCDE (2013) Environmental Statistics database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176946>

Recomendaciones para aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y equitativo

Principales recomendaciones

- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad, el crecimiento y la recaudación.
- Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones.
- Reducir la carga tributaria sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta de sociedades, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión.
- Aumentar la progresividad del impuesto a la renta de las personas gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas.
- Implementar un impuesto al carbono para lidiar de manera coste-eficiente con las emisiones.

Otras recomendaciones

- Ampliar la base del impuesto a la renta de sociedades eliminando exenciones y regímenes especiales. Unificar el impuesto sobre la renta de sociedades y la sobretasa CREE a mediano plazo.

Recomendaciones para aumentar la recaudación y construir un sistema impositivo más eficiente y equitativo (cont.)

- Incluir las acciones societarias en la base del impuesto sobre el patrimonio para las personas físicas y reducir la tasa impositiva.
- Incrementar la tasa general del IVA en caso de que sea necesario incrementar la recaudación. A mediano plazo, ampliar la base y eliminar exenciones a bienes no esenciales.
- Ayudar a los gobiernos subnacionales en actualizar los registros catastrales. Vincular el aumento de transferencias del gobierno central al incremento de la recaudación subnacional.
- Coordinar mejor el sistema de participación de impuestos con el sistema de regalías procedentes del petróleo y la minería. Vincular el crecimiento de las transferencias a los ingresos estructurales del gobierno central.
- Ajustar las tasas de los impuestos sobre los combustibles para el transporte a fin de reflejar su impacto medioambiental.

Promover un crecimiento más inclusivo

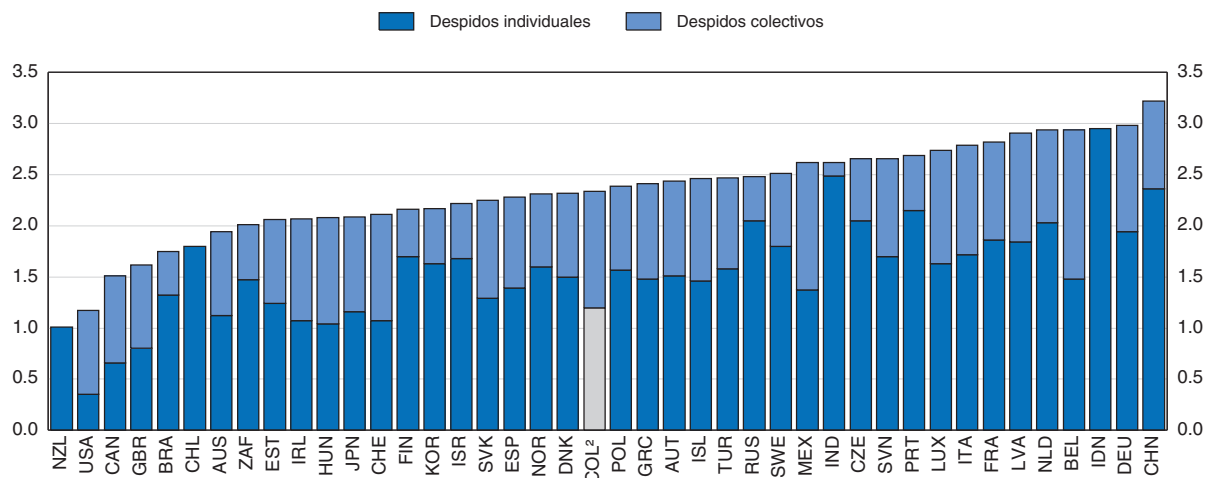
Los marcos de políticas estructurales de los mercados laboral, financiero y de productos respaldan el crecimiento pero, a pesar de las buenas perspectivas a corto plazo, sostener el crecimiento y dotarlo de mayor inclusividad será un reto, en especial si la riqueza generada por el petróleo y la minería comienza a agotarse. Resulta fundamental aumentar la productividad y la competitividad fuera del sector de las materias primas para crear más puestos de trabajo en el sector formal. La productividad aumentaría si se redujera la informalidad a través de la formación y dotación de mejores habilidades y competencias, y con la introducción de cambios en las políticas laborales. Algunas dimensiones del clima de negocios muestran claramente mejoras. En particular, se han simplificado varias regulaciones en un conjunto de áreas, lo cual se refleja en la mejora continua de Colombia en el ranking de indicadores del Banco Mundial *Doing Business*. A pesar de estos resultados positivos, se necesitan más reformas para reducir las barreras al comercio y la competencia, fortalecer la gobernanza pública, reducir las brechas en infraestructuras de transporte, incrementar el acceso a la financiación y dotar a los mercados laborales de mayor eficiencia e inclusividad.

Los incrementos presupuestales para la educación y el desarrollo de primera infancia en el presupuesto para 2015 son un paso en la dirección correcta. Esto ayudará a incrementar la matrícula en la educación pre-primaria y terciaria. La inmatriculación en pre-primaria de 50% se encuentra muy por debajo del promedio en la OCDE (cerca de 90%) y debe incrementarse. El acceso a la educación terciaria está aumentando, triplicándose en los últimos 20 años. Sin embargo, la tasa bruta de escolarización terciaria se ubica en 45%, aún muy por debajo del promedio OCDE (70%) u otros países latinoamericanos (p.e. Argentina 78% o Chile 74%). Como recomendó la *Evaluación Económica OCDE de 2013* también se requiere incrementar la calidad educativa, mientras que también debe proporcionarse más entrenamiento a los maestros y profesores para incrementar y modernizar sus cualificaciones.

Las regulaciones del mercado laboral y de productos se encuentran cerca del promedio de la OCDE

Colombia se sitúa cerca del promedio de los países de la OCDE con respecto a la legislación de la protección del empleo (Gráfico 12). Por ejemplo, los contratos de duración

Gráfico 12. **Protección de trabajadores permanentes frente a despidos individuales y colectivos, 2013**



1. En el caso de Colombia, los datos son preliminares y se han elaborado en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.
2. En el caso de los países de la OCDE y de Letonia, los datos hacen referencia a 2013; para el resto de países, los datos hacen referencia a 2012. Las cifras presentan la contribución de la protección del empleo para los trabajadores regulares frente al despido individual (EPR) y disposiciones adicionales para despidos colectivos (EPRC) con respecto al indicador de protección del empleo para trabajadores regulares frente al despido individual y colectivo (EPRC). La altura de la barra representa el valor del indicador EPRC.

Fuente: OCDE, *Employment Protection Database*, actualización de 2013.

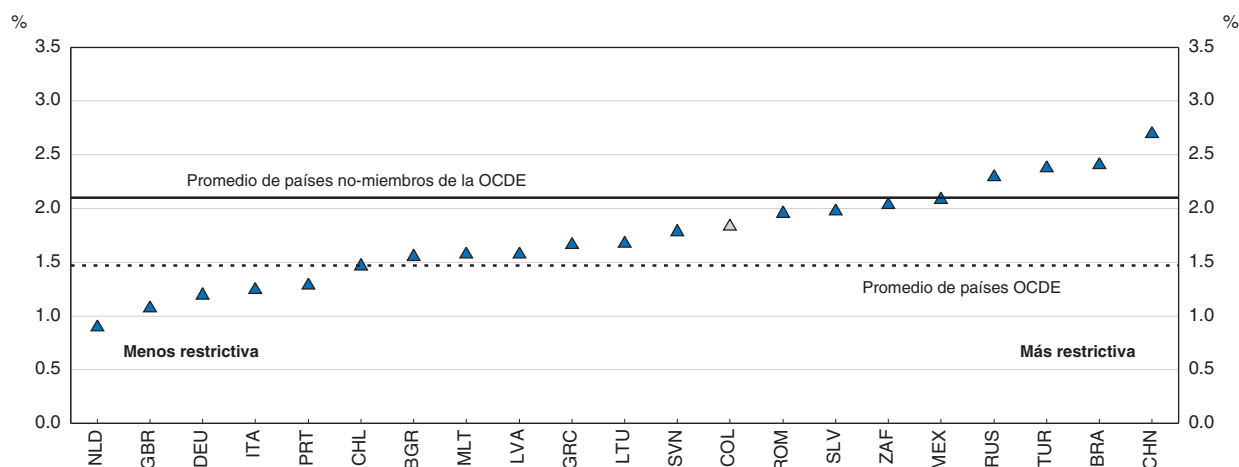
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176952>

determinada se pueden renovar indefinidamente (después de tres contratos, el siguiente tiene que ser mínimamente de un año). A pesar de esta flexibilidad del mercado laboral, las empresas y el sector público utilizan en gran medida la subcontratación de servicios para reducir costos. La protección frente al desempleo se ha ampliado recientemente (*Mecanismo de protección al cesante*) mediante el aumento de la protección social para algunos desempleados, una red de servicios públicos de empleo, políticas activas del mercado de trabajo y un sistema voluntario de cuentas de ahorro individual de protección al cesante. Si bien es demasiado pronto para evaluar este sistema, se trata de un paso en la dirección adecuada. Sin embargo, persisten las dificultades para hacer cumplir los derechos laborales. A pesar del progreso reciente, sigue habiendo un número demasiado bajo de inspectores de trabajo, y los que hay carecen de formación, seguridad laboral y autoridad, al tiempo que el cobro de las sanciones sigue siendo problemático (US Department of Labor, 2014).

Las regulaciones de los mercados productos de Colombia son menos restrictivas que en la mayor parte de los países no-miembros de la OCDE, pero se sitúan algo por encima del promedio de la OCDE (Gráfico 13). En particular, las barreras al comercio siguen siendo elevadas. La disminución de estas barreras podría incrementar la productividad y el crecimiento. La productividad se ve frenada por la falta de competencia en mercados de productos tales como las telecomunicaciones, los alimentos y el comercio minorista. Por ejemplo, si bien Colombia ha mejorado el marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones y ha potenciado la economía digital, la concentración en los mercados de telefonía fija y móvil sigue siendo una de las más altas del mundo. A pesar del remate exitoso en 2013 de licencias de líneas 4G móviles que permitió la entrada de dos nuevas compañías al mercado de telefonía móvil (ver Anexo), se necesita aun una mayor competencia para aumentar las tasas de adopción y hacer llegar las ventajas de los servicios de telecomunicaciones a todos los colombianos (OCDE, 2014b).

Gráfico 13. **Regulación de mercados de productos**

Índice de 0 a 6, de menor a mayor restricción



Nota: Los triángulos representan las puntuaciones.

Fuente: OCDE, *Going for Growth database*.StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176960>

La ley de competencia de 2009 ha mejorado el marco de políticas en este ámbito, pero podría reforzarse en varios aspectos. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) debería tener una mayor independencia política, y así podría operar de manera más eficaz. Las políticas de aplicación de la ley por parte de la SIC deberían ser más transparentes. Asimismo, resultaría de utilidad reducir la elevada rotación de empleados en la SIC, modificar el sistema de promoción y defensa de la competencia para garantizar evaluaciones eficaces, y mejorar la comunicación para aumentar la comprensión del público de la competencia y el papel que desempeña en promover la prosperidad económica. Además, es necesario adoptar esfuerzos adicionales para abordar la fuerte reticencia mostrada por el sector agrícola frente a los principios de las políticas de la competencia.

Reforzar la gobernanza en el sector público

Colombia ha conseguido avances a la hora de adoptar un marco de políticas públicas que facilite la adopción eficaz de políticas para mejorar el desempeño económico. Colombia ha adoptado un marco de buena gobernanza dotado de un sistema de evaluación del desempeño que resulta avanzado para los estándares de la OCDE, así como un proceso presupuestario modernizado y mejoras significativas para institucionalizar su servicio público. Las simplificaciones regulatorias han reducido la burocracia, pero la aplicación de los contratos sigue siendo gravosa y costosa. Las políticas regulatorias se beneficiarían de un enfoque más sistemático con respecto a los análisis y evaluaciones de impacto regulatorio *ex ante* y *ex post* (OCDE, 2013b). El Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó recientemente un documento de política (CONPES 3816 de 2014) que establece gradualmente la obligatoriedad del uso de estudios de impacto regulatorio y otros instrumentos, así como construir la institucionalidad y capacidad. En este sentido, la implementación de este documento sería un paso en la dirección adecuada.

A pesar de avances positivos en potenciar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, la corrupción sigue siendo un problema en Colombia. La corrupción se sitúa como primera limitación a la hora de hacer negocios en Colombia (WEF, 2014). Colombia se ha unido a la Alianza para el Gobierno Abierto, y está comenzando a aplicar algunos de sus

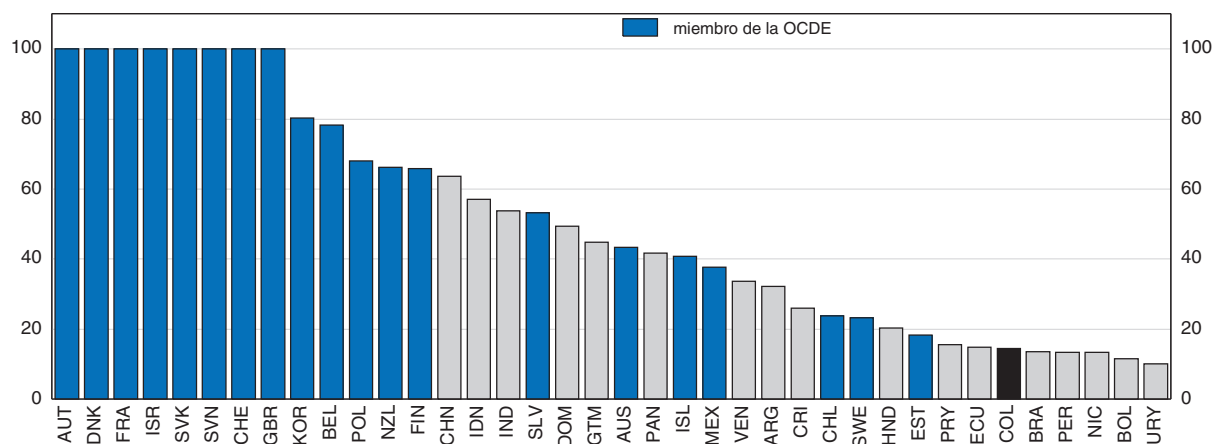
compromisos, fundamentalmente en el ámbito de la prestación de servicios. La adopción en marzo de 2014 de la Ley 1712 de 2014 –por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional– representa un hito importante en este sentido. Colombia se adhirió a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho. Se han adoptado algunas medidas positivas adicionales, como la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública en 2011, que centraliza el abastecimiento público y mejora la eficiencia y la transparencia. Sin embargo, es necesario que esta agencia cuente con mayor capacidad y mayores recursos para desempeñar sus cometidos. Asimismo, el Estatuto Anticorrupción de 2011 redefinió el marco jurídico para combatir la corrupción y fortaleció los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública (OCDE, 2013c).

Cerrar las brechas en las infraestructuras de transporte

Las infraestructuras de transporte (Gráfico 14) constituyen una limitación para el crecimiento, dado que casi la mitad de las exportaciones de Colombia son sensibles a factores de tiempo o de logística (OCDE/CEPAL/CAF, 2013). A pesar de las mejoras adoptadas para flexibilizar las regulaciones, exportar un contenedor sigue costando en Colombia más del doble que en las economías de la OCDE, principalmente por los costos de transporte nacionales (Banco Mundial, 2013). Es necesario potenciar el acceso a los mercados internacionales para que las empresas colombianas aprovechen plenamente los tratados de libre comercio suscritos recientemente con la UE y Estados Unidos.

Gráfico 14. Carreteras asfaltadas (porcentaje del total de carreteras)

2011 o última fecha posterior disponible



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial y CAF (2013) “La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina”, CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, IDeAL, Caracas.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176977>

Las inversiones en infraestructuras de transporte aumentaron de cerca del 1% del PIB en 2000 a casi el 2.5% en 2011, fundamentalmente a través de una mayor participación privada. No obstante, este nivel de inversión puede ser insuficiente para cerrar las brechas de Colombia en el ámbito de las infraestructuras (Clavijo, Vera y Vera, 2013a). La nueva legislación que rige las asociaciones público-privadas (APP) proporciona un marco coherente para atraer una mayor inversión privada y reducir los anteriores problemas provocados por costosas renegociaciones de contratos (Bitran, Nieto-Parra y Robledo, 2013).

Además, la nueva legislación hace hincapié en analizar el *value-for-money* a la hora de elegir el régimen contractual para la ejecución de los proyectos. Asimismo, la reciente creación del Viceministerio de Infraestructura y de la Agencia Nacional de Infraestructura incrementarán las capacidades técnicas y administrativas para reforzar el ciclo general de los proyectos de las inversiones. Sin embargo, el gobierno deberá seguir vigilando de cerca los potenciales riesgos fiscales y asegurarse de que la financiación (incluidos los pasivos futuros) se contabilice de forma transparente.

Estos cambios deberían atraer una mayor inversión privada, la cual resulta necesaria para financiar los proyectos de concesiones de carreteras previstos para el periodo 2015-20 de en torno al 6.5% del PIB de 2013. Las estimaciones oficiales muestran que esto incrementaría el crecimiento potencial de PIB en 0.7 puntos porcentuales durante la próxima década. Asimismo, se están reduciendo las carencias de infraestructuras a través de proyectos locales y regionales de infraestructuras financiados mediante las regalías del petróleo y la minería en el marco del sistema general de regalías recientemente reformado, que se ejecutarán durante los próximos años.

La inversión en infraestructuras se dificulta por limitaciones institucionales que generan incertidumbres y retrasos. Recientemente se ha aprobado una nueva legislación para racionalizar el proceso de adquisición de tierras y facilitar la concesión de licencias ambientales. Sin embargo, el laborioso proceso consultivo entablado con los ciudadanos y las minorías podría racionalizarse para aumentar la eficiencia y reforzarse para garantizar mejor los derechos de las comunidades locales (ANIF, 2014). Esto se podría lograr mediante una definición clara de los procedimientos, especialmente en relación con el pago de compensaciones, y con la definición y registro de las minorías que tengan derecho a participar (Comisión de Infraestructura, 2012). Asimismo, la realización de consultas y evaluaciones ambientales de forma conjunta antes de proceder a la concesión de contratos reduciría los costosos riesgos y retrasos que se producen en la actualidad.

El nuevo sistema de reparto de las regalías del petróleo y la minería descentraliza la planificación y ejecución de los proyectos, lo cual mejora el marco para la inversión en infraestructuras subnacionales. Sin embargo, un aumento de la capacidad y la asistencia técnica reforzaría la planificación y la ejecución a escala local. A pesar de que existe una mejor coordinación de la inversión a través de los distintos niveles del gobierno en el nuevo marco, el sistema sigue siendo complejo. Además, la mayor parte de los recursos se asigna a los municipios, los cuales tienden a favorecer proyectos locales de reducidas dimensiones. Esta fragmentación implica que quizá no se esté dando la prioridad necesaria a proyectos de infraestructura de gran escala con mayores retornos sociales (OCDE, 2014a). Una solución podría ser el uso de incentivos como *matching grants* y construir instituciones para coordinar proyectos de infraestructuras regionales más amplios a través de los distintos departamentos. En este sentido, se debería llevar a la práctica la reciente propuesta de ampliar los denominados “Contratos Plan”, que incluyen incentivos económicos para priorizar estas inversiones y sanciones en caso de incumplimiento a través del Plan Nacional de Desarrollo 2014-18.

Más competencia en el sistema bancario impulsaría el desarrollo financiero

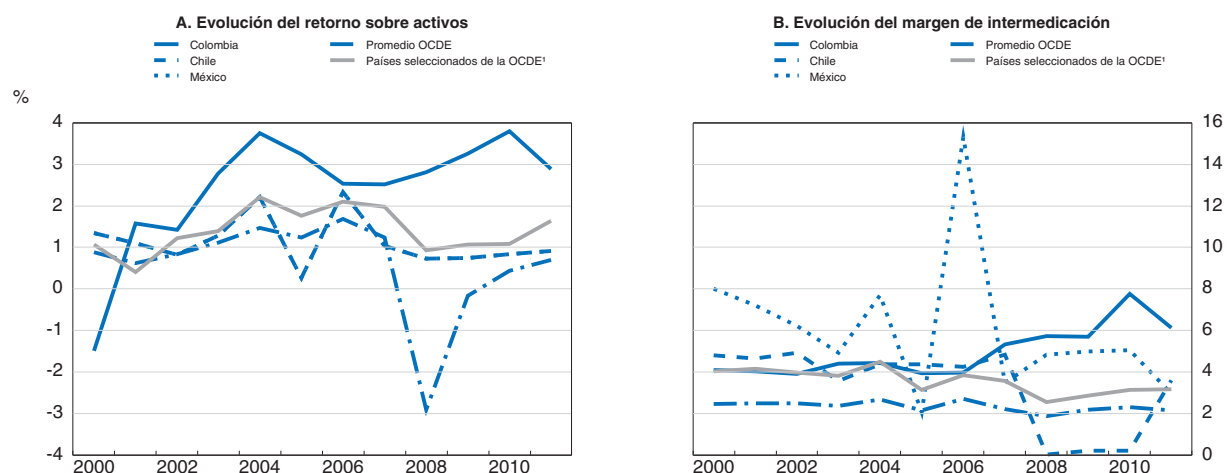
El crédito doméstico al sector privado se ha incrementado de forma significativa, pero la profundización financiera sigue siendo limitada y las empresas se enfrentan a importantes barreras para acceder a la financiación. Después de la crisis bancaria de 1998-2000, el crédito al sector privado se contrajo desde los máximos de 33% del PIB

de 1997 hasta 20% del PIB de 2003. Desde entonces, se ha incrementado a casi 41% del PIB en 2013, lo que sigue siendo bajo en comparación con el promedio de la OCDE (por encima del 150% del PIB) o por ejemplo con Chile (100% del PIB). Este patrón también se cumple en el caso de la financiación mediante títulos de deudas o emisión de acciones (Medellín y Pedroza, 2014). En particular, las PYME se enfrentan a dificultades a la hora de acceder al crédito. Por ejemplo, la proporción de créditos concedidos a PYME en comparación con el total de préstamos a empresas ha descendido y se encuentra por debajo de la mayor parte de las economías de la OCDE. La proporción de créditos a corto plazo se ha incrementado, y los diferenciales de tasas de interés para las PYME –en comparación con las entidades de mayor tamaño– son elevados a pesar del descenso de la tasa de financiación.

Existe margen para profundizar los mercados financieros mediante el incremento de la eficiencia y la competencia en el sistema bancario. Desde 2008, se han incorporado al mercado nuevos bancos a medida que varios proveedores de servicios financieros ya existentes han decidido convertirse en entidades bancarias y varios bancos extranjeros han entrado en Colombia. No obstante, los indicadores de rentabilidad y los márgenes de intermediación siguen siendo elevados en comparación con las economías de la OCDE (Gráfico 15). El aumento de los márgenes refleja en parte un incremento de los créditos al consumo más arriesgados, pero la reducción coordinada de las tasas hipotecarias en 200 puntos básicos (en el marco del plan PIPE) denota unos márgenes de intermediación significativos. Las estimaciones de eficiencia en costos y del grado de competencia en el mercado muestran que la eficiencia y la competencia del sistema bancario de Colombia son relativamente bajas (Gráfico 16). La introducción de mayor competencia en el sistema bancario evitando la concentración excesiva y aplicando regulaciones de protección de la competencia podría reducir el costo de la financiación y mejorar el acceso.

El aumento de las facultades supervisoras de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) también generaría efectos positivos en el sistema bancario. En particular, a pesar de que la SFC es independiente desde un punto de vista financiero, el superintendente

Gráfico 15. Los márgenes de intermediación y rentabilidad del sistema bancario colombiano siguen siendo altos

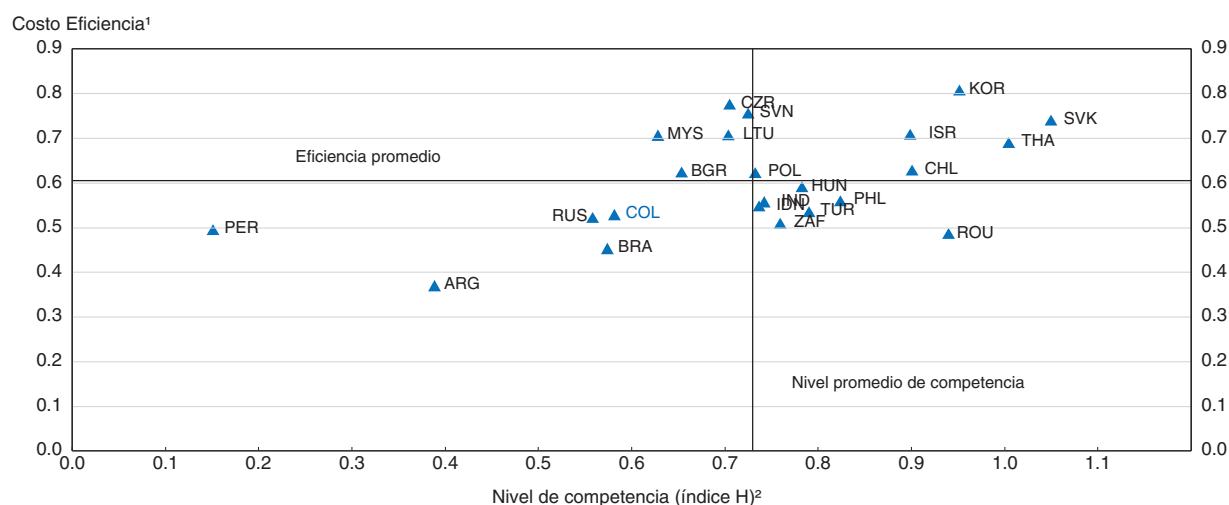


1. El dato de los países seleccionados de la OCDE representa el promedio de los siguientes nueve países de la OCDE: Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Israel, Polonia, República Checa y Turquía.

Fuente: Daude y Pascal (2015) en base a Global Financial Development Database, Banco Mundial, Bloomberg y SNL Financial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176984>

Gráfico 16. La eficiencia y la competencia en el sistema bancario son bajas en términos comparativos



1. La eficiencia en costos es un parámetro que mide la distancia relativa desde la frontera de la eficiencia. Oscila entre 1 y 0 para representar la empresa plenamente eficiente y la empresa plenamente ineficiente, respectivamente.
2. El Índice H de libre competencia capta la elasticidad de los ingresos por intereses bancarios con respecto a los precios de los insumos. El índice H es igual a uno en caso de competencia perfecta y oscila entre 0 y 1 en una competencia monopolística. Por debajo de 0, el índice implica que existe un monopolio.

Fuente: Daude y Pascal (2015) en base a Global Financial Development Database, Banco Mundial, Bloomberg y SNL Financial.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933176991>

es designado directamente por el Presidente y no tiene un mandato de término fijo, lo cual reduce su independencia. Las autoridades colombianas están analizando en la actualidad alternativas jurídicas para potenciar su independencia *de jure*.

El costo y el acceso a la financiación también se ven influidos por los requisitos regulatorios. Los bancos están obligados a mantener títulos que financien el fondo de garantía de segundo piso (Finagro) generando distorsiones en la asignación de carteras (OCDE, 2013a). El impuesto a las transacciones financieras, a pesar de las exenciones existentes para pequeñas transacciones, dificulta el acceso a los mercados formales de crédito. Asimismo, crea barreras a la competencia al eximir a transacciones del mismo titular dentro de la misma institución. Colombia sigue teniendo problemas con los derechos de los acreedores, las incertidumbres relacionadas con la recuperación de garantías y la débil aplicación de los contratos. Deberían retirarse gradualmente las inversiones forzosas y el impuesto a las transacciones financieras. La adopción de reformas legales que aumenten los derechos de los acreedores y doten de mayor eficiencia al sistema judicial mejoraría la competencia y la eficiencia bancaria.

Dotar a los mercados laborales de mayor eficiencia e inclusividad

A pesar de mejoras, las ineficiencias en el mercado laboral continúan siendo una fuente de desigualdad. La tasa de participación laboral ha fluctuado alrededor de 62% desde comienzo de los 200s y cerca del 64% desde 2011. La tasa de desempleo ha disminuido significativamente desde casi 15% en 2001 a apenas 9%. Sin embargo, la tasa de empleo femenina es tan solo 48% en comparación a 73% para los hombres. Además, los más educados disfrutan de un premio salarial muy alto, aunque se está reduciendo recientemente (Journard y Londoño, 2013), lo cual incrementa la desigualdad. Esto refleja el limitado acceso a la educación pre-primaria y terciaria de los hogares pobres. Adicionalmente,

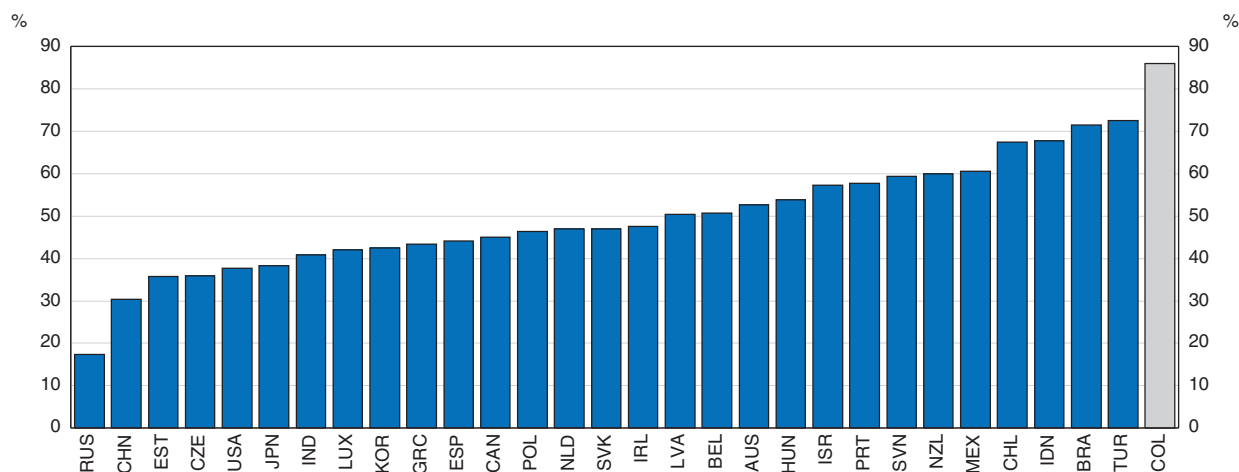
las habilidades y competencias terciarias muchas veces no coinciden con las necesidades del mercado laboral. Aproximadamente 45% de las empresas identifican la falta de personal cualificado como una limitante severa, muy por encima del 30% en 2006 y el 20% en las economías de la OCDE (OCDE, 2013a).

La elevada informalidad reduce la productividad y agrava las desigualdades

Colombia tiene una de las tasas de informalidad laboral más elevadas de América Latina, por encima de lo que cabría esperar dado el desarrollo económico del país (Pallares-Miralles, Romer y Whitehouse, 2012). La elevada informalidad agrava las desigualdades, porque el sector informal tiene un acceso limitado a la financiación y a las prestaciones públicas, e intensifica las dificultades a las que se enfrentan el sistema tributario y pensional al reducir la base de contribuciones y de impuestos. Dependiendo de la definición, el empleo informal representa entre el 50% y el 70% del empleo total. Los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con menor cualificación y los desplazados por la violencia política constituyen los segmentos de población más propensos a trabajar de manera informal (Bernal, 2009, Ibáñez y Moya, 2009a y 2009b). Sin embargo, muchos trabajadores enfrentan periodos de informalidad seguidos de periodos de formalidad.

El elevado salario mínimo contribuye a la informalidad. El salario mínimo nacional representa el 86% del salario mediano, situándose muy por encima del promedio de la OCDE (Gráfico 17). Sin embargo, casi la mitad de la fuerza de trabajo total (formal e informal) gana menos del salario mínimo. Como mostró la *Evaluación Económica OCDE de 2013*, en muchas regiones menos desarrolladas, el salario mínimo se sitúa muy por encima del salario promedio y la informalidad es muy superior al promedio nacional. El elevado salario mínimo reduce las posibilidades de empleo para los trabajadores con baja cualificación, los jóvenes y los residentes en regiones menos desarrolladas, así como para las minorías. El elevado salario mínimo es el reflejo de una trayectoria de grandes incrementos anuales superiores a la inflación. Para conseguir que el salario mínimo regrese gradualmente a un nivel más favorable a la creación de empleo, su incremento debe limitarse a la inflación durante un tiempo. Diferenciar el salario mínimo en base a la edad potenciaría el empleo entre los

Gráfico 17. Salario mínimo como porcentaje del salario promedio en 2012



Nota: En el caso de Rusia, China, Indonesia e India, se trata de la relación como porcentaje del salario promedio en 2012.

Fuente: OCDE, 2014 *Going for Growth* database.

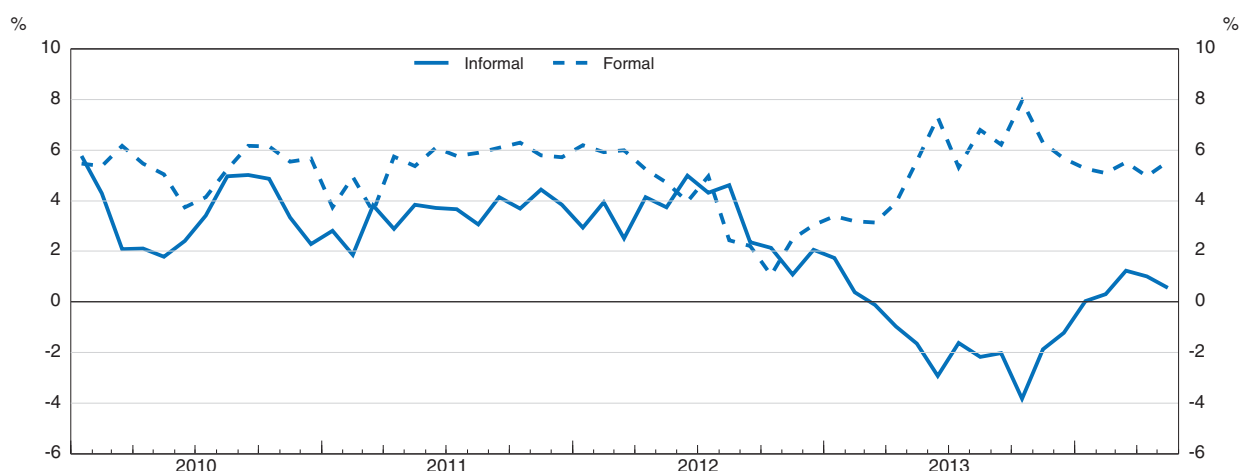
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177008>

jóvenes menos cualificados. Merece la pena mencionar que el programa de aprendizaje ya permite que los aprendices sin título terciario ganen el 75% del salario mínimo.

Los elevados costos laborales no salariales también fomentan la informalidad. La creación de empleo formal aumentó tras la reforma tributaria de 2012, la que redujo las cotizaciones a la seguridad social (Gráfico 18). Sin embargo, los 1.2 millones de empleos formales creados desde el inicio de 2010 representan únicamente el 5% de la población activa. Deberían adoptarse medidas adicionales para reducir aún más los costos laborales no relacionados con los salarios. Una opción consistiría en eliminar la contribución del 4% sobre los salarios que financia el sistema de Cajas de Compensación – entidades privadas sin ánimo de lucro que proporcionan ayudas para familias, seguros de desempleo y actividades comerciales y recreativas. Las actividades comerciales y de ocio deberían pasar a ser voluntarias.

Gráfico 18. Creación de empleo formal e informal

Tasas de crecimiento (interanual)



1. Los datos se calculan con arreglo a un promedio móvil de tres meses (enero de 2010 se ha calculado con el promedio entre diciembre de 2009 y febrero de 2010).

Fuente: DANE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177013>

El congreso está actualmente analizando una ley sobre las horas extras. El objetivo de la ley es pasar de un turno de noche de 8 horas a un turno de 12 horas, con un incremento salarial del 35%. Si la ley se aprobara, las condiciones laborales se acercarían a los parámetros de la OCDE. Sin embargo, es importante dar flexibilidad suficiente a los empleadores para ajustar el horario de trabajo a las necesidades de producción, por ejemplo, permitiéndoles que calculen el promedio de las horas de trabajo –y del pago de horas extras– con arreglo a un periodo de tiempo superior al de una semana, tal y como sucede en la mayoría de países de la OCDE.

A pesar del progresivo descenso registrado, el desempleo –que supera el 9%– sigue siendo alto en comparación con las economías de la OCDE y los países de América Latina. Los segmentos de población más expuestos al riesgo de desempleo son las mujeres, los jóvenes y los residentes en zonas urbanas. Esta elevada tasa de desempleo potencia la desigualdad en los ingresos (OCDE, 2013a). El refuerzo de las políticas activas y pasivas de empleo mejoraría los resultados de este mercado.

Recomendaciones para promover e un crecimiento más inclusivo

Principales recomendaciones

- Adaptar la legislación para fortalecer el clima de negocios, promover la competencia y dotar de mayor eficiencia al sistema judicial para fortalecer al estado de derecho.
- Crear incentivos para mejorar la coordinación de los proyectos de infraestructuras entre los distintos gobiernos subnacionales en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- Mantener el incremento del salario mínimo cercano a la inflación para aumentar la diferencia con el salario medio. A mediano plazo, diferenciar el salario mínimo por edades.

Otras recomendaciones

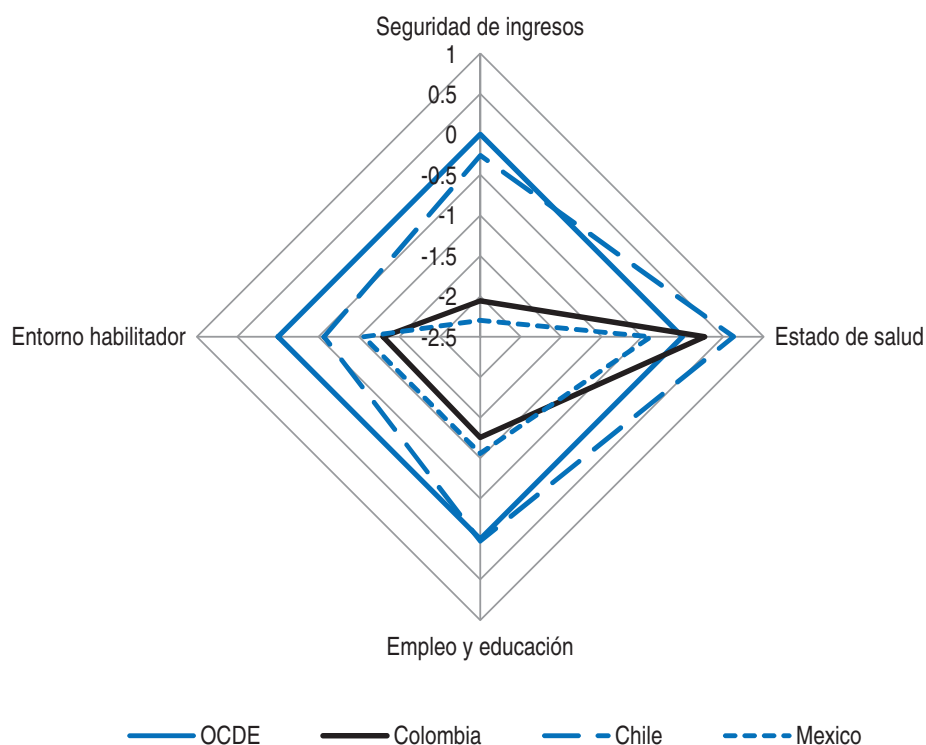
- Mejorar el proceso de consultas con las minorías locales y los procesos de concesión de licencias ambientales mediante una definición clara de los mecanismos de compensación y de las minorías que tengan derecho a participar.
- Retirar gradualmente las inversiones forzosas en títulos de desarrollo agropecuario así como el impuesto a las transacciones financieras.
- Desarrollar una mayor capacidad a nivel de gobierno subnacional para mejorar la planificación y ejecución de los proyectos de infraestructuras.
- Revisar el esquema de financiación de las Cajas de Compensación.

Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad

La inseguridad de ingresos entre las personas de la tercera edad en Colombia es elevada en comparación con los países de la OCDE, lo cual lleva a niveles muy bajos de bienestar (Gráfico 19). Menos de un 40% de la población dispone de una pensión y la mitad de las personas de la tercera edad viven por debajo de la línea de la pobreza. Esto refleja la baja cobertura del sistema pensional, en especial en el caso de las mujeres y de los trabajadores con menor cualificación, así como la falta de programas adicionales de protección social para la tercera edad. Solo los trabajadores del sector formal pueden contribuir al sistema pensional. Las recientes reformas han tratado de incrementar la cobertura con planes de ahorro para la tercera edad para los trabajadores informales de bajos ingresos y de ampliar los programas de subsidios a los más pobres. Por el momento, el grado de acogida y el nivel de beneficios han sido reducidos. La reforma del sistema pensional y los programas de protección de social para la tercera edad es cada vez más urgente para mejorar la equidad, reducir la desigualdad de ingresos y mejorar el bienestar en la tercera edad.

La escasa cobertura del sistema pensional refleja la elevada informalidad y los estrictos criterios de elegibilidad. El plan público de prestaciones definidas y un plan privado de contribuciones definidas compiten entre sí dado que los trabajadores pueden pasar de uno a otro varias veces durante su vida laboral. Solo los trabajadores del sector formal que ganan al menos el salario mínimo pueden contribuir a estos dos planes. La Constitución también exige que las pensiones sean como mínimo equivalentes al elevado salario mínimo, lo cual resulta costoso. La pensión mínima representa aproximadamente 60% del salario medio, mientras que en la OCDE en promedio solamente asciende a menos de 20%. En la actualidad, aproximadamente 36% de los empleados formales se encuentran adscritos al plan público mientras que el 64% restante está en el privado. La elegibilidad a recibir una pensión se ve reducido también por los aproximadamente 25 años de contribución requeridos, dada la relativamente baja estabilidad de los trabajadores menos cualificados en el mercado laboral.

Gráfico 19. Bienestar entre las personas de 65 años y más



1. El indicador de cada país se expresa como la diferencia con el promedio de la OCDE y se divide entre la desviación estándar de la OCDE.

Fuente: HelpAge International (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177023>

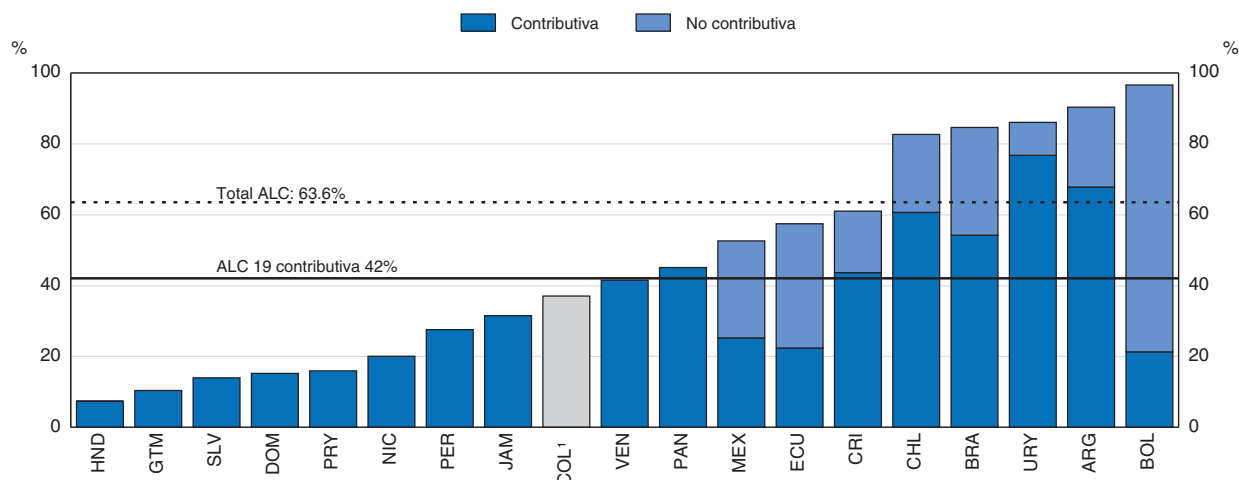
Actualmente, solo el 22% de la población en edad de jubilación cobra una pensión de estos dos planes, lo cual es bajo según los parámetros internacionales (Gráfico 20). Un 15% adicional está cubierto por una serie de regímenes especiales (régimen judicial, militar, policía y profesores, entre otras profesiones). Como resultado de esta baja cobertura general, la tasa de pobreza en la tercera edad en Colombia se incrementa del 31% –en la población en edad de trabajar– al 42% entre las personas con 60 o más años de edad, lo cual contrasta con muchos otros países de América Latina (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

El plan público de prestaciones definidas es muy generoso para el reducido grupo de personas que se beneficia del mismo, lo cual contribuye a la desigualdad entre las personas de la tercera edad. El salario de referencia para calcular el nivel de la pensión se basa en los ingresos de los últimos 10 años, un periodo mucho más corto que en la mayoría de los países de la OCDE y que beneficia a aquellos trabajadores con un perfil de ingresos más empujado –con frecuencia profesionales cualificados y personas con altos ingresos (OCDE, 2013a). La tasa de reemplazo de 65-80% del salario de referencia promedio es elevada en comparación con los países de la OCDE (Gráfico 21). Esta tasa es aún más elevada en el caso de las personas que ganan el salario mínimo, alcanzando el 100% en esos casos. Reformar el sistema parece constituir una gran prioridad para ampliar la cobertura y racionalizar las prestaciones.

La sostenibilidad a largo plazo del generoso plan público de prestaciones definidas –una elevada tasa de reemplazo para una pensión que se basa en un salario de referencia

Gráfico 20. Cobertura de pensiones en los países LAC

Porcentaje de personas con 65 o más años que cobran una pensión

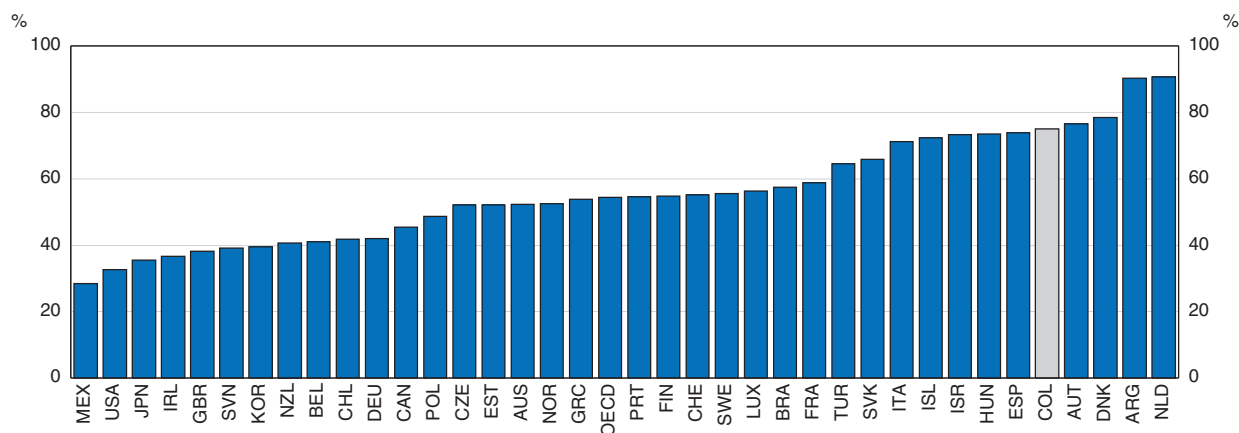


1. No se incluye la población cubierta por el programa Colombia Mayor. LAC 19 es el promedio de los 19 países de América Latina que se muestran en el gráfico.

Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177034>

Gráfico 21. Tasa de reemplazo bruta de pensiones en 2013



1. Tasa de reemplazo bruta de un varón que gane el salario promedio. En el caso de Colombia, representa el límite superior de la tasa de reemplazo del ingreso medio en el plan pensional público.

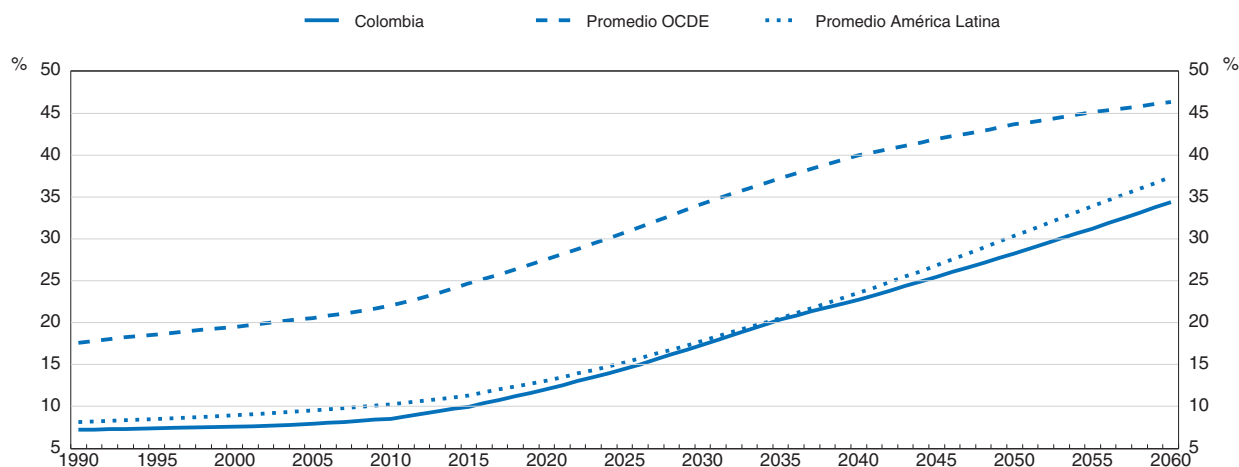
Fuente: Autoridades nacionales y OCDE (2013b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177046>

calculado sobre los ingresos obtenidos en un reducido número de años– también puede estar en riesgo si no se reforma, dadas las actuales tendencias demográficas. La relación de dependencia aumentará de forma significativa en vista del envejecimiento de la aún joven población del país (Gráfico 22). La situación es aún peor cuando se tiene en cuenta la relación de dependencia económica, que compara el número de personas con 65 años de edad o más con el número de personas con empleo (aquellas que pueden contribuir potencialmente al sistema pensional, incluido el empleo informal). Como resultado del envejecimiento de la población, las necesidades del subsidio de ingresos para la tercera edad más pobres (programa Colombia Mayor, ver más adelante) también aumentarán de forma significativa y ejercerán una mayor presión sobre las finanzas públicas.

Gráfico 22. **Relación de dependencia**

Población con 65 años de edad o más, como porcentaje de la población de entre 15-64 años de edad.



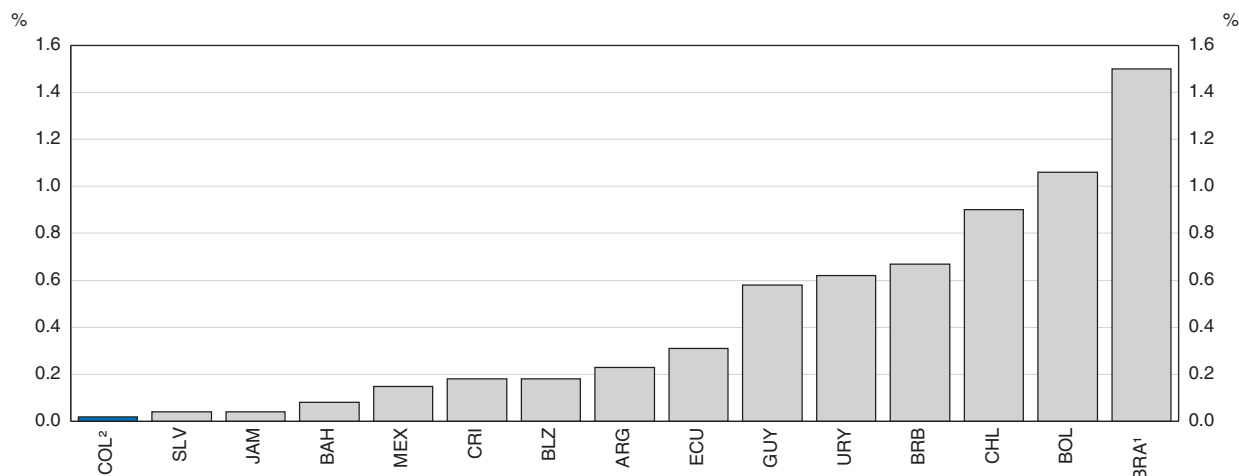
Fuente: Base de datos de Naciones Unidas sobre proyecciones de la población.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177057>

Tal como se ha mencionado y a los dos planes anteriores cubren solo a los trabajadores del sector formal. Para abordar la falta de pensiones para los trabajadores del sector informal, el gobierno ha lanzado recientemente el programa Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) que amplía dicha cobertura. Sin embargo, dado que es obligatorio que las pensiones sean, cuando menos, equivalentes al salario mínimo, las reducidas prestaciones proporcionadas por el programa BEPS no pueden considerarse una “pensión”. El programa BEPS establece unas cuentas de jubilación individuales, en las que el gobierno subvenciona el 20% de las contribuciones individuales para los hogares con ingresos bajos. Los participantes pueden contribuir a este plan aunque ganen menos del salario mínimo. De este modo, en principio, se establece un plan contributivo para la tercera edad sin la limitación de tener que llegar al salario mínimo. La reforma constituye un avance positivo, aunque por el momento solo unos pocos miles de personas se han unido a este sistema. Esto puede que refleje la dificultad a la que se enfrentan las personas con bajos ingresos para ahorrar de cara a su jubilación.

El gobierno también proporciona protección social a la tercera edad para los más pobres a través del programa Colombia Mayor. Para ser beneficiario de este programa, es necesario tener un mínimo de 65 años de edad y pertenecer al grupo socioeconómico más bajo. La prestación promedio es aproximadamente una décima parte del salario mínimo, la cual se sitúa, en términos relativos, por debajo de la prestación promedio de la mayoría de países de la OCDE, y bastante por debajo de la línea de pobreza de Colombia. La insuficiencia de estas ayudas también se hace evidente por la escasa proporción del gasto público que se destina a la protección social de la tercera edad (programa Colombia Mayor), que se sitúa en el 0.02% del PIB, en comparación con sus homólogos latinoamericanos (Gráfico 23). Si bien el número de beneficiarios del programa Colombia Mayor ha aumentado de manera significativa desde los casi 900 000 en 2010 a más de 1.2 millones de beneficiarios en la actualidad, este aumento se ha visto financiado en parte por una reducción del 50% de la prestación promedio. El Gobierno tiene previsto incrementar su cobertura aún más y ha identificado a 2.4 millones de ciudadanos más que pueden ser beneficiarios legítimos del programa. Se trata de una iniciativa positiva que debe ir acompañada de un aumento de las prestaciones.

Gráfico 23. **Gasto público destinado a la protección social de la tercera edad**
% del PIB, 2013



1. En el caso de Brasil, el gasto hace referencia únicamente a los programas de protección social de la tercera edad del sector rural.

2. En el caso de Colombia, los datos hacen referencia al programa Colombia Mayor.

Fuente: Coltlear (2011), Banco Interamericano de Desarrollo y base de datos de HelpAge International.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177065>

Opciones de reforma de las pensiones a corto plazo

El aumento de la cobertura de las pensiones para hacerlas extensivas a todos los trabajadores se puede conseguir reformando los dos planes actuales –público y privado– y ampliando el programa BEPS. Podría ampliarse la cobertura al tiempo que se contienen los costos fiscales relajando la limitación de que la pensión mínima deba ser al menos un salario mínimo, si bien esto exigiría una difícil reforma constitucional. Otra opción sería proporcionar una pensión parcial a aquellos ciudadanos que alcancen la edad de jubilación con menos años de trabajo de los necesarios. Esta pensión sería equivalente a una pensión mínima ajustada para reflejar la diferencia entre el periodo de contribución real del jubilado y el periodo obligatorio de 25 años. También podría aumentarse la cobertura ampliando el número de beneficiarios potenciales del programa BEPS, al permitir que contribuyan a este programa aquellos ciudadanos que ganen menos del salario mínimo y no tengan acceso al BEPS por superar los límites actuales de ingresos para contribuir al mismo.

También se puede aumentar la cobertura reformando algunas características del plan público de prestaciones definidas. La disminución de la tasa de reemplazo para acercarla a la tasa del sistema privado –reduciéndola a la mitad– eliminaría el arbitraje existente entre ambos planes y reduciría los subsidios a los ciudadanos más adinerados (OCDE/BID/BM, 2014). La exigencia de un mayor número de años de referencia para calcular el nivel de ingresos de la pensión incrementaría la equidad. Asimismo, la equiparación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres –actualmente fijada en 62 y 57 años respectivamente– aumentaría la cobertura de las pensiones para las mujeres al establecer unos mayores periodos de contribución y ofrecer mayores oportunidades para cumplir los requisitos necesarios. Al evolucionar paulatinamente hacia un plan que aumente la edad de jubilación en línea con la esperanza de vida, se incrementaría su sostenibilidad a largo plazo. No obstante, la solución de cara a ampliar la cobertura de las pensiones residirá en último término en trasladar una mayor proporción de la fuerza de trabajo al sector formal, en donde podrán contribuir al sistema.

Hacia una reforma integral

La complejidad del sistema y la gran cantidad de ajustes que son necesarios para dotarlo de una mayor equidad y sostenibilidad sugieren que es necesario realizar una reforma integral del sistema pensional. Una reforma de este tipo debería ampliar la protección social a la tercera edad (programa Colombia Mayor). Debería eliminar la competencia entre el plan público de prestaciones definidas y el plan privado de contribuciones definidas dado que resulta costoso e ineficiente. Existen varias opciones en relación con la parte contributiva del sistema. El plan privado actual de contribuciones definidas podría complementarse con un plan público básico de prestaciones definidas. En ese caso, la generosidad del plan público debería reducirse de forma significativa. Alternativamente, el plan público de prestaciones definidas podría ir retirándose de manera gradual. En ese caso, debería prestarse atención a los costos transicionales para el presupuesto, que podrían financiarse, por ejemplo, a través de un “bono pensional” –que al tratarse de un pago único podría enmarcarse fuera de la regla fiscal. Relajar la limitación de que la pensión mínima deba ser, cuando menos, igual al salario mínimo también sería un factor clave para incrementar la cobertura. A través del programa BEPS, el Gobierno subvencionaría las contribuciones a los trabajadores con bajos ingresos.

Recomendaciones sobre pensiones

Principales recomendaciones

- Reformar a fondo el sistema pensional para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Ampliar la elegibilidad del programa Beneficios Económicos Periódicos.
- Aumentar la cobertura y el nivel de prestaciones del programa público de subsidio Colombia Mayor.

Otras recomendaciones

- Reducir la tasa de reemplazo y vincular el salario de referencia a los ingresos correspondientes a un mayor número de años.
- Equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres. A mediano plazo, incrementar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.

Bibliografía

- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), “High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010”, *CEQ Working Paper*, N°. 12.
- ANIF (2014), “Gestión en Infraestructura: Efectos de la consulta previa”, *Ediciones Antropos Ltda.*
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013), “More than Revenue: Taxation as a Development Tool”, A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (editores), *Development in the Americas*, *Inter-American Development Bank*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
- Banco Mundial (2013), “Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises”, *Grupo del Banco Mundial*, Washington, DC.
- Bernal S.R. (2009), “The informal labor market in Colombia: Identification and characterization”, *Desarrollo y Sociedad*, primer semestre, pp. 145-208.
- Bitran, E., S. Nieto-Parra y J.S. Robledo (2013), “Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru”, *OECD Development Centre Working Paper*, N°. 317, OECD Publishing, París.

- Bosch M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), “Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe”, *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Clavijo, S., A. Vera y N. Vera (2013a), “La inversión en infraestructura en Colombia 2012-20: Efectos fiscales y requerimientos financieros,” *Actualidad Económica Enero-Marzo 2013*, ANIF, pp. 7-14.
- Clavijo, S., A. Vera y N. Vera (2013b), *Estructural fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-20)*, ANIF.
- Cruz, A. (2011), “Medición de la evasión del IVA en Colombia. Actualización Nueva Base de Cuentas Nacional. Suplemento: período 2005-10”, *Cuadernos de Trabajo*, Documento Web 043, DIAN, julio.
- Daude, C. y J. Pascal (2015), “Efficiency and Competition in the Colombian Banking System: A comparative perspective” *OECD Economics Department Working Papers*, de próxima publicación.
- FMI (2014), “Colombia 2014 Article IV Consultation – Staff Report,” FMI, Country Report N°. 14/141, Washington, DC. Mayo.
- Ibáñez, A.M. y A. Moya (2009a), “Vulnerability of Victims of Civil Conflicts: Empirical Evidence for the Displaced Population in Colombia”, *World Development*, N°. 38(4), pp. 647-663.
- Ibáñez, A.M y A. Moya (2009b), “Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia”, in *The Economics of Crime* (eds. Rafael Di Tella, Sebastian Edwards y Ernesto Schargrotsky), *University of Chicago Press*.
- Infrastructure Commission (2012), *Informe de la Comisión de Infraestructura*, Bogotá. Octubre.
- MHCP (2014a), “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014,” junio.
- MHCP (2014b), *Quince Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1997-2012*, febrero.
- Medellín, M. y D. Pedroza (2014), “Remover los obstáculos para el desarrollo financiero ayudaría a mejorar la equidad”, *Semana económica*, Asobancaria, julio.
- Mehrotra, A., K. Miyajima y A. Villar (2012), “Developments of domestic government bond markets in EMEs and their implications”, *BIS Papers* N°. 67, octubre.
- Mesquita Moreira, M. (2013), “Too far to export: domestic transport cost and regional export disparities in Latin America and the Caribbean”, Mauricio Mesquita Moreira, Juan Blyde, Christian Volpe, Danielken Molina (editores), *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC.
- OCDE (2013a), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2013*, OECD Publishing.
- OCDE (2013b), *Estudios de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*, OECD Publishing.
- OCDE (2013c), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Colombia: La Implementación del Buen Gobierno*, OECD Publishing.
- OCDE (2014a), *Territorial Review of Colombia*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE (2014b), *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia*, OECD Publishing.
- OCDE (2015), *Agricultural Review of Colombia*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE/BID/BM (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE/CEPAL (2014), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014*, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CAF (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y competitividad para el desarrollo*, OECD Publishing.
- Olaberria, E. (2014), “US Long Term Interest Rates and Capital Flows to Emerging Economies”, *OECD Economics Department Working Paper* N°. 1155, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0wh67l733-en>.
- Steiner, R. y J.C. Medellín (2014), “Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria” in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, abril.
- US Department of Labor (2014), “UPDATE: The Colombian Labor Action Plan: Three Years Later”, April 7, 2014, www.ustr.gov/sites/default/files/Colombia%20Labor%20Action%20Plan%20Update%20final-April2014.pdf.

- Villar, L. y D. Forero (2014), "Parte I: Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrienio," in *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, abril.
- Foro Económico Mundial (WEF) (2014), *The Global Competitiveness Report 2014-15*.
- Yori Parra, G., D.M. Parra Garzón y P.H. Sierra Reyes (2013), "El Gasto Tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2010 y 2011. Actualización", *Cuaderno de Trabajo*, N°. 50, DIAN, diciembre.

ANEXO

Seguimiento de las recomendaciones de política proporcionadas anteriormente por la OCDE

El presente anexo revisa las medidas adoptadas con respecto a las recomendaciones proporcionadas en Estudios anteriores. Dichas recomendaciones abarcan los siguientes ámbitos: políticas macroeconómicas, mejorar la distribución de ingresos e impulsar el crecimiento económico, facilitar el ajuste de la economía ante el auge de las materias primas, impulsar el empleo en el sector formal, mejorar el marco institucional y regulatorio del entorno empresarial, mejorar la infraestructura y abordar los retos fiscales. Cada una de las siguientes recomendaciones va seguida de unos breves apuntes sobre las medidas adoptadas desde el Estudio de enero de 2013. Las recomendaciones nuevas incluidas en el presente Estudio Gráfico en sus correspondientes capítulos.

Políticas macroeconómicas

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
El gobierno debería realizar un ajuste gradual de la situación fiscal, en conformidad con la regla fiscal.	El ajuste gradual de la situación fiscal ha seguido avanzando, en línea con las disposiciones de la regla fiscal. Se cumplió la meta intermedia de la regla fiscal: un déficit estructural del gobierno central del 2,4% del PIB en 2013.
Mejorar los datos fiscales para permitir una evaluación adecuada de la situación fiscal y el cumplimiento de la regla fiscal.	El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha continuado sus esfuerzos para adoptar las directrices del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 (MEFP2001) a fin de disponer de un marco analítico más amplio que incorpore todos los acontecimientos económicos que se produzcan en las finanzas del sector público con arreglo al presupuesto y a los datos contables generados por las corporaciones públicas. Se espera que se elaboren las estadísticas oficiales utilizando el MEFP2001 a partir de 2016, tras el periodo de prueba desarrollado en 2015.
El Banco Central debería seguir supervisando el crecimiento del crédito al consumo y de los precios de la vivienda, y aplicar medidas prudenciales para contener los riesgos de sobrecalentamiento de la economía.	No se han adoptado medidas.
Mantener la tasa de cambio determinada por el mercado y solo intervenir para compensar los movimientos erráticos de la tasa de cambio o para aumentar las reservas internacionales.	La tasa de cambio sigue estando determinada por el mercado. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Banco Central han seguido trabajando de manera coordinada para compensar las desviaciones erráticas a corto plazo con respecto al nivel de la tasa de cambio de equilibrio real.
Continuar incrementando las reservas internacionales, al tiempo que se esterilizan, para amortiguar los choques externos.	El Banco Central ha seguido acumulando reservas extranjeras a través de su programa de compras diarias esterilizadas, que minimizan la especulación en el mercado. Durante 2013 y 2014, las reservas internacionales han registrado un incremento de más del 24%, pasando de 37 000 de USD a 46 000 millones de USD. Según el FMI (2014), las reservas son actualmente adecuadas para que actúen como colchón frente a los riesgos externos. Se ha ampliado la Línea de Crédito Flexible del FMI.

Facilitar el ajuste de la economía ante el auge de las materias primas

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Centrarse en políticas estructurales que mejoren la productividad y promuevan la diversificación y la capacidad de respuesta de la economía ante variaciones de los precios relativos.	No se han adoptado medidas más allá del ámbito de las infraestructuras. El gobierno ha lanzado un ambicioso plan de asociaciones público-privadas para construir 8 000 km de carreteras y autopistas entre 2014 y 2020. Hasta el momento, se han otorgado 6 de las 47 concesiones previstas. En adelante, el gobierno ha establecido la mejora de la educación a todos los niveles como la principal prioridad de desarrollo para los próximos cuatro años, lo cual ya he quedado reflejado en los presupuestos de 2015.
Promover la apertura comercial reduciendo más los aranceles, haciendo que las reducciones temporales se vuelvan permanentes, y disminuyendo la dispersión de los aranceles. Al reducir los elevados aranceles que se imponen a los productos agrícolas a nivel regional también podría reducirse el precio de los bienes de consumo básicos y, de este modo, contribuir al alivio de la pobreza absoluta.	En el marco del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE), de agosto de 2013, el Decreto 1755 implantó una reducción de los aranceles sobre bienes de capital importados y materias primas no producidas en el país al 0% durante dos años. No se han adoptado medidas significativas en relación con los productos agrícolas.
Reforzar la reglamentación fiscal aclarando las medidas correctivas y el procedimiento que ha de seguirse en caso de desviaciones fiscales.	No se han adoptado medidas.

Garantizar que la nueva distribución de las regalías entre las regiones dé lugar a proyectos viables que impulsen la productividad mediante:

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Proveer de asistencia adicional a las autoridades de los gobiernos subnacionales para que determinen los proyectos de inversión más eficaces y proporcionen asesoramiento sobre la manera de ejecutarlos de la forma más eficaz.	El Departamento Nacional de Planeación ha proporcionado formación y asistencia técnica a los municipios para que presenten sus proyectos en el marco del Sistema General de Regalías (SGR). Sin embargo, se han adoptado pocas medidas para aumentar de manera sostenible la capacidad interna de los municipios.
Garantizar la buena gobernanza mediante el fortalecimiento de la supervisión y evaluación a posteriori de los proyectos de inversión.	En el marco del nuevo SGR se ha creado un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE). Este sistema también facilita el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con los costos de los proyectos y su situación dentro del ciclo.
La aplicación de un mecanismo de incentivo, de tal forma que las autoridades de los gobiernos subnacionales que avancen relativamente con mayor rapidez hacia la consecución de objetivos económicos y sociales fundamentales reciban más fondos.	No se han adoptado medidas.
El aseguramiento de que los gobiernos subnacionales tienen plenamente en cuenta los costos de mantenimiento de los proyectos de inversión.	En el marco del nuevo SGR, se ha introducido la sostenibilidad como uno de los requisitos principales para que un proyecto de inversión sea aprobado. El gobierno subnacional debe asegurarse de la existencia de fondos dedicados a la operación, funcionamiento y mantenimiento de los proyectos. Sin embargo, el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) –sistema nacional de reparto de ingresos fiscales– y el SGR no están integrados, por lo que resulta complicado verificar estas promesas presupuestarias y exigir su cumplimiento.
Revisar la asignación de las regalías, o transferir una mayor proporción de estas al Fondo Subnacional de Ahorro y Estabilización, en caso de que la rentabilidad de los proyectos de inversión resulte ser baja o de que las regalías aumenten de manera considerable. También debería contemplarse la reducción de las regalías destinadas a partidas de gastos predestinados.	No se han adoptado medidas.
Reforzar las políticas ambientales para garantizar que los proyectos del sector minero hagan cargo de los costos ambientales y no supongan una amenaza para la biodiversidad. Aplicar estrictamente la normativa relativa a los permisos ambientales. La biodiversidad también debería estar mejor protegida y valorada.	No se han adoptado medidas.

Impulsar el empleo en el sector formal

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Reducir los costos laborales no salariales sumamente elevados mediante la aplicación de la reforma tributaria prevista y una mayor reducción de las cotizaciones a la seguridad social y otros pagos obligatorios relacionados con el trabajo.	La reforma tributaria se aprobó a finales de 2012 y los costos laborales no salariales asociados a los parafiscales y las cotizaciones a la seguridad social se redujeron del 29,5% al 16%.
Evitar aumentar el salario mínimo por encima de la inflación. Estudiar la posibilidad de fijar el salario mínimo en función de la región y la edad para ajustar los costos laborales a la productividad y tener en cuenta las diferencias en el costo de vida.	No se han adoptado medidas.
Acrecentar el capital humano mejorando la capacidad de adaptación del sistema de educación y formación a las necesidades de la economía y aumentando la cantidad y la calidad de la enseñanza. Para ello, habría que reducir el absentismo laboral de los profesores y establecer de forma generalizada escuelas de dos o incluso tres turnos. También se debería mejorar la calidad de la enseñanza aumentando el nivel de exigencia para la selección y formación de los docentes.	Hasta el momento, los esfuerzos se han centrado en generar información y estadísticas de mejor calidad. En 2012, el DANE, el Ministerio del Trabajo y el BID llevaron a cabo una Encuesta de Formación de Capital Humano, en la que se recabaron datos sobre formación y productividad de 23 000 empresas. Asimismo, desde 2012, la Gran Encuesta Integrada de Hogares recopila datos sobre la formación profesional, tanto del SENA como de proveedores privados.

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Mejorar la acreditación de las instituciones de educación superior. Introducir y publicar indicadores de rendimiento para el SENA. Se podría lograr una mejor coordinación entre las necesidades de los empleadores y los resultados de las instituciones dando más peso a las oficinas regionales de empleo y a las mesas redondas sectoriales organizadas por el gobierno con el sector privado.	El Ministerio del Trabajo, con apoyo de la OIT, ha implantado recientemente un modelo predictivo de empleo que calcula la demanda de empleo utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares. El ministerio también ha realizado un estudio cualitativo que ha identificado una serie de habilidades cualitativas que las empresas de un total de 14 ciudades consideran prioritarias y que se incorporarán a las directrices de las políticas de formación del ministerio. Asimismo, en 2013, el Ministerio del Trabajo empezó a utilizar una metodología prospectiva cualitativa para identificar cambios tecnológicos y laborales así como nuevas necesidades educativas en el sector privado. El Ministerio del Trabajo, el SENA y la Unidad Administrativa Especial Pública de Empleo comenzaron a implantar un sistema de seguimiento laboral y de habilidades profesionales basado en el análisis de vacantes por sector y región. Esta metodología analiza grandes volúmenes de datos para identificar carencias laborales y de habilidades. Finalmente, Colombia ha estado adaptando la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO 08), que permitirá la articulación de encuestas de hogares a partir de las bases de datos del DANE y el SENA, a fin de mejorar la identificación de las habilidades demandadas en el mercado.

Mejorar el marco institucional y regulatorio del clima de negocios

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Examinar los obstáculos a la competencia en algunos mercados de productos, incluidos los sectores de las telecomunicaciones, la producción de alimentos y el financiero, para asegurar que la regulación del mercado no cree obstáculos para las empresas.	Para poder aplicar esta recomendación, la SIC ha reforzado su papel en el ámbito de la defensa de la competencia, en virtud del cual vigila cómo los responsables regulatorios de las tomas de decisiones emplean los principios de la competencia para desarrollar o implantar las regulaciones. Si bien en 2012 la SIC emitió 15 conceptos de defensa de la competencia, en 2013 este número se incrementó a 27. Asimismo, de enero a agosto de 2014, se han emitido un total de 25 conceptos. El sector de las telecomunicaciones ha mostrado un especial dinamismo en las cuestiones relacionadas con la defensa de la competencia. En este sector se llevó a cabo con éxito una subasta pública de 225MHz de espectro para la tecnología móvil 4G. Se plantearon preocupaciones con respecto al mecanismo inicial de adjudicación, ya que la elevada concentración del mercado de las comunicaciones móviles podría derivar en una elevada concentración también en el mercado de Internet móvil. La SIC recomendó que se favoreciera la entrada como mínimo de un nuevo operador, a fin de potenciar una mayor competencia en el mercado de Internet móvil. La subasta derivó en la adjudicación de 5 licencias para los próximos 10 años, permitiendo la incorporación de dos nuevas empresas al mercado colombiano de las comunicaciones móviles. No se han adoptado medidas con relación a las regulaciones para la producción de alimentos y para el mercado financiero
Dar mayor independencia y más personal cualificado a la autoridad encargada de la competencia para mejorar su eficacia.	De 2013 a 2014, el presupuesto de la SIC se incrementó un 21.23% (desde aprox. 48 672 582 de USD hasta aprox. 59 005 681 de USD) –esto ha permitido contratar más personal cualificado, aumentar los salarios de los funcionarios y proporcionar formación a sus empleados. Asimismo, la SIC emitió la Resolución 16424 de 2014, por la cual se ha creado un grupo autónomo encargado de llevar a cabo evaluaciones en el ámbito de defensa de la competencia con relación a las regulaciones propuestas por el gobierno, y que está compuesto por 6 funcionarios. También se ha creado un grupo especializado que se encarga de analizar y recabar evidencias forenses, centrándose en la recopilación y análisis de evidencias electrónicas y digitales recabadas durante los procesos de competencia, y que aplica de forma adecuada las normas de la cadena de custodia. No se han adoptado medidas para reforzar la independencia de la autoridad encargada de la competencia al modificar el proceso de nombramiento y cese del superintendente.

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio</i> de 2013	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio</i> de 2013
Aplicar mejor los procedimientos burocráticos, como la concesión de licencias, y mejorar la vigilancia de las instituciones vulnerables a la corrupción.	El decreto ley 019/12 trata de simplificar, mejorar y racionalizar los procedimientos administrativos y fomentar la transparencia y la participación de los ciudadanos. Se ha creado un grupo de racionalización de procedimientos que asesora al gobierno y, por el momento, ya se ha intervenido en cerca de 900 procedimientos. Asimismo, se ha creado el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). Por último, en 2014 se ha aprobado la Ley 1712 para potenciar la transparencia y el acceso a la información pública, y se ha creado el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.

Mejorar la infraestructura

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio</i> de 2013	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio</i> de 2013
Fortalecer la fase de establecimiento de prioridades y planificación de los proyectos de infraestructura, que debe regirse por análisis de costo-beneficio así como por evaluaciones de <i>value-for-money</i> , de asequibilidad y de impacto ambiental.	No se han adoptado medidas.
Evaluar mejor la utilidad de las APP para los proyectos de infraestructura y sus efectos a largo plazo en las finanzas públicas.	El gobierno emitió el Decreto 1610 en 2013, por el cual se regulan los procedimientos y metodologías para la evaluación fiscal de las APP. Asimismo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo incluye una sección pormenorizada sobre contingencias relacionadas con las APP y futuros gastos.
Mejorar el marco institucional y regulatorio para la infraestructura de transporte a fin de asegurar una evaluación imparcial y exhaustiva de las APP, y una mejor especificación de los proyectos antes de someterlos a licitación.	La Ley 1682 de 2013 establece procedimientos más eficaces y expeditivos para adquirir suelo, obtener permisos ambientales y realizar procesos de consulta con las comunidades respectivas. El Decreto 1553 emitido en 2014 introduce medidas de transparencia para las fases de evaluación de los proyectos APP. Estos cambios regulatorios se han complementado con los documentos de política CONPES 3807 de 2013 y 3760 de 2014, que establecen directrices generales para la estructuración de proyectos de participación privada en infraestructura del sector aeroportuario y dan prioridad a los proyectos de cuarta generación de concesiones viales, respectivamente.
Mejorar la coordinación entre las instituciones de transporte y aprovechar mejor las oportunidades de transporte multimodal.	El CONPES emitió el documento de política 3762 en 2013, que establece las directrices de política general para el desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINES). Desde entonces, se han celebrado 9 sesiones de la Comisión PINES para garantizar la coordinación de todos los sectores del gobierno con respecto a cerca de 50 proyectos de infraestructura.

Políticas fiscales para atender mejor las necesidades sociales y económicas

Crear progresivamente un espacio fiscal para financiar las transferencias a los necesitados y para una infraestructura social y física de mejor calidad:

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio</i> de 2013	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio</i> de 2013
Asegurar que la reforma tributaria propuesta traiga consigo a mediano plazo una recaudación suficiente para atender las necesidades. Debería considerarse reorientar el conjunto de medidas fiscales para adoptar impuestos más favorables al crecimiento.	No se han adoptado medidas.

Recomendaciones realizadas en el <i>Estudio de 2013</i>	Medidas adoptadas desde el <i>Estudio de 2013</i>
Aplicar nuevas reformas que mejoren la equidad y el carácter ejecutorio. Para ello, sería necesario: ampliar el IVA reduciendo las excepciones y limitando el uso de tasas bajas; reducir los gastos tributarios en las zonas francas y el impuesto sobre la renta personal (en particular, las pensiones); y aumentar los ingresos derivados de los impuestos ambientales y sobre la propiedad, y estudiar la posibilidad de adaptar el régimen de las regalías hacia una tributación de los beneficios. Por otro lado, los impuestos sobre la nómina deberían reducirse en mayor medida (en particular, las cajas de compensación) para mejorar los incentivos del mercado laboral.	No se han adoptado medidas.
Hacer menos regresivo el sistema pensional y ampliar su cobertura. Para ello será necesario: reducir el subsidio implícito pensional que beneficia a los ricos retrasando la edad legal de jubilación y prolongando el período de referencia de los ingresos; reconsiderar el requisito de que las pensiones sean, al menos, iguales al salario mínimo; abolir los regímenes especiales; vincular las pensiones a los precios en lugar del salario mínimo; eliminar la desgravación fiscal para las pensiones; y aplicar los BEPS lo más rápido posible. Deberían estudiarse opciones para aumentar el programa de protección social al adulto mayor (PPSAM).	La Pensión Familiar permite que el marido y la mujer coticen de manera conjunta como una única unidad, simplificando los requisitos para acceder a una pensión en virtud del sistema de prestaciones definidas. La aplicación del programa BEPS ha sido lenta y, por el momento, se han unido al programa menos de 8 000 personas.

Capítulos temáticos

Capítulo 1

Hacia una política tributaria más eficiente, equitativa y verde

Los ingresos tributarios de 20% del PIB son bajos en comparación con otros países de América Latina y con el promedio de la OCDE, y la evasión de impuestos es una práctica extendida. El descenso de los ingresos petroleros y el vencimiento de una serie de impuestos están presionando sobre los presupuestos del país en un momento en el que las necesidades de gasto social y de desarrollo están aumentando. La fuerte dependencia del impuesto a la renta empresarial reduce la inversión. Al mismo tiempo, el impacto redistributivo de la tributación es bajo porque son las empresas –y no los hogares– quienes pagan la mayor parte de los impuestos a la renta y al patrimonio. Por tanto, Colombia necesita una reforma tributaria integral que impulse la recaudación y redistribuya la carga impositiva para respaldar un crecimiento más inclusivo y verde. Las lagunas fiscales y las exenciones –que disminuyen la base impositiva y favorecen principalmente a los ricos– deben reducirse de manera significativa. El fortalecimiento de la administración tributaria contribuirá a reducir la evasión.

Principales tendencias y características del sistema tributario

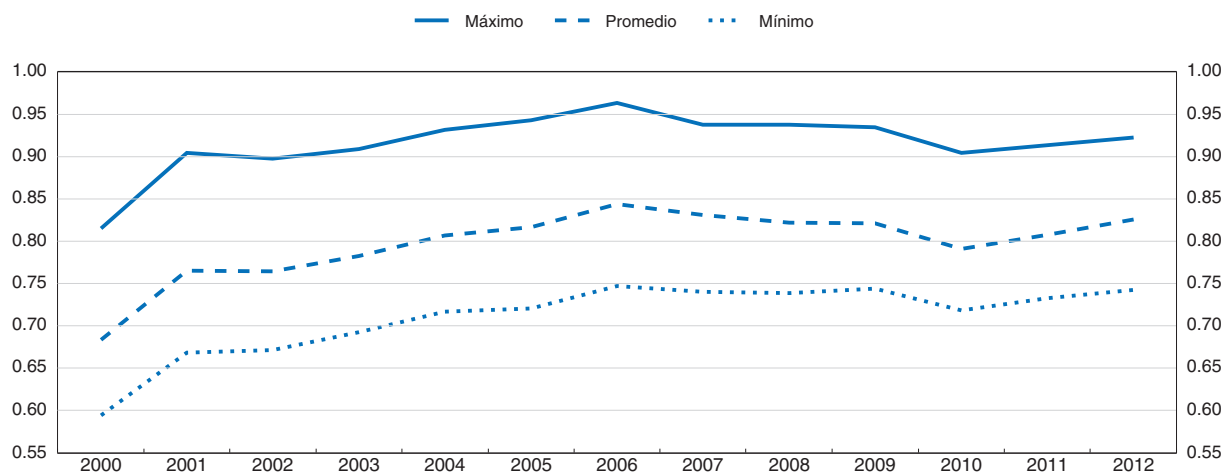
El sistema tributario colombiano no favorece ni la eficiencia ni la equidad y es muy complejo. Los altos niveles de informalidad existentes en la economía limitan la administración tributaria y el cumplimiento, y explican hasta cierto punto por qué el impuesto a la renta personal y al patrimonio constituyen una fuente tan limitada de ingresos tributarios, al tiempo que la carga impositiva sobre las empresas es muy elevada. En el pasado, el conflicto armado interno dificultó que se pudieran gravar la tierra y las actividades relacionadas con el sector agrícola. Para compensar a las empresas y a los particulares por una estructura tributaria regresiva y que causa tantas distorsiones, los sucesivos gobiernos han introducido exenciones tributarias y regímenes especiales que han incrementado la complejidad del sistema impositivo al tiempo que han tenido escasos resultados a la hora de reducir las desigualdades. Teniendo en cuenta la interacción de todos estos elementos, una reforma tributaria integral será la manera más eficaz de reorientar el sistema impositivo en la dirección deseada para incrementar la recaudación estimulando la inversión y el crecimiento sostenible, reduciendo las distorsiones y aumentando la equidad.

Los ingresos tributarios son bajos en Colombia

Los ingresos tributarios han ido aumentando progresivamente durante la última década, pero el nivel actual de recaudación –del 20% del PIB– sigue siendo bajo en comparación con otros países de América Latina y con el promedio de la OCDE. Las estimaciones del esfuerzo tributario –la recaudación de ingresos en comparación con la recaudación potencial en vista del PIB per cápita, la apertura comercial y la estructura económica– se sitúa en un 82%, lo cual implica que el potencial de ingresos tributarios se sitúa cerca del 24% del PIB (Recuadro 1.1). El esfuerzo sigue estando por debajo de su potencial incluso después de ajustarlo para reflejar los ingresos no tributarios derivados de las regalías o las contribuciones obligatorias a los planes privados de pensiones, que normalmente no se consideran ingresos tributarios (BID, 2013). Además, el esfuerzo tributario se ha estancado desde 2006 (Gráfico 1.1).

Se necesita una mayor recaudación para satisfacer las necesidades sociales y de desarrollo

El peso creciente de las regalías relacionadas con la minería en el PIB durante la última década ha aumentado la dependencia presupuestaria de la evolución del sector minero (Gráfico 1.3). La mayor parte de estos ingresos proceden de los hidrocarburos (85%), mientras que el resto proviene básicamente de la minería de carbón. Sin embargo, está previsto que el auge de los recursos naturales –sobre todo del petróleo y el carbón– tenga una duración relativamente limitada, teniendo en cuenta que la producción de petróleo alcanzará previsiblemente su techo en 2015-17 (Ministerio de Minas y Energía, 2012). Los ingresos procedentes de Ecopetrol ya están descendiendo, al tiempo que las restricciones de oferta y otros factores irán reduciendo el pago de dividendos al gobierno en torno a

Gráfico 1.1. El esfuerzo tributario se ha estancado en los últimos años¹

1. El esfuerzo tributario es la relación entre impuestos observados/PIB y los niveles previstos de acuerdo con siete especificaciones econométricas alternativas. En promedio, los niveles máximo y mínimo hacen referencia a los valores anuales en las siete estimaciones alternativas (Recuadro 1.1).

Fuente: Cálculos propios basados en OCDE, Revenue Statistics, OCDE/CEPAL/CIAT (2013), Estadísticas tributarias en América Latina: 1990-2012 y Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177084>

medio punto porcentual del PIB en 2014 y 2015. Los precios del petróleo más bajos y costos de producción crecientes están reduciendo los beneficios en el sector de petróleo y minero. Por lo tanto, incrementar la tributación sobre este sector –por ejemplo mediante la introducción de un impuesto sobre beneficios extraordinarios– no incrementaría la recaudación en el corto plazo, además de los desafíos que podría representar en términos de implementación. Además, como es práctica común en los países de la OCDE, las regalías pueden ser deducidas de la base imponible del impuesto a la renta empresarial, de manera que un incremento en las regalías reduce los impuestos a la renta pagados por las empresas petroleras y mineras. Este descenso ejerce presión para encontrar fuentes alternativas de ingresos tributarios a fin de financiar el gasto público, en especial en los municipios que actualmente reciben una gran parte de los ingresos derivados de las regalías. La preparación del sistema tributario para cuando los ingresos relacionados con los recursos naturales comiencen a descender permitiría afrontar una transición sin sobresaltos.

El vencimiento de varias fuentes de ingresos también está ejerciendo presión sobre los presupuestos del país en un momento en el que las necesidades de gasto social y de desarrollo están aumentando. El vencimiento del impuesto temporario sobre el patrimonio a finales de 2014, y la retirada gradual del impuesto a las transacciones financieras entre 2015 y 2017 –en caso de que no se hubiera ampliado su duración– habrán reducido la recaudación en torno a un 0.6% y un 0.8% del PIB, respectivamente. Al mismo tiempo, es probable que surjan presiones adicionales de gasto procedentes de la ampliación prevista de las políticas sociales y del posible acuerdo de paz con los grupos guerrilleros.

La regla fiscal exige que el déficit estructural del gobierno central descienda gradualmente del 2.3% en 2014 al 1% del PIB en 2025. Para lograr esta consolidación fiscal sin grandes recortes en los gastos, será necesario adoptar una reforma integral del sistema tributario colombiano a fin de aumentar la recaudación. El congreso aprobó en diciembre de 2014 una ley que, entre otras medidas, extiende los impuestos al patrimonio y a las

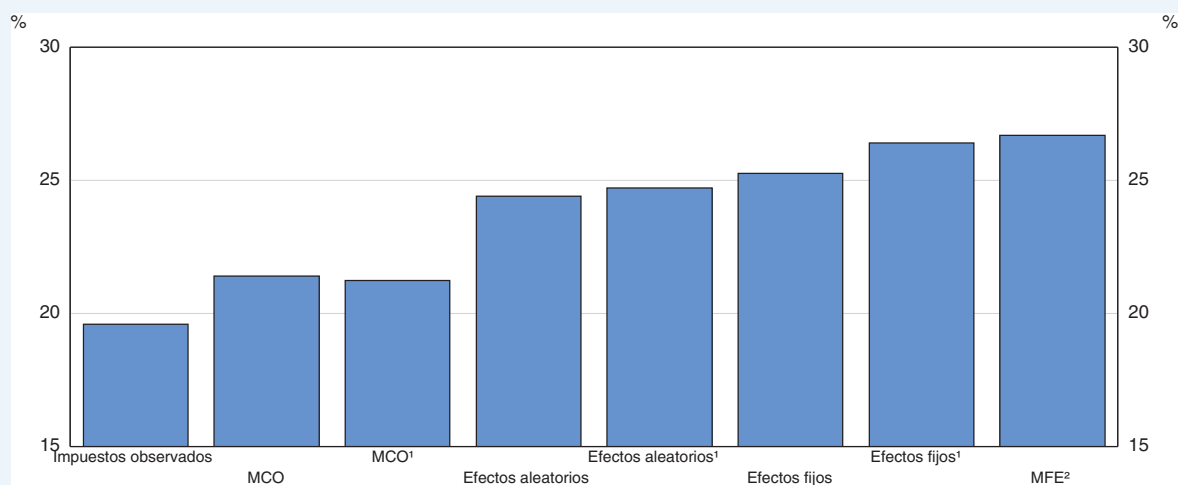
Recuadro 1.1. Estimaciones de esfuerzo tributario en Colombia

Las diferencias de ingresos tributarios entre países dependen de características estructurales y variables explicativas como el PIB per cápita, la apertura comercial y la composición sectorial del PIB. En general, los niveles elevados de desarrollo, la apertura comercial y el tamaño del sector manufacturero se asocian a unos ingresos tributarios más altos (Pessino y Fenochietto, 2010). La estimaciones de Colombia –que se basan en la siguiente ecuación, con una variedad de técnicas econométricas y para una muestra de 45 economías de la OCDE y América Latina– muestran importantes carencias:

$$\frac{\text{Tax}}{\text{GDP}_{it}} = \alpha + \beta \ln(\text{GDP per capita})_{it} + \gamma \text{Industry share in GDP}_{it} + \theta \frac{\text{Trade}}{\text{GDP}_{it}} + \varepsilon_{it}.$$

La carencia varía entre 1.8 –para la estimación de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) que presenta un valor previsto de 21.4% del PIB frente al 19.6% observado (Gráfico 1.2)– y 7.1 puntos porcentuales del PIB (para la estimación de la Frontera Estocástica) con un promedio de 4.7, lo cual sugiere que los ingresos tributarios en Colombia se encuentran muy por debajo de su potencial. Asimismo, estos resultados de Colombia son coherentes con las estimaciones que se basan en muestras de mayor tamaño o técnicas de estimación y variables de control ligeramente diferentes (BID 2013; Fenochietto y Pessino, 2013).

Gráfico 1.2. Ingresos tributarios previstos según métodos de estimación alternativos (porcentaje del PIB)



1. Con efectos temporales.

2. Modelo de frontera estocástica (MFE).

Fuente: Cálculos propios basados en OCDE, Revenue Statistics, OCDE/CEPAL/CIAT (2013), Estadísticas tributarias en América Latina: 1990-2012 y Banco Mundial, base de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial.

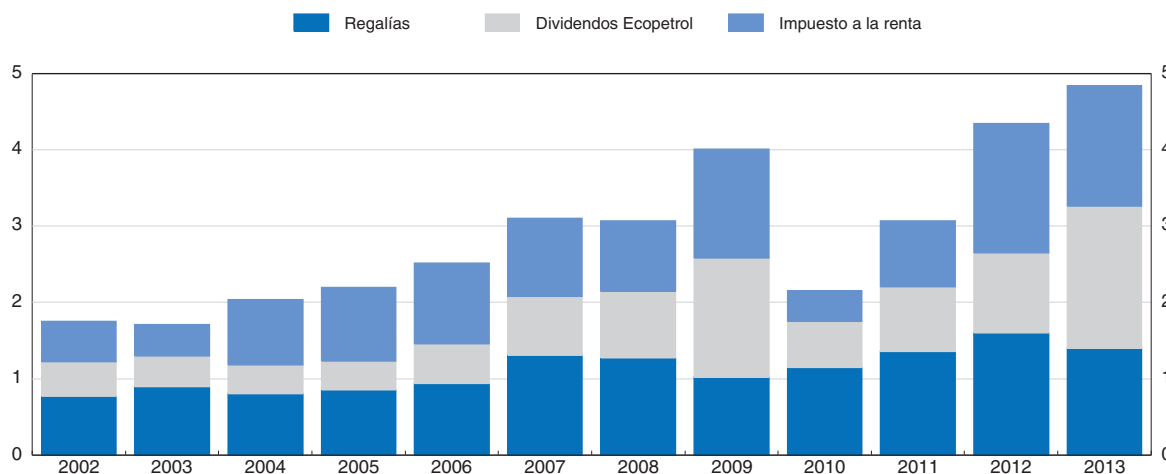
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177092>

transacciones financieras por cuatro años adicionales para lidiar con la falta de recursos para los próximos cuatro años (Recuadro 1.2), pero es necesario adoptar un planteamiento más integral en vista de los retos de eficiencia y equidad a los que se enfrenta el sistema tributario.

La estructura impositiva actual es regresiva y no favorece el crecimiento

La estructura impositiva está sesgada hacia los impuestos indirectos y a los ingresos. En principio, esto podría hacer que el sistema favorezca el crecimiento aunque sea una estructura regresiva (Gráfico 1.4, Panel A). Sin embargo, la fuerte dependencia del impuesto sobre la renta de las sociedades entre los impuestos directos puede que limite el

Gráfico 1.3. **El peso de los ingresos relacionados a recursos naturales en el PIB se ha acelerado**
En porcentaje del PIB



Fuente: SIMCO y ANH.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177109>

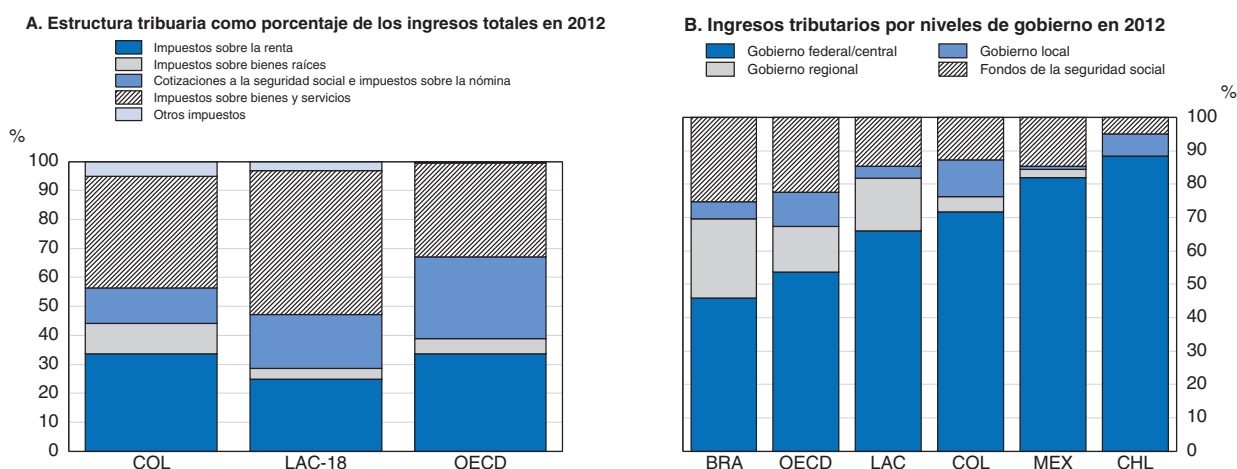
Recuadro 1.2. **Cambios de política tributaria aprobados para 2015-18**

El gobierno presentó en el congreso a principios de octubre de 2014 una nueva ley –aprobada a mediados de diciembre– que introduce una serie de cambios en el sistema tributario para cerrar la brecha de ingresos proyectada debido al vencimiento del impuesto sobre el patrimonio y las transacciones financieras, así como al descenso de los ingresos relacionados con el petróleo. Las principales medidas adoptadas son las siguientes:

- El impuesto a las transacciones financieras se amplía hasta 2018 –a su tasa actual del 0.4%– y se irá retirando gradualmente entre 2019 y 2021.
- Cambios en la sobretasa CREE (“impuesto sobre la renta para la equidad”), aplicable a las sociedades, que se introdujo en la reforma de 2012:
 - ❖ La tasa del 9% será permanente a partir de 2016, en lugar de reducirse al 8% como se había previsto inicialmente. Los ingresos adicionales se asignarán a programas de cuidado infantil en la primera infancia (40%) y a la educación pública superior (60%).
 - ❖ De 2015 a 2018, habrá una sobretasa adicional del 3% para aquellas empresas cuyos beneficios anuales superen los COP 800 millones (aprox. USD 400 000). Esta sobretasa será de 5% en 2015, 6% en 2016, 8% en 2017 y 9% en 2018.
- Cambios en el impuesto sobre el patrimonio neto:
 - ❖ El impuesto sobre el patrimonio se extiende y gravará los patrimonios netos –conforme a su evaluación a 1 de enero de 2015– de personas físicas y jurídicas cuyo patrimonio neto supere los COP 1 000 millones (aprox. USD 500 000).
 - ❖ Para las empresas, el impuesto se reduce gradualmente entre 2015 y 2017 y expira en 2018. En este sentido, la tasa marginal máxima irá de 1.5% en 2014 a 1.15% en 2015, 1% en 2016 y 0.4% en 2017.
 - ❖ Para las personas físicas, se reduce la tasa para el primer tramo entre COP 1 000 millones y COP 2 000 millones (aproximadamente entre USD 500 000 y USD 1 000 000) de 0.25% a 0.125%.
 - ❖ Para ambos, empresas e individuos, en lugar de pagar el impuesto en base a una tasa proporcional, se aplicaría un esquema de tasas marginales progresivas que oscilan entre el 0.125% y el 1.5% anual. Este cambio reducirá en gran medida la tasa impositiva efectiva para los tramos más bajos.

Recuadro 1.2. Cambios de política tributaria aprobados para 2015-18 (cont.)

- Las empresas tendrán un crédito tributario de hasta 2 puntos porcentuales del 16% de IVA pagado sobre los bienes de capital que se podrá descontar del impuesto a la renta.
- Las personas físicas y jurídicas que estén sujetas al impuesto sobre la renta deben declarar los activos radicados el extranjero así como los ingresos obtenidos. A partir de 2015, el falseamiento intencional por encima de COP 8 000 millones (aproximadamente USD 4 000 000) será objeto de sanciones de hasta el 200% del monto adeudado.
- Entre 2015 y 2017, se aplicaría un programa temporal de declaración voluntaria de activos no declarados mantenidos en el extranjero, durante el cual se renunciaría a la aplicación de las sanciones correspondientes; el nivel de las sanciones impuestas sobre el valor de los activos no declarados iría incrementando gradualmente desde el 10% del patrimonio neto en 2015, al 11.5% en 2016 y al 13% en 2017.
- Creación de una comisión para estudiar y proponer cambios jurídicos en el régimen tributario especial para organizaciones sin ánimo de lucro. La comisión debe establecer los lineamientos principales para una reforma tributaria estructural, que en principio se implementaría en 2016.

Gráfico 1.4. Composición de los ingresos tributarios en 2012

Fuente: OCDE, Revenue Statistics database y OCDE/CEPAL/CIAT (2013) Estadísticas tributarias en América Latina: 1990-2012.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177115>

crecimiento al reducir las posibilidades de mantener los niveles de inversión y los incentivos para generar empleo en el sector formal (Arnold et al., 2012). El impacto redistributivo de la tributación también se reduce por el hecho de que la mayor parte de los impuestos sobre la renta y el patrimonio son soportados por las empresas y no por los hogares. Por ejemplo, los hogares representan únicamente en torno al 5% de los ingresos procedentes del impuesto sobre el patrimonio.

La reforma tributaria de 2012 redujo la carga impositiva sobre el trabajo y los beneficios e hizo el sistema tributario más favorable al crecimiento (Recuadro 1.3), pero sigue habiendo muchos retos, en especial en relación con la eficiencia y la equidad. En general, la reducción de los impuestos sobre la nómina constituyó un paso en la dirección correcta ya que disminuyó los costos laborales no salariales y debería fomentar el empleo formal. Sin embargo, financiar la reducción de los impuestos sobre la nómina aumentando los impuestos indirectos o ampliando la base del impuesto sobre la renta personal habría

Recuadro 1.3. Principales aspectos de la reforma tributaria de 2012

La reforma tuvo como objetivo reducir la carga impositiva sobre el empleo formal, simplificar el sistema del IVA y dotar al impuesto sobre la renta personal de mayor progresividad. Fue diseñada para ser neutral desde el punto de vista de la recaudación.

La reforma redujo o eliminó una serie de contribuciones del empleador (los denominados parafiscales) que financiaban el sistema contributivo de salud y programas de formación para desempleados, proporcionado por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). La contribución a los programas de cuidado infantil en la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) también se suprimió para todos aquellos trabajadores que ganen menos de 10 salarios mínimos. De este modo, se redujeron las contribuciones obligatorias del 29,5% al 16% de los ingresos salariales brutos.

Para compensar esta pérdida de ingresos, se modificó el impuesto sobre la renta de las sociedades. La tasa oficial se redujo del 33% al 25%. Al mismo tiempo, se introdujo un nuevo impuesto con una base más amplia –el CREE (“impuesto sobre la renta para la equidad”)– para financiar la reducción de las contribuciones anteriormente citadas (parafiscales). Los ingresos derivados de la sobretasa CREE tienen como destino específico el presupuesto del SENA e ICBF y no forman parte del proceso presupuestario del gobierno general. Asimismo, el gobierno garantiza expresamente que, si los ingresos del CREE no son suficientes para satisfacer las necesidades presupuestarias del SENA y del ICBF, el gobierno aportará la financiación restante. La tasa oficial de la sobretasa CREE se estableció en el 9% para el periodo 2013-15 y en el 8% con posterioridad a dicho periodo.

La reforma también introdujo el denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) que actúa como límite máximo sobre las exenciones del impuesto a la renta personal, incrementando ligeramente la tasa efectiva abonada por los hogares con rentas elevadas que más se benefician de las exenciones.

El sistema del IVA se simplificó reduciendo el número de tasas de siete (entre 0% y 35%) a tres (0%, 5% y 16%). Al mismo tiempo, la reforma introdujo varios impuestos específicos para sustituir las tasas de IVA más elevadas (aplicables, por ejemplo, sobre las embarcaciones de recreación, las aeronaves y los vehículos). En el caso de los bares y restaurantes, se introdujo un impuesto sobre las ventas del 8% en sustitución del IVA del 16%, siguiendo el razonamiento de que, dado que la mayor parte de sus insumos estaban exentos del IVA, estos servicios tenían escasos incentivos para cumplir el código tributario y la evasión era una práctica generalizada (Avendaño, 2013).

resultado menos perjudicial para el crecimiento económico que la introducción de la sobretasa al impuesto sobre la renta de las sociedades (CREE). Asimismo, al distribuir parte de la carga impositiva anteriormente impuesta sobre los salarios a los ingresos de las sociedades, se prevé que este nuevo impuesto incida en mayor medida sobre aquellas empresas que tengan grandes necesidades de capital, y no tanto de mano de obra (Steiner y Medellín, 2014).

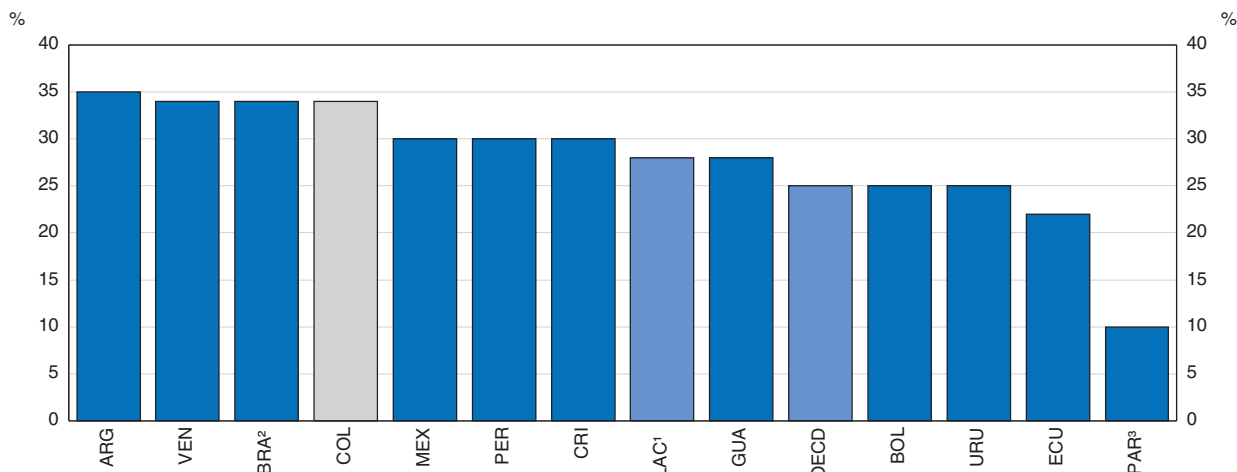
La movilización de los recursos se concentra a nivel del gobierno nacional, a pesar de las importantes responsabilidades de gasto existentes a escala subnacional, en especial al nivel de los departamentos. Los departamentos de Colombia tienen importantes obligaciones en lo que respecta a la gestión del gasto en educación, sanidad y saneamiento del agua, pero sus ingresos propios son reducidos en comparación con los niveles subnacionales del gobierno en otras economías de América Latina y de la OCDE (Gráfico 1.4, Panel B).

Hacia un sistema tributario más favorable al crecimiento

Colombia tiene un elevado impuesto dual sobre la renta de las sociedades

La reforma tributaria de 2012 redujo la tasa oficial del impuesto a la renta empresarial del 33% al 25% pero introdujo el CREE, un nuevo impuesto sobre la renta de las sociedades “para la equidad” a fin de financiar programas sociales que anteriormente se financiaban a través de los parafiscales (impuestos sobre la nómina). El CREE se aplica sobre una base más amplia que el impuesto sobre la renta de las sociedades en base a una tasa del 9% – hasta 2015– y del 8% –en adelante– aunque la ley de diciembre de 2014 convirtió en permanente la tasa al 9%. La tasa estatutaria combinada del 34% es superior al promedio de los países de América Latina y de la OCDE (Gráfico 1.5), y constituye una tasa efectiva alta (Recuadro 1.4). Si bien la tributación sobre las sociedades es tan solo uno de los factores que determina las decisiones de inversión de las empresas, tener unas tasas estatutarias y efectivas tan elevadas tiene probablemente un impacto negativo sobre la inversión doméstica y extranjera (Hajkova et al., 2007).

Gráfico 1.5. **Tasas estatutarias máximas del impuesto a la renta empresarial en los países de la OCDE y América Latina**



1. Promedio simple para los países incluidos en el gráfico.

2. Incluye cotizaciones a la seguridad social del 9%.

3. No incluye sobretasa para dividendos.

Fuente: OCDE, *Tax database* y KPMG Corporate Tax Rates (2014).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177127>

Recuadro 1.4. **Tasas impositivas efectivas marginales y costo de capital en Colombia según diferentes escenarios**

El cálculo del costo de capital y la TIEM permite evaluar la carga que ejerce el impuesto a la renta empresarial en la inversión. El costo de capital refleja la tasa real de retorno antes de impuestos necesaria sobre una inversión marginal de manera que el inversor alcance el punto de equilibrio después de impuestos (esto es, que el proyecto de inversión sea marginalmente viable). En base a esta tasa real de retorno antes de impuestos, la TIEM se calcula de la siguiente manera: $tc = (p-r)/p$, en donde tc es la tasa impositiva efectiva marginal, r es la tasa real de retorno después de impuestos y p es el costo de capital. Los cálculos asumen que la tasa real de retorno sobre la inversión después de impuestos que prevé el inversor es del 5% y la tasa de inflación es el 2%. Los cálculos también asumen que las amortizaciones tributarias

Recuadro 1.4. Tasas impositivas efectivas marginales y costo de capital en Colombia según diferentes escenarios (cont.)

siguen la amortización económica de los activos, lo cual significa que dichas amortizaciones no tienen ningún efecto en la carga efectiva del impuesto. Los resultados muestran una carga efectiva de los distintos impuestos sobre la inversión que varía de manera significativa, pero también apuntan a distorsiones inducidas por los impuestos en las decisiones de inversión (ver Tabla 1.1 en el texto principal).

En el caso de que sólo se aplican el impuesto a la renta empresarial y el CREE, la TIEM para inversiones financiadas vía emisión de acciones es del 34% (25% del impuesto a la renta + 9% del CREE), mientras que para una inversión financiada con deuda, la TIEM es del -26%. Esto se debe a que no sólo son deducibles los pagos por intereses reales sino también los nominales de las bases impositivas del impuesto a la renta empresarial y del CREE. Teniendo en cuenta además el IVA sobre los activos fijos, la TIEM para las sociedades pasa del 34% al 52% en el caso de las inversiones financiadas con acciones y del -26% al 28.9% en el caso de una inversión financiada con deuda. Esto se debe a que una empresa debe conseguir un retorno sobre el costo total de la inversión que incluya el IVA no recuperable. Además, si se tiene en cuenta el impuesto al patrimonio del 1.5% –lo cual describe la situación actual en la que son aplicables todos los impuestos– la TIEM para una inversión financiada con acciones se sitúa en torno al 60%. En el caso de una inversión financiada vía deuda, la introducción del impuesto sobre el patrimonio no afecta a la TIEM dado que dicho impuesto solo es aplicable al patrimonio neto (esto es, activos tras descontar pasivos). El costo de capital aumenta en más del 1.5% porque el impuesto al patrimonio ha de abonarse mediante beneficios después de impuestos.

La Tabla 1.1 también evalúa un par de opciones de reforma que se están valorando en la actualidad. En primer lugar, se tiene en cuenta que sean aplicables el impuesto sobre la renta de las sociedades del 25%, el CREE del 9%, el IVA sobre las inversiones fijas y que se suba el impuesto sobre el patrimonio al 2.25%. En este caso, para obtener una tasa real de retorno después de impuestos del 5% sobre una inversión financiada con acciones, una empresa debería conseguir un retorno antes de impuestos del 14.2%. Los inversores que requieran una tasa de retorno real después de impuestos superior enfrentarían un desincentivo a invertir aún mayor. La TIEM correspondiente se sitúa en torno al 65%. Una vez más, en el caso de una inversión financiada vía deuda, el incremento en el impuesto al patrimonio no afecta a la TIEM. En segundo lugar, en vez de aumentar el impuesto al patrimonio, la tasa del CREE aumenta al 12%. Esta reforma incrementa el costo de capital de la inversión financiada vía acciones al 13.2% y la TIEM al 62%, lo cual es inferior a una reforma que incrementara la tasa del impuesto al patrimonio al 2.25%. Por último, un último caso analiza únicamente el efecto del CREE, el IVA sobre los activos fijos y el impuesto al patrimonio. Para simular este caso, se asume un impuesto a la renta empresarial del 0%. Este último caso analiza el costo de capital y la TIEM para una pequeña empresa que acaba de constituirse (no es necesario pagar el impuesto a la renta empresarial durante el primer ejercicio tras su constitución). Los resultados muestran que, aunque las pequeñas empresas obtienen un incentivo fiscal para su creación, el efecto real del incentivo es limitado en comparación con el efecto combinado del IVA sobre la inversión, el impuesto al patrimonio y el CREE (TIEM del 48%).

Observaciones generales:

- La TIEM del 60% resulta elevada para inversiones financiadas mediante acciones. La carga total de la tasa efectiva es aún más elevada que las TIEM mostradas en la tabla porque los cálculos no tienen en cuenta los impuestos subcentrales sobre las empresas. Las TIEM aumentarán aún más si se eleva el impuesto al patrimonio. De hecho, con un impuesto al patrimonio del 2.25%, la carga impositiva total sobre las sociedades ascendería al entorno del 65%. Incrementar la tasa del impuesto sobre el patrimonio al 2.25% resulta más perjudicial para la inversión que aumentar la tasa del CREE al 12%.
- Las empresas tienen un incentivo importante para financiar sus inversiones vía deuda dado que los pagos de intereses se pueden deducir del impuesto a la renta empresarial y del CREE, y en términos reales, no se aplica ningún impuesto al patrimonio.

Recuadro 1.4. Tasas impositivas efectivas marginales y costo de capital en Colombia según diferentes escenarios (cont.)

- Se desalienta en gran medida la realización de inversiones que requieran grandes volúmenes de capital ya que éstas se ven más afectadas por el IVA y el impuesto al patrimonio que otros tipos de inversiones. Este efecto se ha visto reforzado con la introducción del CREE para sustituir los impuestos sobre la nómina, ya que se aumenta aún más la carga tributaria sobre las entidades con grandes necesidades de capital –y no tanto de mano de obra.
- Las empresas pequeñas reciben un incentivo tributario para su creación y constitución formal, dado que no están obligadas a pagar el impuesto a la renta empresarial en el primer año de ejercicio tras su constitución y durante los cuatro años siguientes se benefician de una tasa reducida del mismo. No obstante, en la práctica, el impacto de este incentivo es relativamente limitado dado que la carga total sobre las pequeñas empresas del IVA sobre la inversión, del impuesto al patrimonio y del CREE sigue siendo muy elevado.
- En el marco de la reforma fiscal de 2012, la administración tributaria introdujo normas más estrictas para los precios de transferencia, para las normas de capitalización mínima y otras disposiciones generales para evitar la elusión tributaria, lo cual dificulta que las empresas puedan dejar de pagar los impuestos gravados a escala corporativa. La introducción de estas normas más estrictas de tributación internacional son un paso en la dirección adecuada y deberían ir acompañadas ahora de la introducción de un sistema más eficiente de tributación para empresas así como de una tasa efectiva más baja para que las empresas no se enfrenten a una carga fiscal demasiado elevada en relación con sus inversiones.

Este impuesto dual sobre la renta empresarial también se caracteriza por una serie de ineficiencias. A efectos del impuesto a la renta empresarial así como de la sobretasa CREE, se calcula un impuesto mínimo alternativo para garantizar que se paga un nivel mínimo de impuestos. Este tributo mínimo no se basa en ingresos o beneficios reales sino en un retorno ficto sobre el patrimonio neto, lo cual incrementa la complejidad del sistema tributario. Además, la tasa convencional del impuesto a la renta empresarial se paga de forma anticipada a través de una retención, que a veces es mayor que el importe realmente adecuado, lo que se traduce en que muchas empresas tienen derecho a recibir devoluciones a menudo retrasadas por la administración tributaria. Por último, el hecho de contar con diferentes impuestos que a su vez tengan diferentes bases, retenciones y sistemas de declaración tributaria incrementa los costos de cumplimiento (para los contribuyentes) y de fiscalización (para la administración tributaria).

Una reforma del impuesto a la renta empresarial ayudaría al crecimiento. En particular, una reducción de tasas estimularía la inversión, en especial en actividades con márgenes de beneficios más reducidos que el sector de recursos naturales. Sin embargo, la merma de ingresos a corto plazo al reducir la tasa del impuesto a la renta empresarial es probable que sea elevada y las ventajas derivadas de la captación de inversiones e IED se verán únicamente a más largo plazo (Steiner, 2014). Esto sugiere que sería más aconsejable un descenso gradual de la tasa estatutaria. Al mismo tiempo, una mejor alineación entre la retención anual y el monto real que ha de pagarse al cierre del ejercicio reduciría los problemas de flujo de caja que el sistema actual genera en muchas empresas. Esto beneficiaría especialmente a las PYME. A más largo plazo, deberían unificarse el impuesto a la renta empresarial y la sobretasa del CREE, lo cual exigiría que la recaudación de dicha sobretasa deje de asignarse a programas de gasto específicos.

Los generosos beneficios tributarios y regímenes especiales existentes reducen la recaudación del impuesto a la renta empresarial

A pesar de los recientes esfuerzos adoptados para reducir el gasto tributario, dichos gastos siguen erosionando la base del impuesto a la renta empresarial. Desde 2010, se han efectuado algunas reducciones parciales de las deducciones, exenciones y créditos tributarios del impuesto a la renta empresarial. La deducción tributaria más generosa de la década anterior –que permitía a los inversores deducir directamente el 30% de las inversiones en activos fijos de su renta imponible– se suprimió en 2010 (excepto en el caso de las empresas que hayan suscrito un contrato de estabilidad jurídica). Asimismo, las rentas íntegramente exentas –que se derivaban de actividades como los servicios turísticos y los hoteles, la venta de energías renovables, algunas actividades agrícolas, las publicaciones editoriales, la medicina y el desarrollo de software– actualmente se encuentran sometidas al CREE.

Los generosos incentivos y regímenes especiales existentes también reducen la recaudación procedente de la tributación sobre las empresas. En primer lugar, las rentas procedentes de las actividades anteriormente citadas y cubiertas por la sobretasa CREE siguen estando exentas del impuesto ordinario a la renta empresarial; esto es, soportan una tasa estatutaria del 9% y no del 34%. Colombia cuenta además con un régimen de zonas francas muy generoso bajo el cual las rentas empresariales son gravadas al 15% y las empresas están exentas del IVA y de aranceles. Las empresas también se pueden beneficiar de un incentivo a la I+D que contempla una deducción del impuesto a la renta de hasta el 175% para las inversiones en proyectos científicos y tecnológicos. Asimismo, Colombia ofrece un régimen especial para organizaciones sin ánimo de lucro con una tasa reducida del impuesto sobre la renta del 20% y exenciones tributarias para la reinversión del excedente en actividades sin ánimo de lucro. De hecho, es muy probable que se haya recurrido a este régimen especial de manera fraudulenta ya que alrededor de una de cada cinco entidades en Colombia son organizaciones sin ánimo de lucro. En este sentido, la propuesta del gobierno de revisar el régimen para organizaciones sin ánimo de lucro constituye un avance positivo (Recuadro 1.2).

Además del significativo costo tributario que suponen, estos beneficios fiscales y regímenes especiales generan desigualdades horizontales entre *diferentes* tipos de empresas y sectores industriales. Empresas de sectores *diferentes* terminan afrontando tasas impositivas efectivas muy *diferentes* (Steiner y Cañas, 2013). Además, los incentivos fiscales a menudo están focalizados de forma deficiente. Por ejemplo, el incentivo a la I+D beneficia fundamentalmente a las empresas más grandes, ya que son las que generan la mayor parte de I+D y cuentan con rentas imponibles significativas que les permiten aprovechar estas deducciones. Por último, los beneficios fiscales y los regímenes especiales incrementan la complejidad del sistema tributario y, en último término, aumentan los costos del cumplimiento fiscal y de su aplicación. El incentivo tributario a la I+D debería reducirse. El uso y el impacto de otros beneficios fiscales y regímenes especiales deberían también evaluarse cuidadosamente con vistas a suprimir o reformar aquellos elementos que generen distorsiones, ineficiencias o prácticas fraudulentas.

El régimen de zonas francas de Colombia genera importantes distorsiones

En Colombia existen más de 100 zonas francas (ZF). Entre 2013 y 2014, se autorizó la creación de 17 nuevas ZF y el gobierno está considerando la creación de una nueva zona para actividades de exploración del fondo marino en alta mar. Existen dos tipos de ZF: *permanentes* y *uniempresariales*. Las ZF permanentes está destinada a una región geográfica específica en

la que operan múltiples empresas y es administrada por un operador de ZF, mientras que una ZF uniempresarial permite a una sola empresa que cumple requerimientos de inversión y empleo específicos beneficiarse de incentivos aduaneros y tributarios independientemente de su localización en el territorio nacional. Además, Colombia tiene un régimen de *Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE)* para empresas localizadas dentro de determinadas zonas urbanas; estas actividades no se benefician de reducción en el impuesto a la renta, pero sí acceden a reducciones en contribuciones e impuestos a la nómina. Las utilidades de ciertas obras de infraestructura dentro de las ZEEE están exentas del impuesto a la renta y el CREE (Perret y Brys, 2015).

El régimen de ZF crea distorsiones y a menudo ha sido utilizado de manera fraudulenta por las empresas. Por ejemplo, empresas que se instalaron antes o después de 2013 en ZF reciben un tratamiento diferente: el CREE no aplica a las empresas declaradas como ZF antes del 31 de diciembre de 2012, pero aplica a ZF instaladas después de esta fecha. A su vez, las ZF uniempresariales crean desventajas para las PYMES domésticas, dado que las mismas tienen dificultades en alcanzar las metas de inversión y creación de empleo requeridas para obtener el beneficio de ZF uniempresarial. Además, muchas actividades ubicadas en ZF han sido clasificadas como actividades manufactureras cuando en realidad no llevan a cabo transformación alguna o tan solo realizan transformaciones mínimas. El régimen especial fronterizo también incrementa los problemas de contrabando, según los responsables de la DIAN. Además, las zonas francas han generado oportunidades para la elusión tributaria a través de la manipulación de precios de transferencia entre empresas de dentro y fuera de las zonas francas. Desde la perspectiva de la administración tributaria, el régimen de zonas francas es muy difícil de supervisar.

De este modo, en paralelo a la disminución de la tasa estatutaria del impuesto a la renta empresarial, Colombia también debería tratar de ampliar la base impositiva de este impuesto, suprimiendo o reduciendo las exenciones y deducciones existentes. Los incentivos a menudo se justifican como una fórmula para estimular la inversión, pero podría conseguirse un impacto similar o aún mayor reduciendo la tasa estatutaria a todas las empresas. En relación con el régimen de ZF, Colombia debería –a corto plazo– aumentar los requerimientos para formar parte de las ZF permanentes y retirar gradualmente las ZF uniempresariales, ya que generan distorsiones importantes entre las empresas similares y resultan muy difíciles de auditar. A más largo plazo, si se suprime el impuesto sobre el patrimonio neto para las empresas, como fue aprobado en diciembre de 2014, y se reduce la tasa del impuesto a la renta empresarial, las zonas francas permanentes podrían convertirse en zonas en las que sólo se ofrezcan beneficios en materia de IVA y aranceles.

El IVA sobre los activos fijos desalienta la inversión

En la mayoría de los países, el IVA sólo grava el consumo. Las empresas que adquieren bienes y servicios, ya sea en el mercado nacional o en el exterior, pagan IVA por sus compras pero reciben una devolución del IVA pagado en sus insumos (siempre que dichos bienes y servicios se destinen a la actividad habitual del negocio). El IVA basado en el consumo también contempla las devoluciones sobre los activos fijos. Sin embargo, en Colombia, *las empresas no tienen la posibilidad de recibir devoluciones del IVA a los activos fijos, lo cual incrementa su costo de capital* (Recuadro 1.4) y desalienta en gran medida la inversión nacional y extranjera.

El gobierno ha anunciado que las empresas podrán acogerse a la devolución del IVA pagado en sus activos fijos en base a una tasa que oscilará entre el 0% (sin devolución) y el

16% (devolución íntegra), y la tasa de devolución real dependerá de si la administración tributaria cumple su objetivo de recaudación fiscal. Sin embargo, por el momento el gobierno no ha publicado ninguna tasa de devolución efectiva, principalmente debido a la importante pérdida de ingresos que supone la devolución del IVA cobrado sobre los activos fijos. Dado que el sistema actual genera importantes distorsiones, Colombia debería empezar por devolver el IVA sobre los activos fijos a la tasa oficial del 16% o, si no se dispone de los recursos necesarios a corto plazo, debería ir incrementando la tasa de devolución gradualmente.

El impuesto al patrimonio de las empresas puede desalentar futuras inversiones

En torno al 95% de los ingresos recaudados a través del impuesto sobre el patrimonio procede de las empresas. Este impuesto grava a los contribuyentes mediante un importe único que se calcula en función de su patrimonio neto declarado al 1 de enero de 2011, siendo dicho importe pagadero en un plazo de cuatro años. La tasa marginal más elevada fue del 6% para contribuyentes cuyo patrimonio fuera superior a los USD 2.5 millones de –equivalente al 1.5% anual durante un periodo de cuatro años. Para 2015, el gobierno ha propuesto incrementar hasta 2018 la sobretasa del CREE al 18% así como eliminar gradualmente el impuesto sobre el patrimonio de las empresas hasta 2018 (Recuadro 1.2).

El impuesto al patrimonio colombiano distorsiona las decisiones de inversión y de ahorro de los particulares. Genera o amplifica el trato preferente de algunas formas de ahorro sobre otras, dado que el valor de las acciones o intereses corporativos en empresas colombianas así como los primeros USD 160 000 del valor de la primera vivienda se pueden deducir de la base impositiva. El impuesto al patrimonio también promueve la planificación tributaria y la fuga de capitales. El impuesto al patrimonio no ha reducido las diferencias de ingresos existentes, ya que la proporción de hogares con mayores ingresos –en términos de ingresos totales percibidos en Colombia antes y después de impuestos– se mantiene prácticamente sin cambios (Alvaredo y Londoño, 2013). Sólo pagan este impuesto en torno a 50 000 personas, esto es, el 0.01% de la población.

Los efectos distorsivos del impuesto al patrimonio de las empresas son aún más pronunciados dado que se añaden a una tasa combinada –ya de por sí elevada– del impuesto sobre la renta de las sociedades y de la sobretasa del CREE. El efecto cascada de la carga impositiva total –impuesto a la renta empresarial/CREE/impuesto al patrimonio– puede aumentar las tasas impositivas efectivas sobre las empresas (TIEM) hasta el 51% (Clavijo et al., 2013). La OCDE ha calculado el costo de capital y la carga total de la TIEM según diferentes escenarios (Tabla 1.1; Recuadro 1.4). Teniendo en cuenta la tasa del impuesto a la renta empresarial del 25%, la sobretasa del CREE del 9%, el impuesto al patrimonio del 1.5% y el IVA sobre los activos fijos, los cálculos de la OCDE concluyen que para que una empresa obtenga un retorno real después de impuestos del 5% sobre su inversión, debe conseguir un retorno antes de impuestos del 12.7%. La propuesta de incrementar la tasa del CREE del 9% al 12% aumenta el costo de capital al 13.2%. Esto implica que la carga total de la TIEM se sitúa en torno al 60% (Tabla 1.1). Considerando los cambios aprobados por el Congreso en diciembre de 2014 de elevar el CREE al 18% y eliminar el impuesto al patrimonio, reduce el costo de capital al 11.8% y la TIEM al 58%. Esto representa solamente una pequeña mejora en comparación a la situación en 2014. En líneas generales, los resultados ponen de relieve que el impuesto sobre el patrimonio y el IVA sobre los activos fijos representan una gran parte de la carga total de la tasa impositiva efectiva soportada por las empresas.

Tabla 1.1. **Costos de capital y tasas impositivas efectivas marginales en Colombia**
(porcentaje)

	Inversión financiada con emisión de acciones		Inversión financiada con deuda	
	Costo de capital	TIEM corporativa	Costo de capital	TIEM corporativa
Impuesto a la renta empresarial, CREE, sin IVA ni impuesto al patrimonio	7.6	34	4.0	-26
Impuesto a la renta empresarial, CREE, IVA, sin impuesto al patrimonio	10.4	52	7.0	29
Impuesto a la renta empresarial, CREE, IVA, impuesto al patrimonio	12.7	60	7.0	29
Impuesto a la renta de las sociedades, CREE, IVA, e impuesto al patrimonio del 2,25%	14.2	65	7.0	29
Impuesto a la renta empresarial, CREE + 3%, IVA, impuesto al patrimonio	13.2	62	7.0	28
Impuesto a la renta empresarial, CREE + 9%, IVA, sin impuesto al patrimonio	11.8	58	6.9	27
Sin impuesto a la renta empresarial, CREE, IVA, impuesto al patrimonio	9.6	48	7.3	32

Fuente: Cálculos de los autores.

Un aumento del impuesto al patrimonio podría generar algunos efectos adversos para la economía. Podría animar a las personas a invertir más en vivienda, ya que estas inversiones se benefician de una generosa bonificación del impuesto sobre el patrimonio. También existe el riesgo de que el patrimonio pueda desplazarse a otros territorios con los que Colombia no tenga acuerdos de intercambio de información tributaria. Para las empresas, un aumento de la carga total de la TIEM a cerca del 65% en las inversiones financiadas con acciones puede reducir en gran medida los incentivos a invertir y podría provocar la desinversión por parte de las empresas de mayor movilidad (Tabla 1.1; Recuadro 1.4). Un incremento del impuesto al patrimonio podría generar además incentivos adicionales para financiar las inversiones vía deuda y profundizar aún más las prácticas de planificación tributaria de las empresas. En último término, este aumento de la planificación tributaria ejercería una presión significativa sobre la administración tributaria. En este sentido, la propuesta aprobada en diciembre de 2014 de gradualmente eliminar el impuesto al patrimonio para las empresas hacia 2018 y reemplazarlo con un aumento en el CREE genera una presión tributaria efectiva levemente menor a la situación actual.

En el caso de las personas físicas, podría mantenerse el impuesto al patrimonio con tasas inferiores y una base más amplia que incluya el valor de las acciones societarias. En este sentido, los cambios recientemente aprobados por el Congreso tienden a reducir las tasas efectivas (Recuadro 1.2). Si bien el impuesto al patrimonio podría contribuir a reducir el elevado nivel de desigualdad existente en Colombia, la mejor manera de incrementar la carga tributaria sobre los hogares más ricos y de aumentar la progresividad del sistema tributario –especialmente a más largo plazo– sería a través de una base más amplia para el impuesto a la renta personal y de tasas más progresivas, así como mediante el incremento de la imposición sobre las rentas del capital para las personas físicas –incluida la tributación de los dividendos, los bienes raíces y la tierra.

Colombia tiene un impuesto a las transacciones financieras que crea distorsiones

El impuesto a las transacciones financieras en Colombia –que actualmente asciende al 0.4% del importe total de la transacción– se introdujo inicialmente como una medida temporal para dar respuesta a la crisis económica de 1998. Se aplica a todas las transacciones financieras, incluidos los billetes, los pagarés, la banca por Internet, etc. El gobierno había anunciado que retiraría este impuesto pero recientemente ha decidido mantenerlo hasta 2018.

En otros países de América Latina y de Asia son habituales este tipo de impuestos sobre las transacciones financieras (Matheson, 2011). Resultan atractivos porque permiten obtener unos ingresos significativos y son relativamente fáciles de administrar. Sin embargo, tienden a dificultar la profundización financiera lo cual, a su vez, afecta negativamente al crecimiento del sector empresarial, potencia las operaciones en efectivo, y normalmente deriva en un aumento de la informalidad y en la pérdida de recaudación en otros impuestos. Los ingresos derivados de este tipo de impuestos también tienen una tendencia a descender con el paso del tiempo, dado que los contribuyentes encuentran fórmulas para evitar pagarlos. Con frecuencia, los gobiernos terminan aumentando la tasa con vistas a hacer frente a la erosión de ingresos, lo cual puede derivar en una contracción aún mayor de la base impositiva (Matheson, 2011). Aunque los ingresos han sido estables alrededor de un 0.8% del PIB desde que se eliminaron algunas fisuras en 2010, existe cierta evidencia de una erosión en la recaudación del impuesto a las transacciones financieras en Colombia. Por ejemplo, a pesar de duplicar la tasa impositiva en 2004, la recaudación del impuesto a las transacciones financieras en términos del PIB era la misma en 2010 que en 2003.

A pesar de las exenciones existentes para pequeñas transacciones, este impuesto genera desintermediación y costosas distorsiones. Por ejemplo, un estudio muestra que el impuesto representa en torno al 20% del margen de intermediación y su interacción con las inversiones forzosas en títulos para financiar el desarrollo agropecuario podría explicar hasta el 40% del margen (Galindo y Majnoni, 2006). Los elevados márgenes de intermediación constituyen uno de los principales factores que frenan la inclusión y la profundización financieras en Colombia (Daude y Pascal, 2015). La estructura del impuesto también desalienta la competencia entre los bancos, ya que crea incentivos para que una persona tenga todas sus cuentas y servicios con la misma entidad. A su vez, algunos estudios muestran que el impuesto a las transacciones financieras reduce significativamente la demanda por servicios financieros (Kirilenko and Summers, 2002) e incrementa la demanda por efectivo (Arbeláez, Burman and Zuluaga, 2004). El aumento de las transacciones en efectivo también contribuye, en general, a la evasión tributaria. De hecho, algunas estimaciones muestran que el efecto neto del impuesto a las transacciones financieras sobre la recaudación tributaria podría ser negativo, debido a los altos niveles de informalidad que provoca (Clavijo, Vera y Vera, 2013). En líneas generales, se trata de un impuesto muy costoso y que genera importantes distorsiones para el crecimiento económico y la inversión (Arias, Carrasquilla y Galindo, 2002; Suescún, 2001).

Si bien a corto plazo puede que su supresión no resulte económica ni políticamente viable, dado que recauda cerca del 0.8% del PIB, el gobierno debería tratar de encontrar fuentes alternativas de ingresos y retirar gradualmente dicho impuesto lo antes posible. Una alternativa podría ser gravar otro tipo de transacciones financieras. Por ejemplo, un impuesto sobre transacciones de alta frecuencia podrían continuar recaudando impuestos del sistema financiero y al mismo tiempo reducir el riesgo de burbujas en los precios de activos. Sin embargo, como otros impuestos a transacciones, este impuesto tendría efectos en cascada, elevando el costo de capital para algunas empresas más que para otras e incrementando posiblemente la desintermediación financiera (Matheson, 2011).

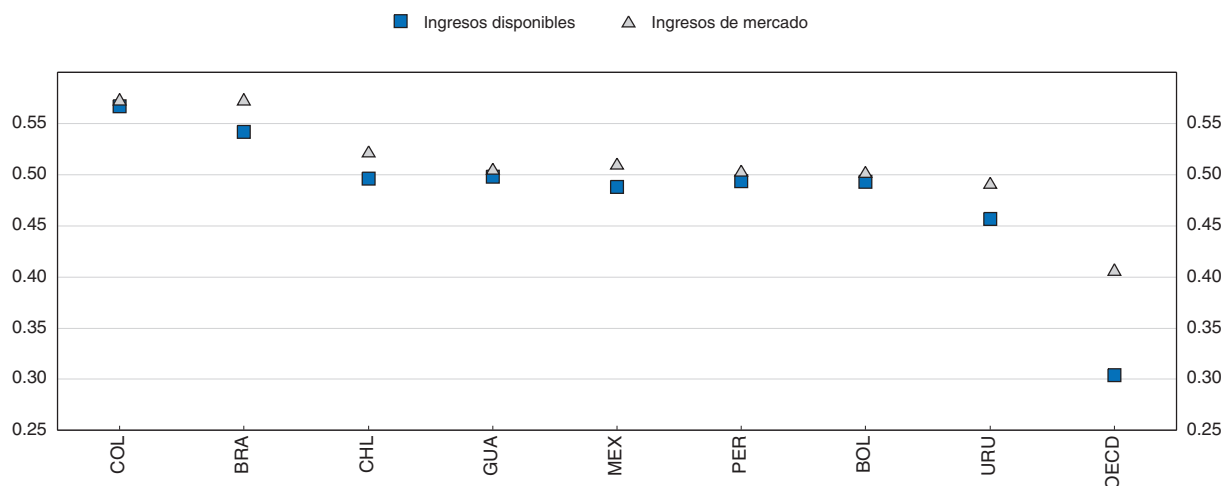
Hacia un sistema tributario más progresivo

La desigualdad del ingreso de Colombia se encuentra entre las más elevadas del mundo y el sistema tributario no contribuye a reducirla. En contraste con la mayoría de las economías de la OCDE, pero al igual que en otros países de América Latina, la desigualdad

del ingreso en Colombia se mantiene prácticamente sin cambios por los impuestos directos y las transferencias en efectivo (Gráfico 1.6). En parte, esto refleja una recaudación tributaria relativamente baja –aunque las transferencias y los impuestos fueran progresivos, su incidencia sería reducida– pero también refleja una estructura impositiva regresiva y exenciones generalizadas que no son progresivas (Gráfico 1.7).

Gráfico 1.6. La tributación tiene escaso efecto redistributivo

Coeficiente de Gini sobre los ingresos personales de mercado y después de transferencias e impuestos directos¹

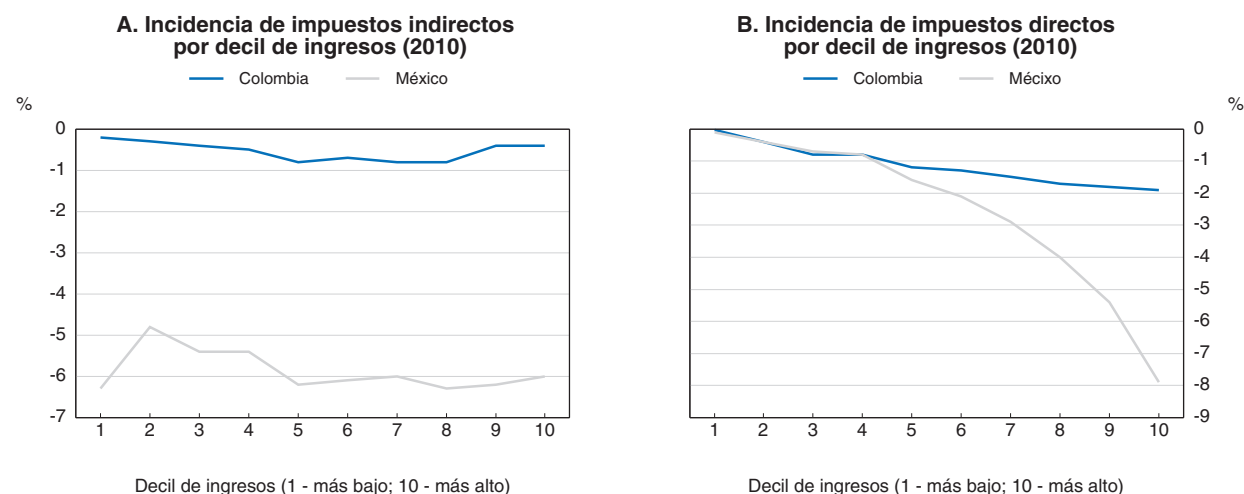


1. El índice de Gini oscila entre cero (cuando todas las personas disponen de niveles de renta idénticos) y uno (cuando la totalidad de la renta la recibe una única persona). Por tanto, cuanto más alto sea el coeficiente de Gini, mayor será la desigualdad en la distribución de la renta.

Fuente: OCDE, *Database on Household Income Distribution and Poverty*, Lustig et al., (2013), "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview", *CEQ Working Paper N°. 13*, agosto, Lustig y Meléndez (2014), "The Impact of Taxes and Expenditures on Inequality and Poverty in Colombia", *CEQ Working Paper No. 24*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177136>

Gráfico 1.7. Los impuestos en Colombia son menos progresivos que en México



Fuente: Lustig et al. (2013), "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview", *CEQ Working Paper N°. 13*, agosto, Lustig y Meléndez (2014), "The Impact of Taxes and Expenditures on Inequality and Poverty in Colombia", *CEQ Working Paper No. 24*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177146>

El IVA sigue siendo relativamente regresivo a pesar de las exenciones para alimentos básicos

El IVA y otros impuestos indirectos son regresivos a pesar de la existencia de unas tasas reducidas (del 5% y 0%). Como resultado de ello, los impuestos indirectos reducen los ingresos de los deciles medios en dos veces más que en el caso del decil de la población más rica. Esto contrasta con otros países de América Latina, por ejemplo México, en donde los impuestos indirectos son más elevados y tienen una estructura más progresiva (Gráfico 1.7, Panel A). Además, en muchos países de la OCDE y varias economías de América Latina, el IVA es progresivo al expresarse en forma de porcentaje del consumo de los hogares (en lugar de basarse en los ingresos para obtener el efecto neto de los ahorros). Por el contrario, en Colombia, el IVA es regresivo también en lo que se refiere al consumo (BID, 2013).

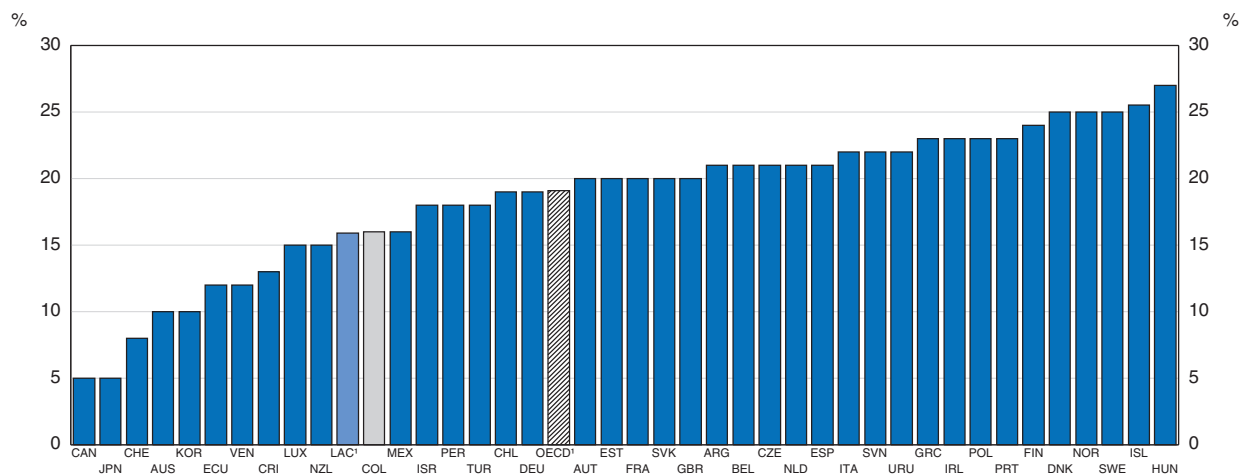
Ampliar el IVA a las actividades excluidas podría impulsar los ingresos. Además de las exenciones y tasas reducidas para alimentos y demás artículos esenciales, muchas actividades –especialmente servicios– están excluidos del régimen del IVA. Las exenciones y las tasas reducidas del IVA representan cerca del 0.5% del PIB en lo que se refiere a ingresos tributarios no percibidos (MHCP, 2014a). La Corte Constitucional ha dictaminado en varias ocasiones que estas exenciones son necesarias para garantizar los derechos fundamentales de los pobres a tener acceso a productos básicos asequibles. A mediano plazo, deberían ampliarse los programas existentes de transferencias en efectivo para los más desfavorecidos y también adaptarse para compensar a la población más pobre de los efectos negativos en el poder adquisitivo de suprimir las exenciones y las tasas reducidas. Esto supondría un costo de tan solo en torno al 0.1% del PIB (Steiner y Medellín, 2014). Sin embargo, los beneficios de estas medidas son limitados en comparación con la pérdida de ingresos estimada por no gravar las actividades excluidas –entre las que se incluyen la construcción, electricidad, transporte, educación, servicios financieros y otros servicios– de en torno al 2.4% del PIB (Yori Parra et al., 2013). Muchos de estos bienes y servicios no son esenciales para la población más vulnerable y normalmente están sujetos al IVA en otros países de América Latina y de la OCDE. Por tanto, existe un margen significativo para ampliar la base impositiva e incluir un mayor número de estos sectores en el régimen del IVA.

Asimismo, hay margen para aumentar la tasa general del IVA en caso de que se necesite aumentar la recaudación. La tasa general del IVA es relativamente baja según los parámetros internacionales (Gráfico 1.8). Si bien se sitúa en niveles similares al promedio de América Latina, varios mercados emergentes de la región tienen una tasa general mayor, como es el caso de Perú (18%) o Chile (19%). Además, muchas economías de la OCDE cuentan con unas tasas de IVA muy superiores. Redistribuir la estructura impositiva hacia una tributación más indirecta favorecería el crecimiento, ya que el IVA es uno de los impuestos que menos efectos de distorsión provocan (Arnold et al., 2011). Sin embargo, un incremento de este tipo debería enmarcarse dentro de una reforma tributaria integral que resulte progresiva en términos generales.

Asimismo, la productividad del IVA –definida como la recaudación en relación con el consumo o el PIB dividido entre la tasa general del IVA– en Colombia es baja en comparación con las economías de América Latina o la OCDE. Las principales razones de ello son la evasión fiscal y una administración tributaria relativamente débil (BID, 2013). Por lo tanto, la lucha contra la evasión y la mejora de la administración fiscal podría generar más ingresos a partir del IVA, incluso con la estructura tributaria actual.

Gráfico 1.8. La tasa general del IVA en Colombia es relativamente baja

Tasas impositivas en 2013



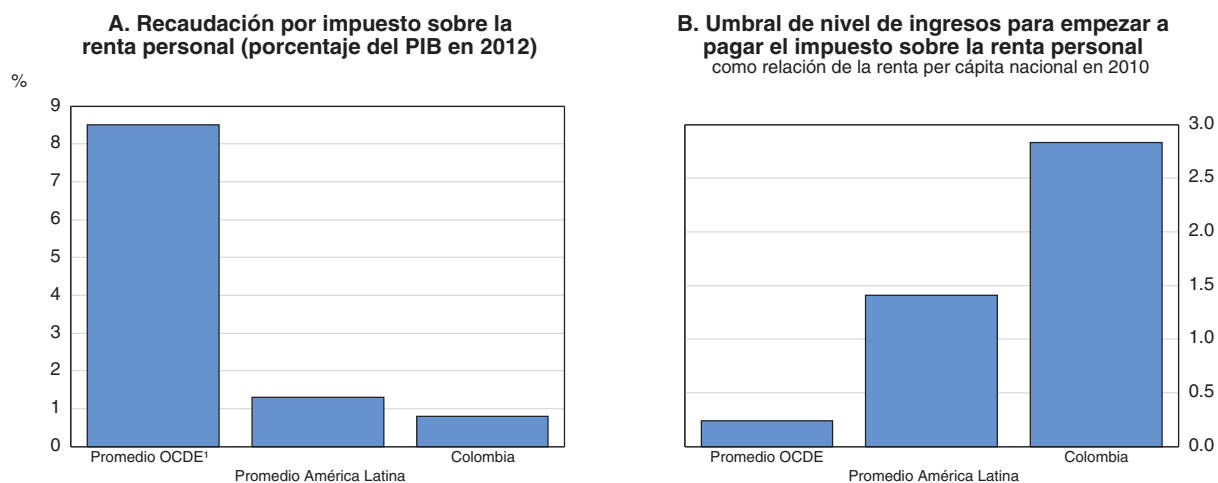
1. En el caso de la OCDE y LAC, los datos reflejados son un promedio simple de las tasas de los países.

Fuente: OCDE, Tax Database y CIAT.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177150>

Impuesto a la renta personal: unos pocos que pagan demasiado poco

La recaudación del impuesto a la renta personal del 0.8% del PIB en Colombia es baja. El promedio de la OCDE es del 8.5% del PIB (Gráfico 1.9, Panel A). Son pocos los hogares que están sujetos al impuesto a la renta personal, dada la alta informalidad y que el nivel de exención mínimo es relativamente alto. Mientras que en los países de la OCDE las personas físicas comienzan a pagar el impuesto a la renta personal a partir de un cuarto del promedio nacional de la renta per cápita, en Colombia el umbral es tres veces superior (Gráfico 1.9, Panel B).

Gráfico 1.9. El impuesto a la renta personal recauda poco debido en parte al elevado nivel de exención mínimo

1. Los datos correspondientes a la OCDE hacen referencia a 2011. El gráfico representa únicamente los ingresos obtenidos por el impuesto sobre la renta que son identificados como ingresos procedentes del impuesto sobre la renta personal por la publicación Revenue Statistics de la OCDE, mientras que en ocasiones una parte significativa se queda sin clasificar entre el impuesto sobre la renta personal y de las sociedades.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics y OCDE/CEPAL/CIAT (2013) Estadísticas tributarias en América Latina: 1990-2012. BID (2013), More than revenue: Tax policy as a development tool.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177166>

Como consecuencia de ello, menos del 10% de la población debe realizar una declaración tributaria y solo en torno al 5% paga el impuesto sobre la renta personal. Mientras que los niveles de ingreso más bajos en términos absolutos y la alta desigualdad dificultan alcanzar niveles de recaudación parecidos a los de la OCDE en el corto plazo, los países de América Latina –que comparten limitaciones similares– recaudan en promedio el doble de impuestos a la renta personal que Colombia (Gráfico 1.9, Panel A).

La tasa marginal más elevada del 33% es igualmente baja en comparación con las tasas máximas de la OCDE, aunque cercana al promedio de América Latina. No obstante, la renta imponible para entrar en el tramo más alto del impuesto es enormemente elevada en el caso de Colombia, ya que es diez veces el promedio de la renta per cápita. En México, es de tres veces la renta promedio y en otras economías de la OCDE es ligeramente superior a dos veces la renta promedio (BID, 2013). Esto implica que las personas físicas comienzan a pagar la tasa marginal más alta en Colombia cuando son, en términos absolutos, casi un 40% más ricas que el promedio de las personas de la OCDE que están sujetas a la tasa marginal más alta (tomando en cuenta las diferencias de poder adquisitivo entre los distintos países).

Las exenciones tributarias benefician a los ricos y reducen la recaudación

Las generosas exenciones existentes reducen la recaudación y progresividad del impuesto a la renta personal, dado que benefician fundamentalmente a los más ricos. Según las estimaciones de la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales), la tasa impositiva efectiva es prácticamente plana a lo largo del espectro de ingresos, situándose tan solo en torno al 5%. Por tanto, la progresividad sólo se hace patente entre quienes pagan esta tasa impositiva efectiva y quienes no pagan el impuesto a la renta personal, es decir aquellos que se encuentran por debajo del nivel de exención mínimo (que incluye a los más desfavorecidos, pero también a hogares con ingresos medios).

El tratamiento tributario de las pensiones es enormemente generoso, lo cual beneficia aún más a los pocos que reciben una pensión (ver capítulo 2). En primer lugar, las pensiones que son menos de 50 veces el salario mínimo (en torno a USD 15 000 al mes) están completamente exentas del impuesto a la renta personal, lo cual implica que, en la práctica, prácticamente no se grava ninguna pensión. En segundo lugar, las contribuciones obligatorias a fondos de pensión o al plan público pensional, así como al sistema de salud, están completamente exentas, y existen generosas exenciones para los ahorros voluntarios en fondos de pensión. Por último, también está exento el retorno sobre la inversión conseguido por los fondos de pensión. En todos los países de la OCDE, las pensiones están gravadas al menos en una de estas tres fases. Teniendo en cuenta la generosidad del plan público pensional actual de prestación definida, parece que la medida más progresiva consistiría en gravar las pensiones elevadas en la fase de pago a tasas progresivas del impuesto a la renta personal. Según las estimaciones del FMI, gravar las pensiones que sean superiores a cinco salarios mínimos a una tasa moderada del 10% incrementaría la recaudación en un 0.2% del PIB.

Además del sistema pensional y de salud, los contribuyentes pueden deducirse muchos otros elementos. Existe una deducción general del 25% de la renta (con un máximo de unos USD 3 500 al año) así como una deducción del 10% por persona dependiente. Los pagos de intereses hipotecarios se pueden deducir y los ahorros voluntarios para bienes raíces también están exentos con máximos generosos. Los hogares más adinerados también se benefician en mayor medida del privilegiado tratamiento tributario de los ahorros (ver más adelante).

La reforma de 2012 introdujo el denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) para los trabajadores asalariados e independientes, el cual impone un límite máximo en algunas de estas exenciones para los hogares con rentas más elevadas. El IMAN permite menos exenciones y deducciones, y es aplicable a los trabajadores cuyas rentas mensuales sean superiores a 1 548 unidades tributarias al año, lo cual es equivalente a unos USD 23 000. Según las estimaciones realizadas por la DIAN, esto permitiría que el impuesto sobre la renta personal resulte más progresivo, aumentando la tasa impositiva efectiva para las personas físicas con rentas elevadas hasta un 15%, desde el 5% actual. Las simulaciones oficiales sugieren una reducción de casi dos puntos porcentuales en el coeficiente de Gini gracias a la aplicación del IMAN (del 0.57 al 0.55). Sin embargo, otros analistas han identificado unos resultados más moderados con respecto a la desigualdad (Lustig y Meléndez, 2014).

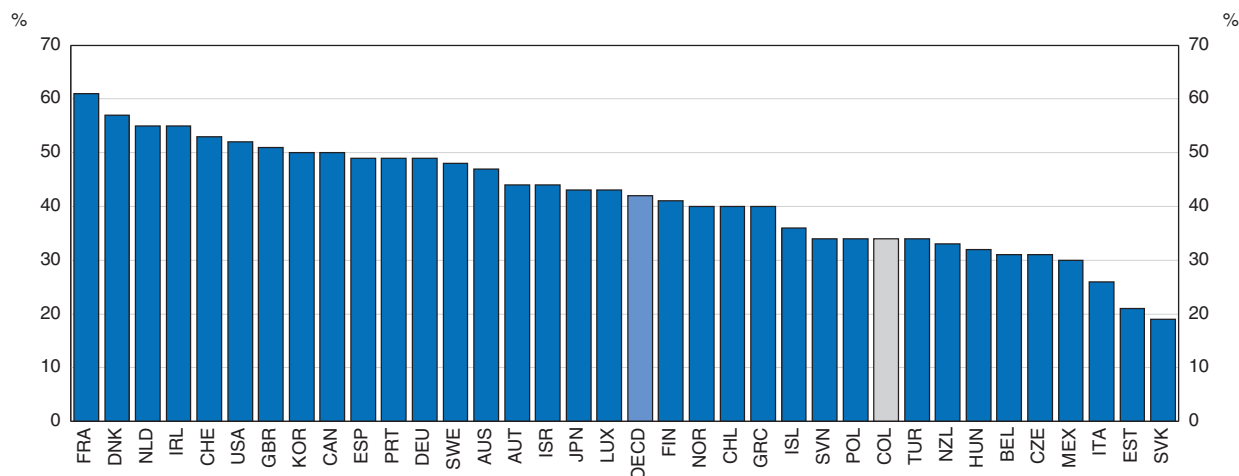
La tributación de las rentas personales del capital es baja

Colombia no grava los dividendos al nivel de los accionistas particulares. Las ganancias de capital están sujetas a una tasa del 10%, pero las ganancias obtenidas por la venta de determinados activos, incluidos bienes raíces, se gravan conforme a unas tasas inferiores o están exentas. El pago de intereses se grava en base a las tasas generales del impuesto sobre la renta personal (esto es, tasas que oscilan desde el 0% hasta el 33%) con el correspondiente ajuste por inflación. La baja tributación de las rentas personales del capital se debe en parte a la proporción relativamente reducida del impuesto a la renta personal que es pagado por los hogares de altos ingresos en Colombia y por la baja progresividad del impuesto (Alvaredo y Londoño, 2013).

En la OCDE, a pesar de las grandes diferencias existentes entre los distintos países, la tasa estatutaria combinada sobre los dividendos normalmente supera el 40% cuando se tiene en cuenta la tasa estatutaria del impuesto sobre la renta empresarial y los impuestos sobre los dividendos correspondientes a los accionistas. Los impuestos sobre los dividendos en Colombia son más bajos que en el promedio de la OCDE dado que tributan solamente a la tasa estatutaria del 34%, que combina el impuesto a la renta empresarial y la sobretasa del CREE (Gráfico 1.10). La principal ventaja de Colombia al no gravar los dividendos a nivel personal es que el sistema es sencillo y, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de la OCDE, no existe una doble tributación sobre los beneficios (aunque la carga tributaria general tiene mayor importancia que si los dividendos se gravan una o dos veces). Sin embargo, para incrementar la progresividad general del sistema tributario y a la vez utilizar potencialmente la recaudación para reducir la tasa impositiva del impuesto a la renta empresarial, Colombia debería considerar la posibilidad de introducir un impuesto sobre los dividendos para los accionistas particulares.

Dado el importante desequilibrio entre la tributación de las rentas del capital al nivel personal y corporativo, la introducción de un impuesto sobre los dividendos para accionistas exigiría reducir la tributación sobre las empresas. La tasa oficial del impuesto a la renta empresarial debería reducirse de manera significativa para evitar tasas combinadas (individuales y corporativas) muy elevadas. Si bien el nivel general de la tributación sobre dividendos e ingresos de capital a nivel personal es muy bajo (impuesto a la renta empresarial y sobretasa del CREE), la carga tributaria sobre los dividendos distribuidos es muy elevada cuando se tiene en cuenta también el IVA sobre las inversiones y el impuesto al patrimonio de las empresas. La carga tributaria combinada en ese caso supera el 60% (ver arriba).

Gráfico 1.10. Tasas impositivas oficiales combinadas sobre los dividendos
Al nivel de accionistas particulares y corporativos



Fuente: Cálculos del autor.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177175>

Para incrementar la tributación sobre el capital a nivel personal, Colombia podría introducir un impuesto sobre los dividendos distribuidos a accionistas colombianos pero que se aplique como una retención a nivel corporativo, tal y como se ha implantado recientemente en México. Un impuesto sobre los dividendos que se retenga a nivel corporativo resulta más fácil de administrar –existen menos empresas que distribuyan dividendos que accionistas que los reciban– y sería más difícil de evadir (por ejemplo, por parte de residentes fiscales en Colombia cuyos dividendos se reciban en cuentas extraterritoriales). Sin embargo, un impuesto de este tipo no permitiría gravar los dividendos a tasas progresivas del impuesto sobre la renta personal.

La adopción de un régimen tributario dual para el impuesto a la renta personal podría ser una buena opción de cara a implantar un sistema más progresivo. Algunos países de la OCDE gravan las rentas del capital junto con los ingresos laborales a las tasas progresivas del impuesto a la renta personal. La mayor parte de las economías de la OCDE, incluidos países como Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia, aplican un régimen dual para el impuesto a la renta en el que los ingresos laborales se gravan a tasas progresivas y las rentas del capital se gravan por separado a unas tasas impositivas proporcionales y habitualmente inferiores. Recientemente, varios países de América Latina han adoptado regímenes similares (BID, 2013). Si bien un régimen dual del impuesto a la renta podría ser ligeramente menos progresivo que un sistema que grave las rentas del capital a las tasas progresivas del impuesto a la renta personal, el régimen dual tiene una serie de características que lo convierten en una opción atractiva en el caso de Colombia. La administración tributaria de este régimen es más fácil que en el caso de los regímenes integrales, dado que puede implantarse a través de la retención en la fuente y puede aplicarse sobre una base impositiva amplia a las rentas del capital. Asimismo, si las tasas se establecen de manera coherente, existen menos incentivos para la elusión tributaria. De este modo, estos regímenes resultan ser más progresivos que los sistemas integrales en países que disponen de una administración tributaria débil y en los que la base impositiva sobre las rentas del capital es reducida. En comparación con la situación actual, este régimen permitiría gravar las rentas del capital a tasas más elevadas e incrementar por tanto su progresividad.

La tributación sobre los dividendos debería ser coherente con la tributación aplicada a las ganancias de capital. Una redistribución de la carga tributaria sobre las rentas del capital desde el ámbito corporativo hacia el ámbito de los accionistas particulares, puede requerir de un aumento de la tasa impositiva aplicable a las ganancias de capital. Si se gravaran los dividendos a tasas impositivas efectivas superiores a las aplicables a las ganancias de capital, las empresas dejarían de tener un incentivo para distribuir sus beneficios, y en su lugar, se verían incentivadas a retenerlos y reinvertirlos. Como resultado de ello, los beneficios terminarían “encerrados”, lo cual reduciría la posibilidad de que las empresas más jóvenes y en crecimiento capten financiación externa vía emisión de acciones.

Abordar la evasión tributaria

La evasión tributaria es una práctica extendida

La extendida evasión tributaria actúa como un importante lastre sobre la recaudación fiscal en Colombia. Las estimaciones oficiales sobre la evasión del IVA se sitúan actualmente en torno al 25%, lo cual representa en torno a un 2% del PIB (Cruz, 2011). Sin embargo, un estudio reciente llevado a cabo por el FMI sitúa la evasión del IVA en el 40%, lo cual se sitúa en valores cercanos a las estimaciones de algunos analistas privados (Steiner y Medellín, 2014). Si bien parte de esta elevada evasión refleja los altos niveles de informalidad imperantes en la economía, también es resultado de algunas debilidades institucionales en la administración de impuestos y aduanas. En particular, una proporción significativa de la evasión del IVA se produce como resultado de los débiles controles fronterizos y aduaneros, así como por la corrupción. La DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) cuenta con un escaso control efectivo sobre el IVA de las importaciones a causa de las limitaciones de personal, de las regulaciones y de unos sistemas de información segmentados.

Las estimaciones oficiales sobre los niveles de evasión tributaria en el impuesto a la renta empresarial se sitúan en torno a un promedio del 30% para el período 2007-11. El Banco Interamericano de Desarrollo calcula que este factor supone un 2.3% del PIB. Si bien no existen estimaciones fiables sobre la evasión del impuesto a la renta personal, la evidencia internacional muestra que, en general, está más generalizada en ese impuesto que en el IVA o en el impuesto a la renta empresarial (BID, 2013). Por tanto, si se frenara la evasión tributaria, se conseguiría un incremento de la recaudación incluso sin modificar la estructura impositiva actual.

La desintermediación financiera causada por el impuesto a las transacciones financieras también tiende a contribuir a la evasión tributaria. Dado que este impuesto ha incrementado el número de transacciones en efectivo en el sector informal, puede que aumente la evasión. El sistema bancario a menudo desempeña un papel fundamental a la hora de facilitar información para la recaudación tributaria y para su aplicación (OCDE, 2007). Asimismo, según una estimación, este impuesto habría reducido la recaudación de otros tributos como el impuesto sobre la renta y el IVA en un 10%, lo cual sugiere una reducción general del 0.3% del PIB en relación con la recaudación tributaria total (Clavijo, Vera y Vera, 2013). Por tanto, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras contribuiría a reducir la informalidad y la evasión tributaria, además de suprimir las distorsiones en el sector financiero analizadas con anterioridad.

El sistema tributario colombiano también adolece de altos niveles de evasión tributaria extraterritorial. La evasión extraterritorial a menudo implica la colocación de activos en territorios vecinos como Panamá o las islas del Caribe. La evasión tributaria se ha visto potenciada por impuestos que generan importantes distorsiones (por ejemplo, el impuesto al

patrimonio neto), las actividades ilícitas y la inestabilidad provocada por el conflicto armado en el caso de la evasión extraterritorial. Colombia se ha unido recientemente a varios tratados multilaterales y bilaterales de intercambio de información, y ha aprobado legislación para gravar transacciones que se desarrollen con jurisdicciones que no colaboren en el intercambio de información. De este modo, posiblemente se contribuya a contener la evasión tributaria, pero la adopción de un régimen tributario menos gravoso sobre el patrimonio también facilitaría la declaración y el cumplimiento voluntarios de las obligaciones fiscales.

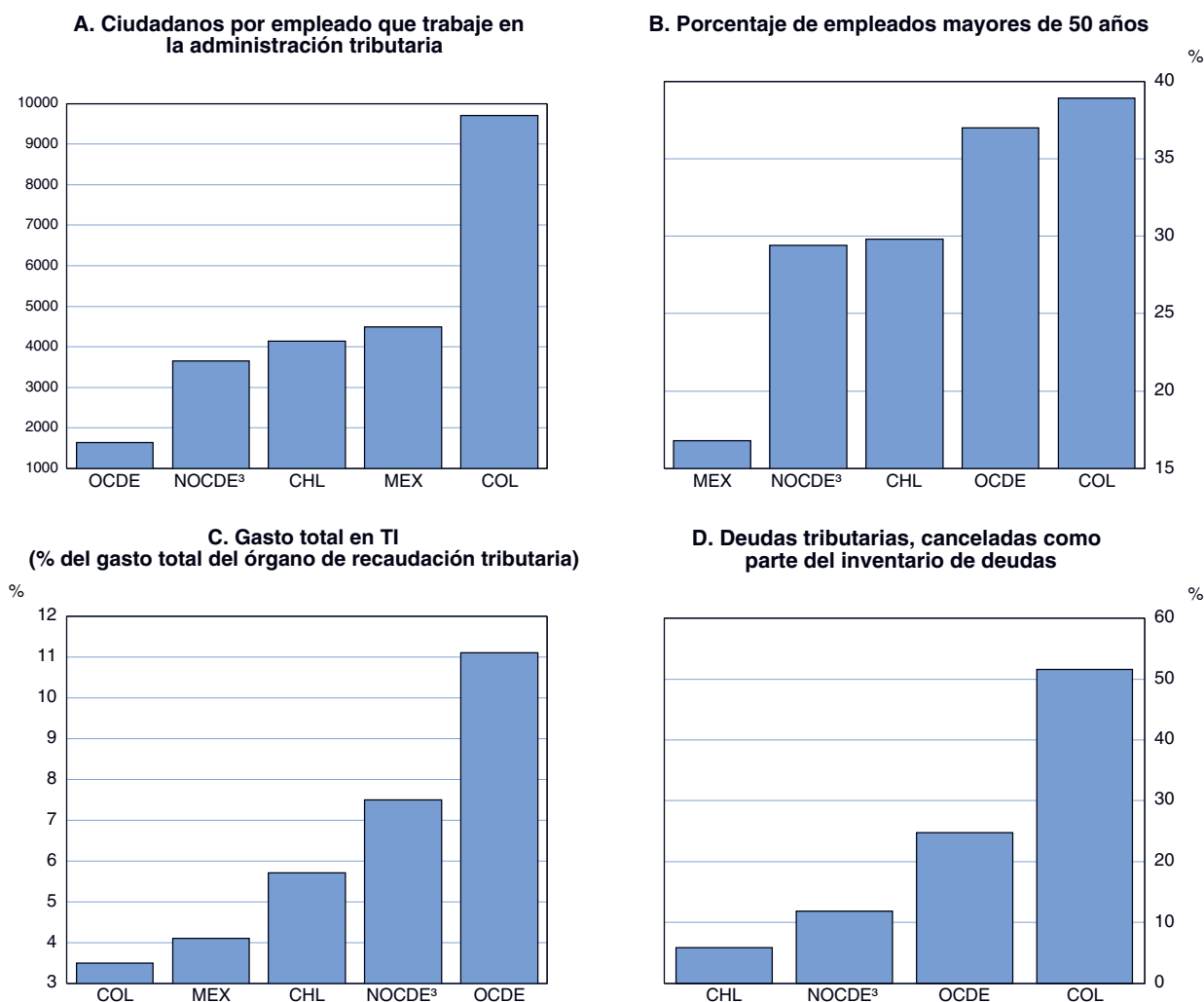
Fortalecer la administración tributaria para combatir la evasión de impuestos

El fortalecimiento de la DIAN contribuiría a reducir la evasión tributaria. Actualmente se está debatiendo en el Congreso una propuesta de reestructuración para dotar a la DIAN de mayores facultades de supervisión efectiva sobre los servicios de aduanas. El aumento del control tributario también ayudaría en este sentido. La DIAN inspecciona tan sólo al 0.1% de los contribuyentes, en comparación con cerca del 3% en otros países de América Latina. Esto se debe en parte al reducido número de funcionarios de los que dispone. Colombia cuenta con menos de la mitad de empleados dedicados a la administración tributaria por persona que México, Chile y otras economías emergentes (Gómez Sabaini y Jiménez, 2012; Gráfico 1.11, Panel A). Además, el promedio de edad entre los trabajadores de la DIAN es relativamente alto y en ocasiones no hablan otros idiomas o carecen de los conocimientos técnicos para abordar cuestiones en ámbitos como los precios de transferencia o en sectores específicos (Gráfico 1.11, Panel B). Asimismo, la gran cantidad de empleados que tienen contratos temporales no puede recibir formación técnica. Las capacidades de la DIAN también se ven limitadas por la falta de sistemas eficientes en el ámbito de las tecnologías de la información (TI).

El uso de las TI así como de las auditorías masivas y otras herramientas similares es menos frecuente que en otros países (BID, 2013). Esto queda patente en el nivel de gasto relativamente bajo en TI, en comparación con sus homólogos (Gráfico 1.11, Panel C). Si se generalizara el uso de las tecnologías de información y comunicación se simplificaría la administración tributaria y su aplicación, al tiempo que se reducirían los costos de cumplimiento para los contribuyentes. Por ejemplo, en Colombia, tan sólo en torno al 25% de las empresas presentan electrónicamente sus declaraciones del impuesto a la renta y del IVA, mientras que en otros países de América Latina como Argentina, Brasil, Chile o México, todas las empresas utilizan esta modalidad de declaración electrónica (OCDE, 2013a).

Se han introducido cambios positivos en relación con los métodos de inspección llevados a cabo por la DIAN. La DIAN solía llevar a cabo exclusivamente auditorías detalladas que daban como resultado una gran carga de trabajo y generaban oportunidades para cometer actos de corrupción. En la actualidad se están adoptando medidas para implantar comprobaciones básicas automatizadas (las denominadas prácticas de fiscalización masiva) para detectar omisiones y errores básicos. De este modo, se aumentará el número de inspecciones llevadas a cabo cada año y se aumentará la percepción del riesgo asociado con los incumplimientos. Además, se ha desarrollado un manual de auditoría y ahora los casos de inspección se gestionan de manera centralizada. Por último, se ha puesto en marcha un nuevo sistema de inspecciones conjuntas entre las diferentes unidades de inspección tributaria (impuestos, aduanas, control de divisas y precios de transferencia).

La DIAN también se ve limitada por varias regulaciones que restringen sus facultades a la hora de exigir el pago de las deudas tributarias. La DIAN cancela cada año más de la mitad de las deudas tributarias pendientes, el doble del nivel registrado en las economías de la OCDE y muy por encima también de otras economías emergentes (Gráfico 1.11,

Gráfico 1.11. **Existe margen para fortalecer la administración tributaria**

1. Note by Turkey:

The information in this document with reference to "Cyprus" relates to the southern part of the Island. There is no single authority representing both Turkish and Greek Cypriot people on the Island. Turkey recognises the Turkish Republic of Northern Cyprus (TRNC). Until a lasting and equitable solution is found within the context of the United Nations, Turkey shall preserve its position concerning the "Cyprus issue".

2. Note by all the European Union Member States of the OECD and the European Union: The Republic of Cyprus is recognised by all members of the United Nations with the exception of Turkey. The information in this document relates to the area under the effective control of the Government of the Republic of Cyprus.

3. NOCDE refleja el promedio de 18 países: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Bulgaria, China, Colombia, Chipre, Hong Kong, India, Indonesia, Letonia, Lituania, Malasia, Malta, Rumanía, Rusia, Singapur y Sudáfrica.

Fuente: OCDE (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other advanced and emerging economies*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177188>

Panel D). En parte, este bajo nivel de recaudación está relacionado con las restricciones a las que se enfrenta la DIAN a la hora de exigir los pagos. Por ejemplo, a las empresas no se les exige un certificado de conformidad tributaria para poder ser contratistas del sector público o no se les puede negar determinados servicios públicos en caso de que tengan deudas tributarias pendientes – una práctica habitual en la mayoría de los países de la OCDE. Además, la DIAN no puede solicitar una orden de allanamiento sin la ayuda de otras agencias estatales, ni compensar deudas tributarias con créditos fiscales pendientes del mismo contribuyente, o iniciar procedimientos de quiebras.

La función inspectora de la DIAN podría fortalecerse aún más modernizando sus sistemas de TI, incrementando el número de empleados y asegurándose de que cuenten con los conocimientos adecuados. Los criterios utilizados para puntuar el riesgo de inspección también deberían especificarse con mayor claridad y debería aplicarse con regularidad el programa de selección en función del riesgo durante el ejercicio fiscal para garantizar la inclusión de los contribuyentes que presenten sus declaraciones fuera de plazo (USAID, 2013). Podrían adoptarse medidas adicionales para abordar la evasión del impuesto a la renta personal, la cual ha recibido menos atención que la evasión del impuesto a la renta empresarial. Por último, si bien la función de inspección trata de controlar a los contribuyentes inscritos, también deberían adoptarse medidas para abordar las cuestiones relacionadas con quienes no declaran sus actividades y con la economía informal, lo cual suele ser responsabilidad de otras unidades de la administración tributaria (por ejemplo, investigaciones de fraude). El objetivo es que un número cada vez mayor de colombianos que en la actualidad operan en el sector informal pasen a estar al alcance de la administración tributaria.

Un programa de declaración voluntaria de ingresos y patrimonios no declarados podría incrementar el cumplimiento tributario

La ley aprobada en diciembre de 2014 incrementa las sanciones para la evasión tributaria e introduce una amnistía fiscal para aquellos activos no declarados mantenidos en el extranjero por ciudadanos colombianos (Recuadro 1.2). Con esta amnistía, los contribuyentes que comuniquen voluntariamente sus activos estarían sujetos al impuesto al patrimonio y a una sanción adicional. Aquellos contribuyentes estarán sujetos a más sanciones. En la actualidad, los contribuyentes tienen responsabilidad penal únicamente cuando no pagan las retenciones y el IVA correspondientes en un plazo de dos meses tras la fecha de vencimiento. Convertir la evasión tributaria en un delito penal ayudaría en este aspecto.

Sin embargo, una amnistía de este tipo plantea una serie de cuestiones. La amnistía puede no resultar creíble debido al escaso éxito que tuvieron las amnistías tributarias anteriormente planteadas en Colombia (en 1995, 2003, y un intento fallido en 2012). A su vez, la relativa debilidad de la capacidad inspectora de la administración tributaria también podría restar credibilidad a dicha amnistía. Por último, si no se percibe este proceso como una oferta única y creíble, podría resultar siendo contraproducente, dado que los contribuyentes honestos pueden que se opongan a la medida y dejen de pagar sus impuestos, mientras que los evasores opten por esperar a una futura amnistía.

Para repatriar con éxito los activos mantenidos en el extranjero, es necesario adoptar un enfoque gradual de declaración voluntaria. En primer lugar, las penas por evasión tributaria podrían incrementarse, siguiendo la práctica generalizada en los países de la OCDE y hacer de la evasión tributaria doméstica y extraterritorial un delito penal, como inicialmente proponía el proyecto de ley tributaria enviado al Congreso en octubre de 2014, pero que finalmente no fue aprobado. Estas medidas deberían ir de la mano de otros esfuerzos para fortalecer la administración tributaria y suprimir los impuestos que generan importantes distorsiones (por ejemplo, el impuesto sobre el patrimonio). Una vez que se hayan implantado estas amplias reformas –que aportan credibilidad a la lucha del gobierno contra la evasión tributaria– Colombia podría introducir un programa especial de declaración voluntaria por un período limitado de tiempo para incentivar a los contribuyentes a complementar aquellas declaraciones fiscales incorrectas o incompletas o a comunicar ingresos y patrimonios anteriormente no declarados e impuestos no abonados. Este programa también debería estipular que los contribuyentes que comuniquen sus

activos no serán procesados con carácter retroactivo y que se mantendrá su anonimato para evitar posibles riesgos a aquellas personas que decidan declarar sus activos.

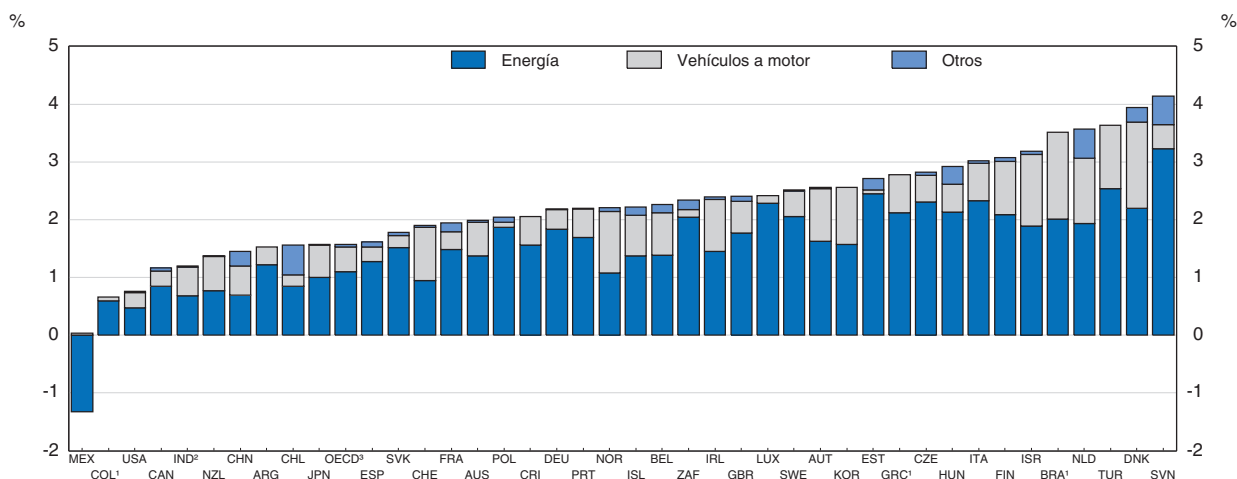
Hacia un sistema tributario más verde

La reciente expansión de las actividades extractivas, el desarrollo urbano, el tránsito rodado y la ganadería (OCDE/CEPAL, 2014) están incrementando la presiones sobre la biodiversidad. La intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero también es relativamente alta debido a las emisiones procedentes de la agricultura. Asimismo, la superficie destinada a la extracción de petróleo y a la minería ha crecido de manera significativa, y algunas actividades, especialmente la minería ilegal, contaminan el suelo y el agua. A pesar de los avances en la formalización de algunas actividades mineras ilegales e informales, estas prácticas siguen estando generalizadas, reduciendo los ingresos tributarios y las regalías, y generando daños ambientales considerables. No obstante, las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía son bajas gracias a la fuerte dependencia de la energía hidroeléctrica.

Los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente son bajos

Los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente en Colombia que ascienden a un 0.9% del PIB (neto de subsidios implícitos a los combustibles pero incluidas las regalías de la minería) son bajos en comparación con los países de la OCDE y de América Latina (Gráfico 1.12). Cerca de dos terceras partes de todos los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente en Colombia en 2012 se originaron al gravar el uso energético. El resto procede de gravar los vehículos a motor y otros bienes relacionados con el medio ambiente. Desde 2012, Colombia impone impuestos específicos sobre la gasolina y el diesel en base a los volúmenes (*ad quantum*) y no valores (*ad valorem*) y los indexa a la inflación.

Gráfico 1.12. Los impuestos relacionados con el medio ambiente son bajos



1. Datos de 2011.

2. Datos de 2010.

3. 2011 promedio ponderado por PIB.

Fuente: OCDE/CEPAL (2014), OECD Environmental Performance Reviews.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177194>

La reforma tributaria de 2012 ha conseguido avances en la dirección adecuada. En particular, los impuestos *ad quantum* y *ad valorem* ya existentes sobre la gasolina y el diesel se han combinado en un único impuesto *ad quantum*. Se trata de una medida positiva ya que la tributación *ad quantum* en los combustibles se corresponde mejor con el servicio energético recibido de los combustibles y de sus emisiones. La indexación de este impuesto a la inflación debería mantenerse ya que evita una erosión en términos reales de los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente. Además de los impuestos nacionales sobre los combustibles utilizados en el transporte, también existen sobretasas subnacionales a la gasolina y al diesel. Si bien la tasa aplicable al diesel se establece centralizadamente en el 6% del precio de venta neto, los gobiernos subnacionales pueden fijar un sobrecargo en la gasolina. Algunas tasas seleccionadas se sitúan en el 6.5% del precio de venta neto en el Valle del Cauca y Santander, en el 18.5% en Cundinamarca, en el 25% en Bogotá, todas ellas superiores a la tasa impositiva nacional sobre el diesel (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2014). A pesar de que Colombia grava la energía en mayor medida que muchos países productores de petróleo, las tasas impositivas sobre la energía son bajas en comparación con otros países de América Latina y considerablemente más bajas que el promedio de las economías de la OCDE (Tabla 1.2). Una limitación específica con respecto al aumento de los impuestos sobre los combustibles son los precios tan extraordinariamente bajos vigentes en Venezuela, lo cual ha incentivado de manera significativa el contrabando para introducirlo en Colombia.

Tabla 1.2. **Tasas impositivas sobre la gasolina y el diesel, países seleccionados de América Latina y promedio de la OCDE**

	Colombia	Chile	Argentina	Uruguay	Promedio OCDE
Gasolina (EUR/GJ)	4.7	10.3	6.9	13.2	15.5
Diesel (EUR/GJ)	3.2	2.2	4.2	12.5	10.5

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos del Gobierno de Colombia (2014) y la OCDE (2013b). Las tasas impositivas son las vigentes en agosto de 2014 en el caso de los países de América Latina y a 1 de abril de 2012 en el caso del promedio de la OCDE.

Suprimir el diferencial de la tributación de la gasolina y el diesel, y gravar los combustibles más allá del transporte

La menor tributación sobre el diesel en comparación con la gasolina ha contribuido a un aumento de la demanda del primero, provocando que la proporción del consumo de este tipo de combustible se haya duplicado desde el año 2000. Desde un punto de vista medioambiental, la menor tasa impositiva ejercida sobre el diesel no está justificada. El diesel genera mayores emisiones de carbono y de contaminantes nocivos en el aire (fundamentalmente partículas) por litro de combustible utilizado. La ventaja de los vehículos diesel por la eficiencia de su combustible con respecto a sus homólogos de gasolina no justifica este diferencial en la tributación por litro de combustible. Además, si se incrementara la tasa impositiva sobre el diesel al mismo nivel que la tasa aplicable a la gasolina podrían obtenerse unos ingresos tributarios adicionales significativos (Harding, 2014).

En la actualidad, en Colombia, sólo se grava la energía utilizada para el transporte, mientras que la tasa impositiva efectiva promedio en la OCDE aplicable a la calefacción, a los procesos y a la generación de electricidad es de EUR 0.9 por GJ (OCDE, 2013b). Tres cuartas partes de toda la energía utilizada en Colombia se destina a calefacción, a su uso en procesos y a la generación de electricidad. Casi la mitad de la electricidad procede de la energía

hidráulica, una tercera parte del gas natural y el 16% del carbón. La generación eléctrica procedente del carbón se ha incrementado en los últimos años aumentando las emisiones de carbono (OCDE/CEPAL, 014) y la contaminación del aire. Un régimen tributario más coherente gravaría las emisiones procedentes de la calefacción y del uso de la energía en procesos así como en la electricidad. Ampliar la base impositiva a estos usos energéticos también permitiría incrementar la recaudación procedente de la tributación sobre la energía.

Los esquemas de estabilización de precios actúan como subsidios implícitos a los combustibles fósiles

Los precios del combustible están regulados conforme a unas tarifas inferiores al mercado, lo cual tiene como resultado unos subsidios implícitos en el precio de los combustibles. El fondo colombiano de estabilización de precios del combustible (para la gasolina y el diesel) fue concebido para reducir los subsidios, pero ha acumulado una deuda del 0.3% del PIB entre 2008 y 2011, lo cual implica que se mantienen los subsidios a los precios (Kojima, 2013). Los cambios efectuados en la fórmula de precios del fondo en 2011 y 2012 incrementaron la transparencia de la regulación de precios y lograron una reducción del 28% en el déficit del fondo (García y Calderón, 2013). Es necesario seguir fortaleciendo la vinculación entre los precios nacionales y los precios internacionales. La adopción de una serie de incrementos de precios graduales, tal y como se ha producido actualmente en México, puede ser una manera de contener las reticencias existentes y potenciales protestas que se han producido anteriormente debido a los repuntes de precios.

Focalizar mejor los subsidios a las familias más desfavorecidas

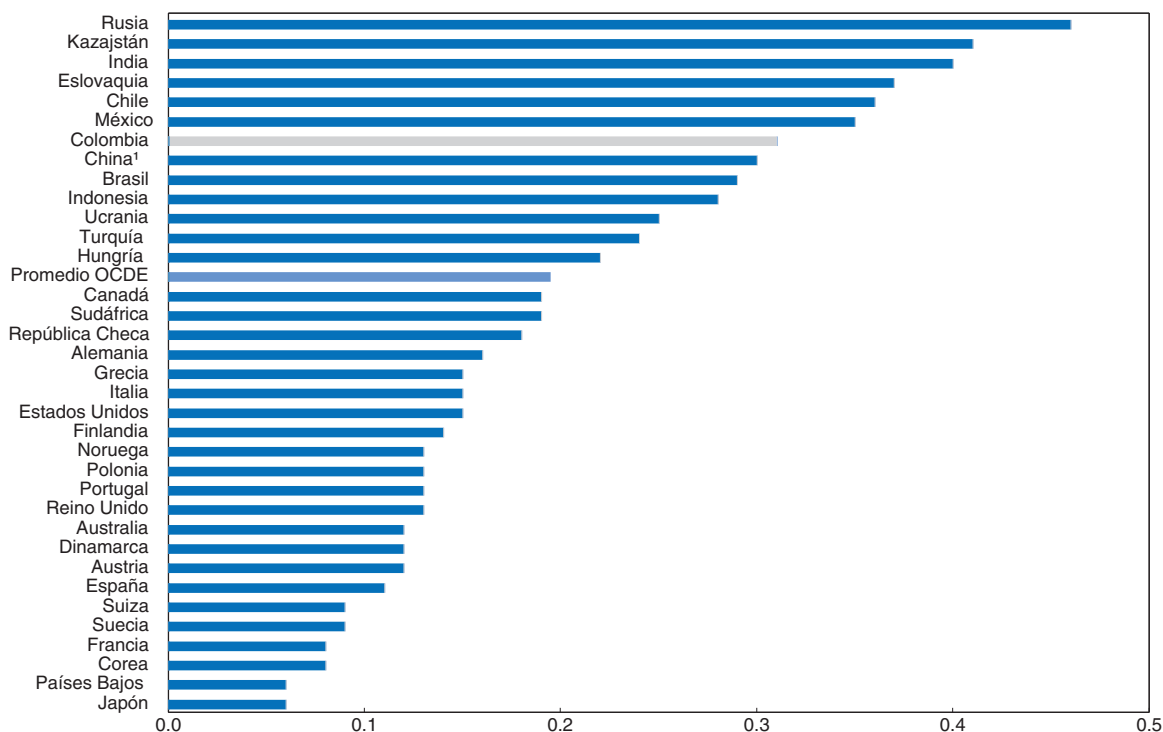
Los subsidios cruzados en los servicios públicos (electricidad, gas, agua y residuos) no están bien focalizados y no generan incentivos para hacer un uso eficiente de los recursos. Las tarifas de los servicios públicos subsidiados reducen los precios para los hogares clasificados como de rentas bajas, ya que son financiados a través de un recargo del 20% aplicado a los hogares con rentas más elevadas y a los usuarios comerciales e industriales (OCDE/CEPAL, 2014). Estos programas no están bien focalizados, ya que permiten que casi el 90% de los hogares colombianos se beneficien de los subsidios en los precios de los servicios públicos (OCDE, 2013c). Para focalizar mejor los subsidios a los hogares de rentas bajas se podrían utilizar transferencias condicionadas en efectivo, como se ha hecho en Brasil (OCDE, 2013b), en donde el gobierno introdujo primero bonos de combustible. Posteriormente, se ha cambiado a pagos dentro del programa de transferencias en efectivo *Bolsa Familia*. Estos pagos no están directamente vinculados con el consumo de combustible, permitiendo así una mayor flexibilidad de gasto y un uso eficiente del combustible.

Fortalecer las relaciones fiscales entre los distintos niveles del gobierno

Existen pocos signos de convergencia en el nivel de vida entre los distintos departamentos, a pesar de las importantes medidas adoptadas para potenciar la descentralización fiscal en las dos últimas décadas (Bonet, 2006). La desigualdad del PIB per cápita entre los distintos departamentos es elevada en comparación con las economías de la OCDE y otras grandes economías emergentes (Gráfico 1.13). Un estudio reciente concluye que el departamento de Choco tardaría 200 años en converger a los niveles de renta per cápita de Bogotá (Galvis y Meisel, 2012). El sistema de coparticipación de ingresos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (SGP) apenas consigue resultados a la hora de

Gráfico 1.13. La desigualdad en los ingresos per cápita entre regiones es elevada

Coeficiente de Gini entre las distintas regiones



1. En el caso de China, no se incluyen las regiones autónomas de Hong Kong, Macao y Taipei.

Fuente: OCDE (2013d), *Panorama de las pensiones*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177204>

cambiar estas desigualdades, dado que la igualación fiscal no ha sido una de sus prioridades. Además, el sistema no compensa la mayor capacidad de los departamentos y municipios más adinerados para aumentar sus recursos propios basados en los impuestos locales y departamentales en comparación con otros departamentos más desfavorecidos.

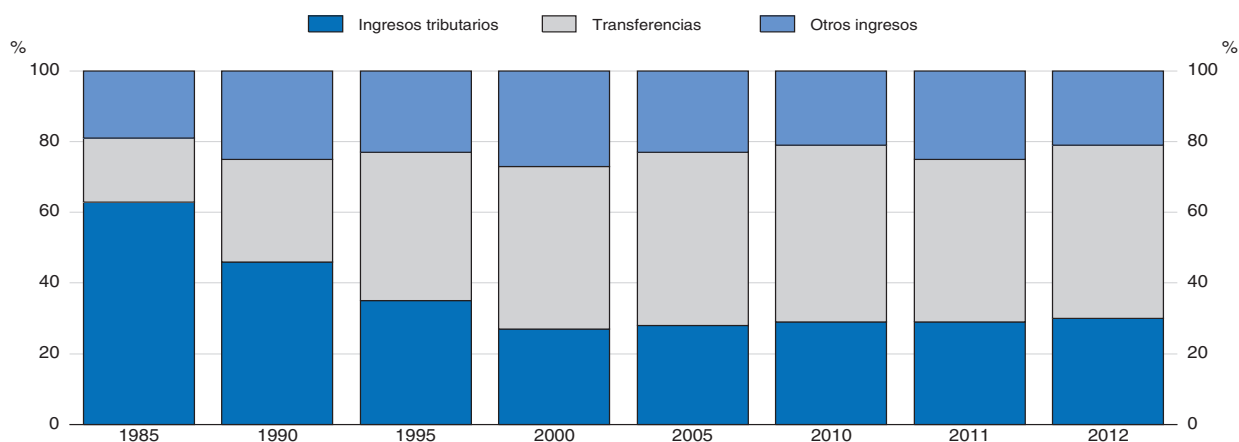
Los gobiernos subnacionales cuentan con importantes recursos financieros y responsabilidades en materia de gasto. El gasto subnacional asciende actualmente a un tercio del gasto total del gobierno general, situándose en un nivel ligeramente inferior al promedio de la OCDE, que ronda el 40%. Más de la mitad de la inversión pública se lleva a cabo a través de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, su recaudación tributaria representa tan sólo el 18% del total de ingresos tributarios, casi la mitad del promedio de la OCDE (OCDE, 2014). Este desequilibrio tributario vertical no constituye necesariamente un problema, ya que puede resultar más eficiente captar ingresos a escala nacional, al tiempo que la descentralización del gasto abordaría mejor las necesidades de bienes públicos a escala local, pero también presenta algunos desafíos.

Sin embargo, el grado real de autonomía de los gobiernos subnacionales en Colombia a la hora de utilizar la financiación es limitada. La mayor parte de las transferencias e impuestos subnacionales procedentes del sistema de reparto de ingresos se efectúan con fines específicos preestablecidos, fundamentalmente para el área de educación, salud y saneamiento del agua. El gobierno central establece metas para determinar los niveles de calidad y cobertura en cada sector. El principal objetivo de esta práctica es garantizar que todo el mundo tenga acceso a estos servicios públicos básicos con una calidad similar. De

este modo, los gobiernos subnacionales tienen derecho a utilizar cualquier excedente de recursos en las áreas que ellos elijan únicamente una vez que se hayan cumplido las metas y los niveles de calidad y cobertura establecidos. Por tanto, en general, los gobiernos subnacionales se dedican fundamentalmente a ejecutar el gasto, sin tener ninguna autonomía al respecto y con escasos incentivos para poder mejorar dichos servicios.

La mayor parte de los recursos financieros subnacionales proceden de las transferencias del presupuesto general, que asciende a la mitad de sus ingresos municipales y departamentales. Si bien las transferencias representaban tan sólo el 20% del total de los ingresos subnacionales en 1985, tras adoptar la constitución de 1991, se han incrementado de manera significativa y en la actualidad representan en torno a la mitad del total de sus ingresos. Al mismo tiempo, los ingresos tributarios propios han caído desde niveles superiores al 60% hasta apenas el 30% de los ingresos totales (Gráfico 1.14).

Gráfico 1.14. **Composición de los ingresos subnacionales (municipales y departamentales)**



Nota: Otros ingresos incluye regalías, ingresos no tributarios y cofinanciación de proyectos de inversión.

Fuente: OCDE (2014), OECD Territorial Reviews: Colombia.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177219>

Hacia una mejor coordinación de los sistemas de coparticipación de ingresos y regalías

El sistema de coparticipación de regalías (Sistema General de Regalías, SGR) se reformó en 2012 para distribuir los ingresos procedentes del petróleo y la minería de manera más amplia entre las distintas regiones productoras y no productoras, y para aprovechar el auge de las materias primas a fin de reducir algunas carencias de infraestructuras. Anteriormente, la mayor parte de las regalías se asignaban a los municipios y departamentos productores de petróleo y minería, y se destinaban a gastos recurrentes en educación, salud, saneamiento de agua y algunas infraestructuras básicas. Dado que varias regiones ricas en recursos naturales contaban con unas instituciones débiles, muchos de los recursos se destinaron a proyectos improductivos debido a la corrupción (Echeverry et al., 2011). Tras la reforma, todos los departamentos y la mayor parte de los municipios reciben fondos procedentes del SGR para proyectos de inversión. Los proyectos deben ser aprobados por un órgano colegiado (el Órgano Colegiado de Administración y Decisión, OCAD) que está constituido por autoridades

públicas de todos los niveles del gobierno y por expertos técnicos. Además, Colombia cuenta con un problema significativo de minería ilegal en algunas de sus regiones más remotas. Existe el potencial de recaudar un mayor volumen de regalías procedentes de las industrias extractivas, fundamentalmente de las minas de oro. La Agencia Nacional de Minería ha estado llevando adelante un esfuerzo de fiscalización importante entre todas las empresas con licencias mineras y ha encontrado que aproximadamente el 58% de las empresas presentan irregularidades en sus pagos de regalías.

Como resultado de ello, los departamentos y municipios dependen en la actualidad de las transferencias del gobierno nacional y de sus propios ingresos tributarios para financiar su gasto corriente, mientras que los gastos de inversión se financian fundamentalmente a través del SGR. En principio, esta división es razonable. Las regalías son ingresos puntuales transitorios que deberían utilizarse para promover proyectos de inversión, mientras que los gastos corrientes quedan excluidos del SGR debido a su naturaleza recurrente.

Si bien el nuevo SGR ha traído consigo mejoras, también presenta algunos desafíos. El nuevo sistema ha incrementado de manera significativa la asignación de recursos a las regiones más desfavorecidas en comparación con el sistema antiguo (Bonet y Urrego, 2014). No obstante, el incremento de la inversión subnacional exigirá unos gastos de mantenimiento recurrentes más elevados del SGP a mediano plazo. Esto ejercerá presión sobre el sistema, dado que los departamentos y municipios cuentan con unos recursos propios demasiado limitados. Por tanto, una mejor coordinación de ambos sistemas y el fomento de la movilización de ingresos subnacionales mejoraría la eficiencia en el gasto subnacional (OCDE, 2014).

La sostenibilidad fiscal subnacional es adecuada pero la distribución de riesgos puede mejorarse

Tras problemas de sostenibilidad fiscal de varios gobiernos subnacionales durante los 1990s, se han adoptado una serie de cambios y modificaciones que han logrado poner orden en las finanzas subnacionales. En particular, la reforma del SGP en 2001 y la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2003 introdujeron cambios en relación con la distribución de la recaudación tributaria, metas y reglas para la deuda, el crédito y el balance presupuestario subnacional, lo cual ha mejorado en gran medida la sostenibilidad fiscal a escala subnacional (MHCP, 2014b; Recuadro 1.5).

Recuadro 1.5. Evaluación de la sostenibilidad fiscal subnacional

Una forma sencilla de evaluar si la política fiscal es sostenible consiste en evaluar si el marco de políticas obliga a los gobiernos subnacionales a incrementar su balance presupuestario –esto es, el ahorro– si aumenta su nivel de endeudamiento (Bohn, 1998). Este recuadro presenta una evaluación de esta cuestión a escala departamental en Colombia, siguiendo a De Mello (2005) a la hora de estimar una función de reacción fiscal subnacional.

En particular, se estima la siguiente ecuación:

$$pb_{it} = \alpha pb_{it-1} + \gamma deuda_{it-1} + \theta_i + \mu_t + \varepsilon_{it},$$

en donde i representa el departamento y t son los años, pb es el saldo primario, $deuda$ es el nivel de deuda. Además de un término de error de ruido blanco, se incluyen efectos fijos departamentales y efectos temporales.

Recuadro 1.5. Evaluación de la sostenibilidad fiscal subnacional (cont.)

La política fiscal es sostenible si el coeficiente γ es positivo, lo cual significa que el departamento ahorra más si aumenta la deuda, de manera que el nivel de deuda se estabiliza. En la tabla siguiente, las variables se expresan como proporción del PIB departamental o de la población.

	Saldo primario como % de...		
	PIB	Población	Población
Variable dependiente rezagada	0.049 (0.09)	0.397*** (0.11)	0.385*** (0.11)
Deuda/PIB rezagado	0.148** (0.06)		
Deuda/Población rezagado		0.068 (0.05)	-0.119 (0.13)
Deuda/Población ficticio x rezagado posterior a 2001			0.190** (0.08)
Constante	0.006*** (0.00)	0.053*** (0.01)	0.054*** (0.01)
Número de observaciones	343	544	544

Nota: Errores estándares entre paréntesis. ***, **, * significativo al 1%, 5% y 10%, respectivamente.

Los resultados muestran que el sistema actual de responsabilidad fiscal induce a los departamentos a la sostenibilidad fiscal. En términos de magnitudes, un incremento de un punto porcentual en la deuda deriva en una mejora de en torno a 0.15 puntos porcentuales en el saldo primario. Asimismo, la regresión de la última columna de la tabla muestra que ha sido resultado de las reformas efectuadas a principios de la década del 2000, ya que el coeficiente sobre la deuda no era estadísticamente significativo antes de que éstas se produjeran. Estos resultados son robustos a la exclusión de las transferencias del gobierno central de la variable dependiente (Bousquet, Daude y de la Maisonnette, 2015).

Hasta 2016, la Constitución establece que las transferencias a los gobiernos subnacionales deben crecer un 3% anual en términos reales. Asimismo, cuando el PIB real crezca por encima del 4%, se realizan transferencias puntuales de recursos adicionales. Si bien la fórmula actual tiene la ventaja de ser muy previsible y estable para los gobiernos subnacionales, ejerce una carga significativa sobre el gobierno central en lo que se refiere a la estabilización macroeconómica. Aunque el gobierno central se encuentra en una mejor posición para cubrirse frente a algunos de los riesgos agregados, en caso de que se produjera una ralentización significativa del crecimiento, el plan actual ejercería una presión considerable sobre las cuentas fiscales del gobierno central. Asimismo, no resulta muy eficaz a la hora de compartir riesgos idiosincráticos entre las distintas regiones (Bousquet, Daude y de la Maisonnette, 2015).

Habrà una oportunidad para reformar el sistema en 2016 cuando venza el esquema actual. Si no se propone ninguna reforma, por defecto, las transferencias crecerán al mismo ritmo que los ingresos en los cuatro años anteriores. Si bien este promedio de cuatro años suaviza parte de las potenciales fluctuaciones a corto plazo, sería mejor que las transferencias se vincularan a los cambios que se produzcan en los ingresos estructurales, en línea con la regla fiscal del gobierno central. Asimismo, debería evaluarse el conjunto del sistema en lo que se refiere a su eficacia para compartir riesgos y reducir desigualdades regionales.

Existe margen para elevar la tributación local sobre los bienes raíces y simplificar el régimen tributario

A pesar de que tienen importantes responsabilidades en materia de gasto, los gobiernos subnacionales movilizan unos ingresos limitados. Los ingresos departamentales ascienden a menos del 1% del PIB (en torno al 5% del total de los ingresos tributarios) y proceden de impuestos específicos sobre la cerveza, el tabaco, los licores, el impuesto de registro e impuestos sobre vehículos. Aparte de sus propias responsabilidades, los departamentos a menudo asumen la prestación de determinados servicios básicos de parte de municipios pequeños con una menor capacidad.

Existen diferencias importantes en la capacidad recaudadora de los distintos departamentos. En los siete mayores departamentos del país, los ingresos generados por sus impuestos propios ascienden a casi el 40% de sus ingresos totales, mientras que el departamento más pequeño capta menos del 10% de sus ingresos a través de los impuestos departamentales. Hay poca evidencia que indique que estas diferencias se deben a una “fatiga fiscal”, es decir que un mayor volumen de transferencias procedentes del gobierno central o de las regalías reduzca significativamente los incentivos para incrementar la tributación a escala subnacional (Bousquet, Daude y de la Maisonneuve, 2015). Otros factores como la capacidad administrativa, la estructura económica y la calidad institucional desempeñan un papel importante (Cortés y Vargas, 2012).

Existe margen para mejorar la recaudación procedente de los impuestos sobre bienes raíces a nivel municipal. Como sucede en la mayor parte de las economías de la OCDE, los gobiernos locales dependen fundamentalmente de los impuestos sobre los bienes raíces. En Colombia, los gobiernos locales tienen derecho a establecer la tasa impositiva dentro de un rango comprendido entre el 0.1% y el 1.6% (aunque en algunos casos se puede fijar el máximo en el 3.3%). Sin embargo, la tasa promedio se sitúa en tan sólo el 0.5%, lo cual muestra que existe algo de margen para aumentar los esfuerzos fiscales a nivel local. Son pocos los municipios que disponen de registros catastrales y de tierras actualizados, ya que en la actualidad se ven obligados a compensar económicamente a la oficina técnica nacional (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC) para que calcule el valor de los bienes raíces y a menudo se ven presionados por grupos locales de presión para que no lo hagan. Por tanto, el gobierno nacional debería proporcionar estos servicios catastrales de manera gratuita –o de manera subsidiada– y recompensar los mayores esfuerzos tributarios que se efectúen a nivel subnacional (por ejemplo, vinculando los aumentos de transferencias del gobierno central al crecimiento de la recaudación subnacional). De este modo, se contribuiría a desarrollar el mercado de tierras, lo cual resulta necesario para incrementar la eficiencia de su uso.

Simplificar la tributación municipal reduciría los costos de cumplimiento y aumentaría la eficiencia. A pesar de que los municipios consiguen más del 80% de sus ingresos a partir de tres impuestos –impuesto sobre los bienes raíces, el impuesto de industria y comercio, y una sobretasa a la gasolina– en la actualidad existen más de 19 tasas e impuestos locales. Por tanto, si bien muchos de estos impuestos no consiguen unos ingresos significativos, sí incrementan la complejidad y los costos de cumplimiento para las empresas. Una simplificación general de los impuestos y la eliminación de algunos de ellos beneficiarían por tanto al clima de negocios local sin afectar de forma significativa a la recaudación. Además, la base impositiva de los impuestos a industria y comercio varía entre los distintos municipios, lo cual hace que el sistema sea enormemente complejo. El

gobierno nacional debería definir una base impositiva y unos parámetros comunes para estos impuestos, al tiempo que podría permitir a los municipios que fijen sus tasas según unos rangos preestablecidos.

Hacia una reforma integral del sistema tributario

Colombia tendrá que elevar significativamente sus ingresos tributarios en un futuro próximo para financiar los gastos sociales y otras inversiones necesarias. Al mismo tiempo, Colombia debería ajustar su estructura tributaria para conseguir que el sistema fiscal genere menos distorsiones y resulte más inclusivo. Para ello será necesario efectuar una reforma integral.

Para que el sistema tributario resulte más favorable a la inversión, Colombia debería redistribuir parcialmente la carga tributaria sobre las rentas del capital de la empresa hacia los accionistas particulares. Para ello, tendrán que reducirse las tasas del impuesto a la renta empresarial y ampliarse en gran medida las base impositiva del mismo. La adopción de una reforma tributaria integral implica también gravar los dividendos e incrementar la tasa aplicable a las ganancias de capital, así como suprimir el impuesto al patrimonio para las empresas. Existen muchas opciones diferentes, pero un régimen tributario dual en el que los impuestos a las rentas del capital se puedan retener en la fuente parece ser una alternativa interesante.

Colombia debe desarrollar una estrategia que consiga que un mayor número de contribuyentes pasen al alcance de la administración tributaria. El sistema de impuestos y prestaciones debería dejar de generar incentivos para que las empresas sigan operando en el sector informal. La reforma adoptada recientemente en México es un ejemplo a seguir. El impuesto a las transacciones financieras debería retirarse gradualmente; la supresión del impuesto al patrimonio para las empresas también empujaría a más empresas a operar en el sector formal. Los recursos de la DIAN deben incrementarse de manera que pueda desarrollar más inspecciones eficaces e identificar a quienes no declaren sus actividades; es fundamental conseguir una mejor identificación de los contribuyentes, lo cual incluye la identificación a través de las obligaciones de comunicación de terceros tales como las instituciones financieras y los fondos de pensión.

Un sector formal más grande permitiría al país conseguir un aumento de la recaudación procedente del impuesto a la renta personal así como financiar el sistema de prestaciones parcialmente a través de las cotizaciones a la seguridad social. La ventaja de este tipo de reforma es que los contribuyentes más adinerados soportarán una mayor proporción de la carga fiscal. La ampliación de la base impositiva del IVA, y sobre todo, la supresión de las exenciones del IVA sobre bienes no esenciales, forman parte de esta estrategia de reforma. El IVA debería convertirse en un impuesto que grave exclusivamente el consumo.

Colombia también debería tratar de aumentar la recaudación procedente de los impuestos relacionados con el medio ambiente, los bienes raíces y sobre todo la tierra. Para ello será necesario contar con un mejor sistema de valoración de los bienes raíces. Puede dotarse de mayores facultades tributarias a los gobiernos subcentrales al tiempo que debe revisarse el actual sistema de financiación subcentral.

Por último, Colombia debe disponer de una estrategia explícita que identifique las necesidades exactas de recaudación y debe presentar opciones de reforma tributaria para aumentar la recaudación de manera inclusiva y favorable al crecimiento. Este tipo de

estrategia -que posiblemente implique una exhaustiva revisión del sistema tributario y la participación de las diferentes partes interesadas- contribuiría a desarrollar un consenso en la sociedad acerca de la estrategia de reforma tributaria definida anteriormente y permitiría a Colombia converger hacia las economías de la OCDE.

Recomendaciones sobre política tributaria

Principales recomendaciones

- Realizar una reforma integral del sistema tributario para aumentar la equidad y el crecimiento.
- Reducir la carga tributaria sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta empresarial, retirando de manera gradual el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA sobre la inversión.
- Aumentar la progresividad al impuesto a la renta personal gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas.
- Reducir la evasión de impuestos mediante el fortalecimiento de la administración tributaria y el aumento de las sanciones.
- Incrementar la tasa general del IVA en caso de que sea necesario aumentar la recaudación. A mediano plazo, ampliar la base y eliminar exenciones correspondientes a bienes no esenciales.
- Implementar un impuesto al carbono para lidiar de manera coste-eficiente con las emisiones.

Para una política tributaria más progresiva

- Considerar adoptar un régimen tributario dual para el impuesto a la renta personal que grave los dividendos y dotar a este impuesto de mayor progresividad.
- Reducir de manera significativa el nivel de exenciones del impuesto a la renta personal para las pensiones, de manera que las pensiones se graven de forma efectiva a tasas progresivas.
- Incluir las acciones societarias en la base del impuesto al patrimonio para las personas físicas y reducir la tasa impositiva.

Hacia un sistema tributario más eficiente

- Ampliar la base del impuesto a la renta empresarial mediante la eliminación de exenciones y de regímenes especiales. Unificar en el mediano plazo el impuesto a la renta empresarial y la sobretasa del CREE.
- Incrementar las exigencias a las empresas para formar parte de las zonas francas permanentes y retirar gradualmente las zonas francas uniempresariales.
- Adoptar el nuevo código aduanero para fortalecer el control de la administración tributaria sobre el régimen de facturación de las importaciones.

Un sistema tributario más verde

- Ajustar las tasas impositivas a los combustibles de transporte para reflejar su impacto medioambiental.
- Ampliar la tributación sobre los combustibles también a otros usos, tales como la calefacción y la electricidad.
- Eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles en el marco del fondo de estabilización de precios.

Recomendaciones sobre política tributaria (cont.)

Fortalecer las relaciones fiscales entre los distintos niveles del gobierno

- Ayudar a los gobiernos subnacionales actualizando los registros catastrales. Vincular el aumento de transferencias del gobierno central al incremento de la recaudación subnacional.
- Coordinar mejor el sistema de participación de impuestos con el sistema de regalías procedentes del petróleo y la minería. Vincular el crecimiento de las transferencias a los ingresos estructurales del gobierno central.
- Simplificar el sistema tributario subnacional eliminando los impuestos que no tengan potencial recaudatorio y definir una base uniforme para los impuestos municipales de industria y comercio.

Bibliografía

- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper* N°. 12, marzo.
- Arbeláez, M.A., L.E. Burman y S. Zuluaga (2004), "The Bank Debit Tax in Colombia", Fedesarrollo, accessed www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/The-Bank-Debit-Tax-in-Colombia-v8.pdf.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2014), "Sobretasa a la gasolina", accedido el 25 de agosto de 2014: http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/impuestos/otros_imp/sobretasa_a_la_gasolina.
- Arias, A., A. Carrasquilla y A. Galindo (2002), "Efectos en bienestar de la repression financiera", Documento CEDE 2002-02 ISSN 1657-7191, CEDE, Universidad de los Andes.
- Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson y L. Vartia (2011), "Tax Policy for Economic Recovery and Growth", *Economic Journal* Vol. 121 issue 550, pp. 59-80.
- Avendaño, N. (2013), "Colombia's indirect tax system: Slowly moving in the right direction", *World Journal of VAT/GST Law*, Vol. 2 issue 2, pp. 136-140, <http://dx.doi.org/10.5235/20488432.2.2.136>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013), "More than Revenue: Taxation as a Development Tool", Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (editores), Development in the Americas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bohn, H. (1998), "The Behaviour of US Public Debt and Deficits", *Quarterly Journal of Economics* Vol. 113(3), pp. 949-963.
- Bonet, J. (2006), "Fiscal decentralization and regional income disparities", *Annals of Regional Science*, Vol. 40, pp. 661-676.
- Bonet, J. y J. Urrego (2014), "El Sistema General de Regalías: ¿mejoró, empeoró o quedó igual?" *Documentos de trabajo de economía regional* #198, Banco de la Republica, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Bousquet, G., C. Daude y C. de la Maisonneuve (2015), "Fiscal decentralisation in Colombia: New evidence regarding sustainability, risk sharing and fiscal fatigue," *Technical Background Paper*, OCDE, de próxima publicación.
- Brys, B. y S. Perret (2015), "Encouraging investment through tax policy reform in Colombia," *OECD Economics Department Working Paper*, de próxima publicación.
- Clavijo, S., A. Vera y N. Vera (2013) *Estructural fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2012-20)*, ANIF.
- Cortés, D. y J.F. Vargas (2012), "Inequidad Regional en Colombia", *Documentos CEDE* 34, Universidad de los Andes.
- Daude, C. y J. Pascal (2015), "Efficiency and Contestability in the Colombian Banking System", *OECD Economics Department Working Papers*, de próxima publicación.
- De Mello, L. (2005), "Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil", *OECD Economics Department Working Paper*, N°. 423, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/556325773018>.

- Echeverry Garzón, J.C., G. Alonso Masmela y A. García Montaña (2011b), “Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías”, *Notas Fiscales*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, N°. 2, enero.
- Fenochietto, R. y C. Pessino (2013), “Understanding Countries’ Tax Effort”, *IMF Working Paper*, 13/244, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Galindo, A. y G. Majnoni (2006), “Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia”, *Finance, Private Sector and Infrastructure Group*, Banco Mundial, junio.
- Galvis, L.A. y A. Meisel (2012), “Convergencia y trampas espaciales de pobreza en Colombia: Evidencia reciente”, *Documento de trabajo sobre economía regional #177*, Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, Cartagena.
- Gobierno de Colombia (2014), “Official diary of 30 January 2014, Resolution 40 of 2014, adjusting fuel tax rates”, accedido el 25 de agosto de 2014: www.leyex.info/diario/49049.pdf.
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2012), *Tax Structure and Tax Evasion in Latin America*, CEPAL – Serie Macroeconomía del desarrollo N°. 118.
- Hajkova, D., G. Nicoletti, L. Vartia y K.-Y. Yoo (2007), “Taxation, Business Environment and FDI Location in OECD Countries”, *OECD Economic Studies*, N°. 43, Vol. 2006/2, OCDE.
- Harding, M. (2014), “The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use”, *OECD Taxation Working Papers*, N°. 21, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en>.
- Kojima, M. (2013), “Petroleum product pricing and complementary policies”, *Policy Research Working Paper*, N°. 6396, Sustainable Energy Department, Banco Mundial.
- Matheson, T. (2011), “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence”, *IMF Working Paper*, Fiscal Affairs Department.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014a), *Marco Fiscal de Mediano Plazo*, junio.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014b), *Quince Años de transformación fiscal territorial en Colombia 1997-2012*, febrero.
- Ministerio de Minas y Energía (2012), “Escenarios de Oferta y Demanda de Hidrocarburos en Colombia”, *UPME*, diciembre.
- OCDE (2007), *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes: The 2007 Progress Report*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, N°. 20, OECD Publishing.
- OCDE (2013a), *Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b), *Taxing energy use. A graphical analysis*, OECD Publishing.
- OCDE (2013c), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2013*, OECD Publishing.
- OCDE (2013d), *Regions at a Glance*, OECD Publishing.
- OCDE (2014), *OECD Territorial Reviews: Colombia*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE/CEPAL (2014), “Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014”, OECD Publishing.
- OCDE/CEPAL/CIAT (2013), *Estadísticas tributarias en América Latina*, OECD Publishing, París.
- Pessino, C. y R. Fenochietto (2010), “Determining Countries’ Tax Effort”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, Vol. 195, pp. 61-68.
- Steiner, R. (2014), “Taxation and Economic Growth in Colombia”, *IDB Working Paper Series* N° IDB-WP-493, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, Febrero.
- Steiner, R. y A. Cañas (2013), “Tributación y equidad en Colombia”. *Mimeo. Fedesarrollo*.
- Steiner, R. y J.C. Medellín (2014), “Parte II: Elementos para una nueva reforma tributaria”, en *Perspectivas Fiscal 2014-18*, Fedesarrollo, abril.
- USAID (2013), “Detailed Guidelines for Improved Tax Administration in Latin America and the Caribbean”, *USAID Leadership in Public Financial Management*.
- Yori Parra, G., D.M. Parra Garzón y P.H. Sierra Reyes (2013), “El Gasto Tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2010 y 2011. Actualización”, *Cuaderno de Trabajo*, N°. 50, DIAN, diciembre.

Capítulo 2

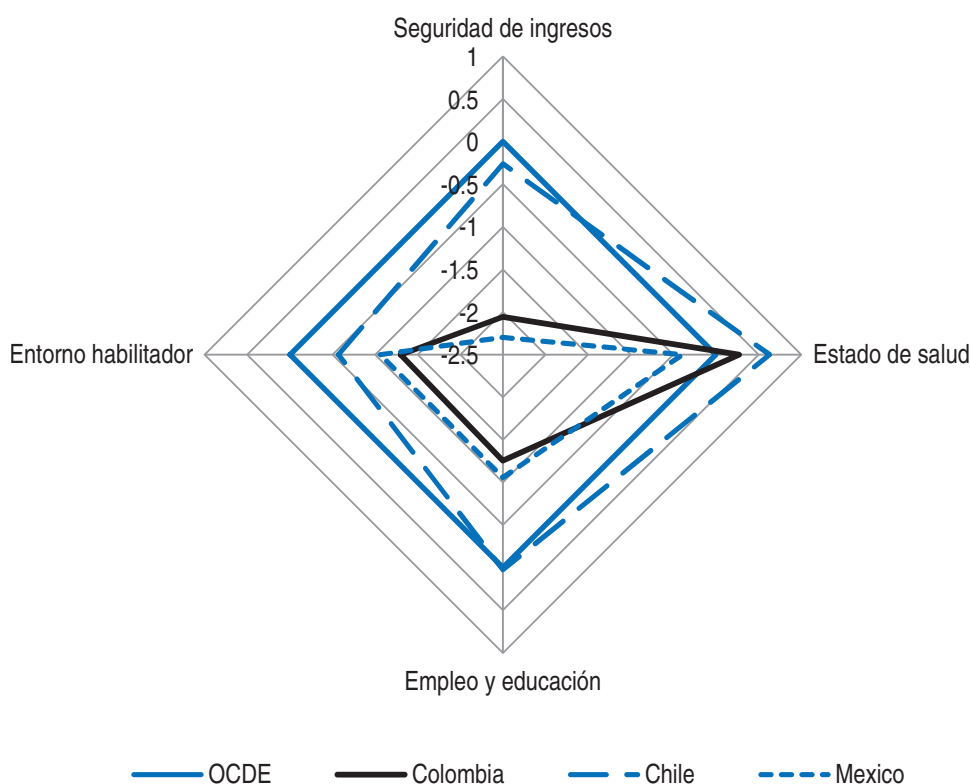
Reformar el sistema pensional para incrementar la cobertura y la equidad

Colombia es uno de los países con mayores desigualdades de América Latina. El elevado nivel de informalidad del mercado laboral y muchas características del sistema pensional hacen que muchos adultos mayores vivan en la pobreza. El sistema sólo cubre a los empleados del sector formal con ingresos superiores al salario mínimo que es relativamente alto. El vínculo entre las prestaciones y el salario mínimo hace que el sistema sea costoso y reduce la provisión de rentas vitalicias por parte de las compañías de seguros dadas las dificultades de asegurarse frente a los futuros cambios posibles en el salario mínimo. El gobierno ha introducido recientemente el programa BEPS (Beneficios Económicos Periódicos) que subvenciona mediante aportaciones equivalentes las contribuciones de los trabajadores del sector informal y a ciudadanos vulnerables en edad de jubilación que no hayan cotizado lo suficiente para recibir una pensión. Asimismo, se ha ampliado la cobertura del programa de subsidio mínimo a la tercera edad pero a costa de reducir unas prestaciones ya de por sí modestas. Es necesario reformar más al sistema pensional para ampliar la cobertura al tiempo que deben ampliarse los requisitos de elegibilidad al programa BEPS y al programa de subsidio mínimo (Colombia Mayor) para garantizar un nivel de ingreso adecuado para un mayor número de colombianos en la tercera edad. A mediano plazo, es necesaria una reforma en profundidad del sistema pensional.

El bienestar en la tercera edad se ve afectado por una elevada tasa de pobreza

Un elemento clave del bienestar en la tercera edad es contar con ingresos estables y adecuados (Gráfico 2.1). En Colombia, este factor ocupa un lugar especialmente bajo, muy inferior al de la OCDE, que mide la cobertura de los ingresos personales, la tasa de pobreza en la tercera edad, el bienestar relativo de las personas mayores y el PIB per cápita. Esto muestra que el sistema pensional colombiano y los subsidios de ingresos para la tercera edad no proporcionan una renta adecuada para la mayoría de la población en esta franja de edad. Colombia obtiene una mejor puntuación en otras dimensiones del bienestar en la tercera edad. El indicador de estado de salud es mejor que el del promedio de la OCDE, probablemente debido a la cobertura universal existente en materia de salud. La percepción de otra dimensión del bienestar en la tercera edad –el entorno de vida– también supera a la seguridad de ingresos, pero se sitúa muy por debajo del promedio de la OCDE. El entorno de vida está relacionado con las relaciones sociales, la seguridad física, la libertad cívica y el acceso al transporte público, y es probable que refleje la inseguridad que

Gráfico 2.1. Bienestar de la población de 65 años de edad y más¹



1. El indicador de cada país se expresa como la diferencia con el promedio de la OCDE y se divide entre la desviación estándar de la OCDE.

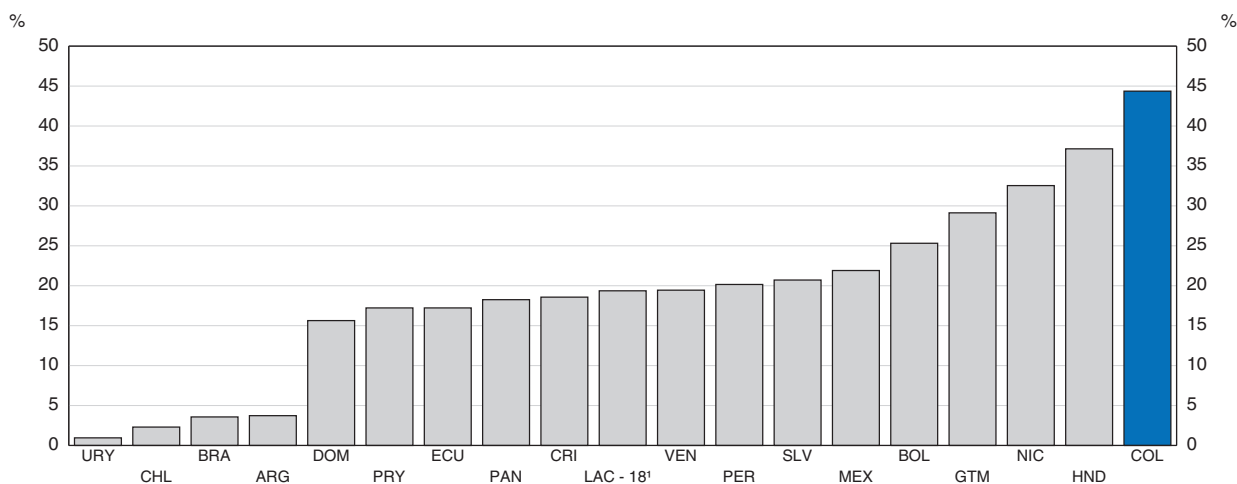
Fuente: HelpAge International (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177023>

ha prevalecido en el país durante las décadas pasadas así como la existencia de unas infraestructuras deficientes.

La inseguridad de ingresos existente en la tercera edad se explica por el hecho de que la mayoría de los colombianos no precise una pensión y la mitad de ellos vive por debajo de la línea nacional de pobreza extrema. El sistema pensional sólo cubre al reducido grupo de trabajadores del sector formal. Como resultado de ello, menos del 40% de la población de la tercera edad (fundamentalmente los que tienen una situación más acomodada) recibe una pensión, con importantes subsidios procedentes del presupuesto general. La tasa de pobreza en la tercera edad es la más alta de los 18 países de América Latina (Gráfico 2.2). Como resultado de esta escasa cobertura general, la tasa de pobreza en la tercera edad en Colombia se incrementa del 31% -en la población en edad de trabajar- al 42% -entre las personas con 60 años o más- lo cual contrasta con muchos otros países de América Latina (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). El gobierno cuenta con un programa de protección social a la tercera edad (*Colombia Mayor*) pero las ayudas proporcionadas se sitúan por debajo de lo necesario para superar la línea de pobreza. Esto se refleja también en el nivel de gasto, que es el más bajo de entre los países de América Latina (Gráfico 2.3). Para potenciar el ahorro en la tercera edad, el gobierno ha introducido recientemente un plan de ahorro – los llamados Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) – para los trabajadores informales con rentas bajas, pero, por el momento, la participación ha sido baja. Las ayudas económicas y materiales para la tercera edad las proporcionan fundamentalmente los miembros de la familia. Sin embargo, el envejecimiento de la población y los cambios que se están produciendo en las estructuras familiares pueden llevar a que estas ayudas resulten insuficientes. La reforma del sistema pensional y de los programas de subsidios de ingresos para la tercera edad es, por tanto, cada vez más urgente para mejorar la equidad, reducir la desigualdad de ingresos y mejorar el bienestar en la tercera edad.

Gráfico 2.2. **Tasa de pobreza de la población de más de 65 años de edad (2010)**

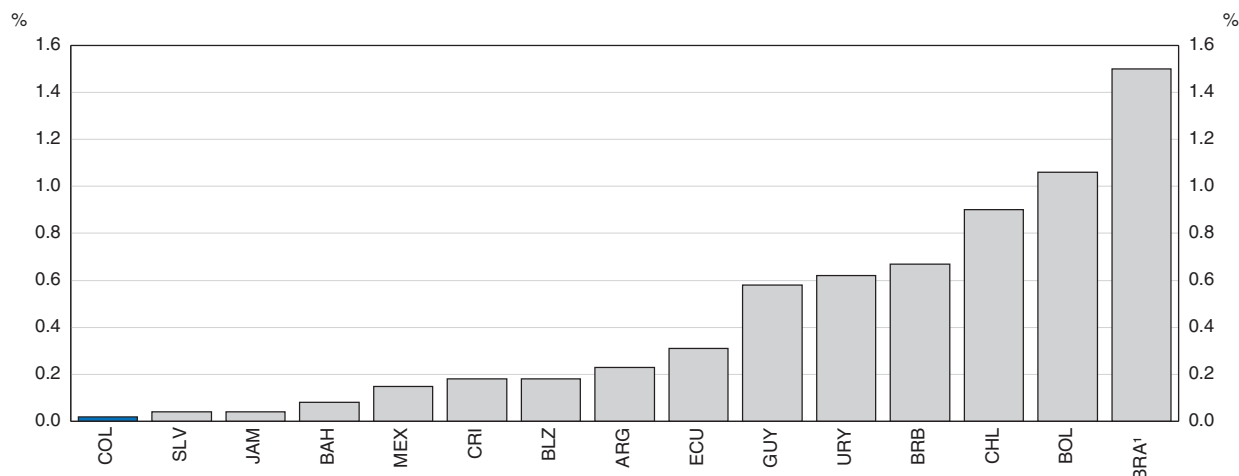


1. Línea de pobreza de 2.5 USD/día en base a la PPA. LAC 18 equivale al promedio ponderado para los 18 países.

Fuente: Cotlear (2011), Banco Interamericano de Desarrollo. Base de datos de HelpAge International.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177222>

Gráfico 2.3. **Gasto público en pensiones no contributivas**
% del PIB, 2013



1. En el caso de Brasil, hace referencia solamente a la parte rural del país.

Fuente: Cotlear (2011), Banco Interamericano de Desarrollo, Base de datos de HelpAge International.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177234>

El sistema pensional

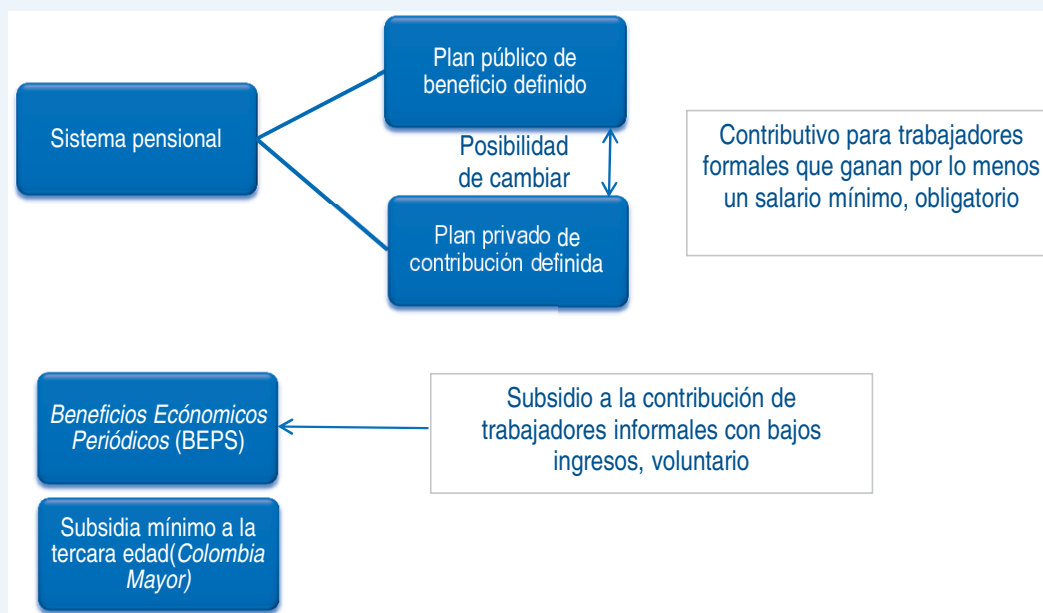
A finales de los años 50, Colombia estableció un sistema de prestación definida para los empleados del sistema público nacional. En 1967, se creó el Instituto de Seguros Sociales para cubrir a las personas que trabajaban en el sector privado. En 1994, se implantó un plan privado de contribución definida. El sistema de pensiones de Colombia dispone ahora de dos planes paralelos: el régimen de prima media (RPM) – un plan público de prestación definida – y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) que es un plan privado de contribución definida. Los dos planes compiten entre ellos en vez de complementarse (Recuadro 2.1).

Los trabajadores que se incorporan al mercado laboral en la actualidad eligen en su mayoría contribuir al RAIS (Gráfico 2.5), dado que históricamente (desde 1994), la rentabilidad promedio en el RAIS ha sido más de un 8% superior a la inflación, proporcionando unas prestaciones más generosas que el RPM. Otra diferencia es que, en el RPM, los trabajadores que no cumplen todos los requisitos para acceder a la pensión mínima al final de su carrera profesional, perciben todas las contribuciones acumuladas ajustadas para reflejar la inflación, mientras que el RAIS se ajusta por la inflación y los intereses. Sin embargo, muchos trabajadores que sí que cumplen los requisitos para percibir una pensión, optan por unirse al RPM para jubilarse dado que resulta mucho más generoso. Ambos sistemas son obligatorios.

Cerca del 36% de los trabajadores del sector formal están afiliados al plan público mientras que el 64% forman parte del plan privado. Además, existen una serie de regímenes especiales (profesores, militares, policía y trabajadores de la compañía petrolera) que complican aún más el sistema. Actualmente, la mayor parte de los jubilados (96%) recibe una pensión del RPM (incluidos los regímenes especiales) dado que el RAIS tan sólo existe desde hace 20 años. En ambos sistemas, los trabajadores aportan un 4% de su salario y los empleadores un 12%. Los trabajadores independientes aportan el 16% de sus ingresos. Es necesario cotizar durante 24.5 años (25 años a partir de 2015) para obtener una pensión íntegra, lo cual es poco tiempo en comparación con la OCDE y los países de

Recuadro 2.1. El sistema de pensiones y los subsidios al ingreso en la tercera edad

El sistema de pensiones está compuesto por dos planes paralelos: el régimen de prima media (RPM) –un público plan de beneficio definido– y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS) que es un plan privado de contribución definida. Los trabajadores tienen que elegir entre los dos esquemas y pueden cambiarse de plan cada cinco años hasta los últimos diez años antes de alcanzar la edad de jubilación. En la práctica, muchos trabajadores han podido cambiarse después de dicho límite a través de decisiones judiciales. Por lo tanto, hay competencia y solapamientos entre los dos planes. Las diferencias entre los beneficios y las administraciones paralelas crean ineficiencias (Gráfico 2.4). Solamente los trabajadores formales que ganan al menos un salario mínimo pueden contribuir al sistema. Las contribuciones son obligatorias.

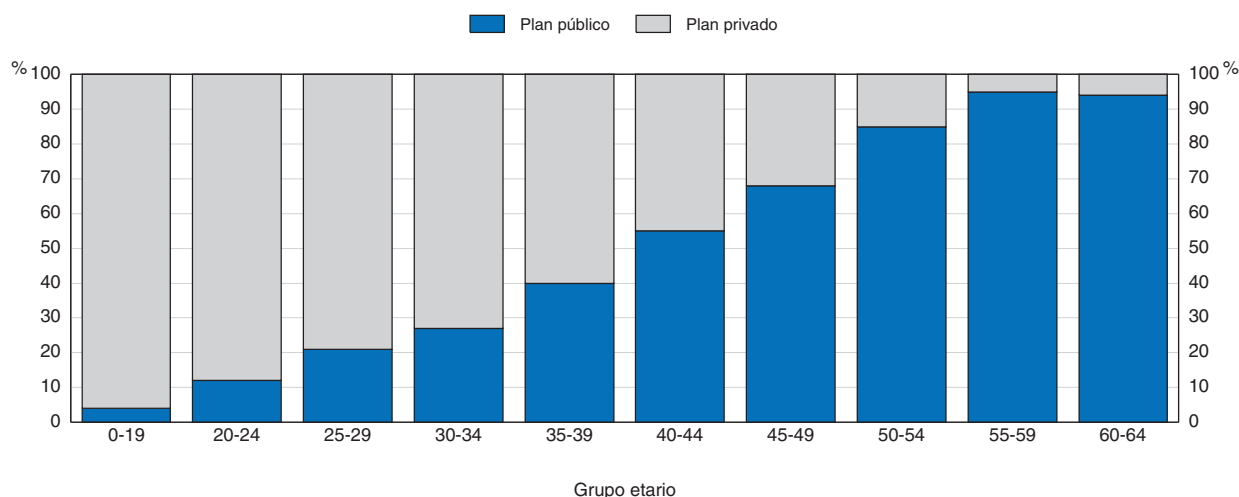
Gráfico 2.4. El sistema de pensiones y de subsidios al ingreso en la tercera edad

A su vez, el gobierno ha creado recientemente un esquema de subsidios a las contribuciones para los trabajadores informales de bajos ingresos, llamado Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Los BEPS tienen como población objetivo a los trabajadores con ingresos salariales irregulares debido a etapas de informalidad en su vida laboral. Los trabajadores que no han contribuido lo suficiente para acceder a una pensión pueden postular al programa BEPS.

Finalmente, para personas que pasaron prácticamente toda su vida laboral en la informalidad y por lo tanto no tienen acceso a una pensión y a su vez tienen ingresos muy bajos, el gobierno provee un subsidio mínimo a la tercera edad, llamado Colombia Mayor.

América Latina y el Caribe (36 años de promedio en la Unión Europea y 30/35 en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay, y en torno a 38 años en Costa Rica).

Por ley constitucional, la pensión mínima no puede ser inferior al salario mínimo. La edad de jubilación es de 62 años para los hombres y de 57 años para las mujeres. Sólo los trabajadores del sector formal que ganen al menos el salario mínimo pueden contribuir al sistema. La tasa de reemplazo del RPM se sitúa entre el 65% y el 80% del salario de contribución promedio en el caso de las rentas más bajas, entre el 60% y el 75% en el caso

Gráfico 2.5. **Distribución de contribuyentes por edad y plan, 2013**

Fuente: Cálculo elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en base información de la Superintendencia Financiera y Colpensiones.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177243>

de las rentas medianas y entre el 55% y el 70% en el caso de las rentas más elevadas. La tasa de reemplazo equivale al 100% en los trabajadores ganen el salario mínimo. El promedio de las tasas bruta de reemplazo en la OCDE es inferior –71% para un trabajador que gane la mitad del salario medio, 54% para un salario medio y 48% para un salario 1.5 veces superior al salario medio. Las prestaciones pensionales se ajustan anualmente a la inflación, al igual que en la mayor parte de los países de la OCDE. Sin embargo, la pensión mínima aumenta en línea con el salario mínimo que ha reflejado tanto los incrementos de la inflación como de la productividad.

Desde 2007, Colpensiones es el administrador principal del sistema pensional de prestación definida. Otras de las entidades administradoras públicas de prestación definida son: la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur); la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares y el Ministerio de Defensa (Cremil); el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y el Fondo de Previsión Social del Congreso. El sistema privado está gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

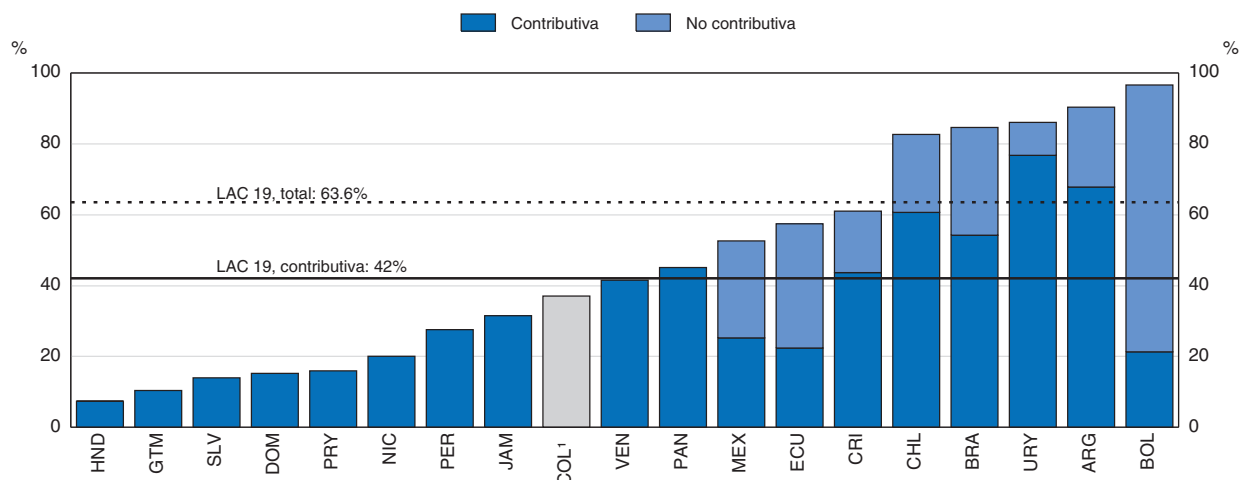
El sistema pensional se enfrenta a multitud de desafíos

La baja cobertura contribuye a la desigualdad

A pesar de que se han conseguido ciertos avances en las últimas décadas, sólo el 37% de la población en la tercera edad percibe una pensión, un dato bajo en comparación con el promedio de la OCDE –en torno al 90%– y muchos países de América Latina – 80-90% en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay– (Gráfico 2.6). Colombia también tiene una cobertura menor que otros países con un nivel parecido de desarrollo (Gráfico 2.7). Existe una fuerte correlación (en torno al 80%) entre el nivel de cobertura y el nivel de desarrollo expresado como PIB per cápita (Holzmann et al., 2009). Parte de la población en la tercera edad (15%) se encuentra cubierta actualmente a través de regímenes especiales (judicial, militar, policial y profesores, entre otras profesiones) que eran complementarios al RPM y que actualmente han sido suprimidos y se han transferido íntegramente al RPM. La cobertura se sitúa en los niveles más bajos en los grupos más vulnerables, tales como las mujeres, los trabajadores

Gráfico 2.6. Cobertura pensional en países de América Latina y el Caribe

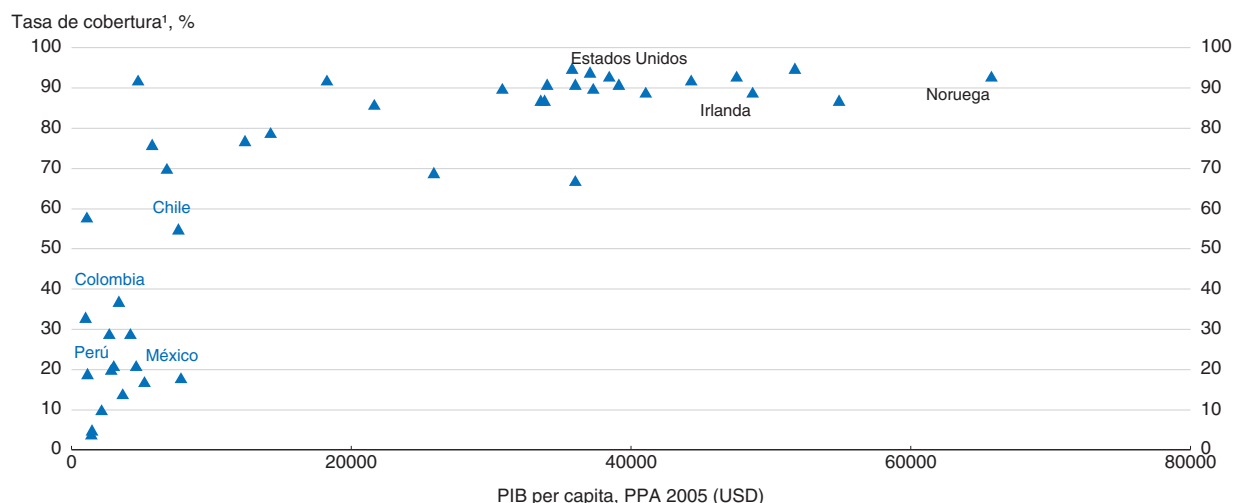
Porcentaje de personas de 65 años o más que cobran pensión



1. No se incluye la población cubierta por el programa Colombia Mayor. LAC 19 es el promedio de los 19 países de América Latina que se muestran en el gráfico.

Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177034>

Gráfico 2.7. Tasa de cobertura y PIB per cápita

1. Total de beneficiarios de la tercera edad como porcentaje de la población de 65 años de edad o más.

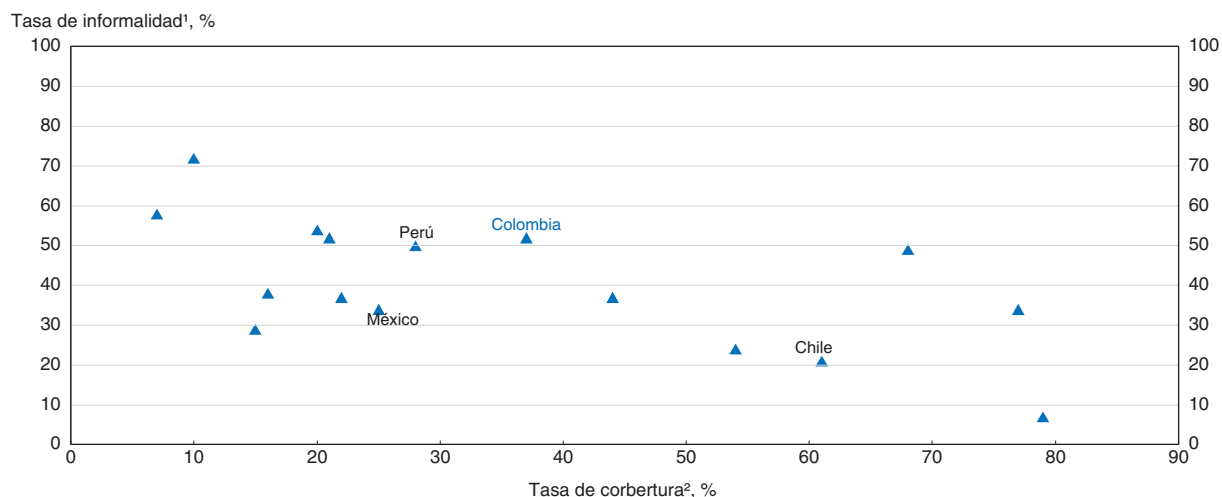
Fuente: Pallares-Miralles M., C. Romero y E. Whitehouse (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177251>

con rentas bajas y medianas, trabajadores de pequeñas empresas o trabajadores independientes (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). En las zonas rurales, únicamente el 10% de la población está cubierta, dado que la mayor parte de los trabajadores rurales operan en el sector informal o sus ingresos no son suficientes para poder contribuir al sistema de pensiones.

La escasa cobertura pensional refleja en parte el elevado grado de informalidad. Los trabajadores informales, que por definición no pueden contribuir al sistema, representan entre el 50% y el 70% del total, en función de la definición que se utilice (Gráfico 2.8). La informalidad también afecta a los períodos de cotización. En promedio, los colombianos

Gráfico 2.8. Informalidad laboral y cobertura pensional en países seleccionados de América Latina y el Caribe



1. Personas que trabajan en el sector informal, como porcentaje del total de la población activa. La informalidad se define como trabajadores empleados en empresas con cinco empleados o menos.

2. Beneficiarios de la tercera edad como porcentaje de la población con 65 años de edad o más.

Fuente: OIT, Key Indicators of the Labour Market (KILM) database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177269>

cotizan sólo en torno a 15 años (en lugar de los 25 requeridos) dado que la mayor parte de los trabajadores afrontan períodos de informalidad. Es necesario distinguir entre los trabajadores rurales y los trabajadores urbanos. Si bien los trabajadores rurales a menudo pasan la totalidad de su vida en el sector informal, los trabajadores urbanos atraviesan períodos informalidad seguidos de períodos de formalidad.

El requerimiento constitucional de que la pensión no debe ser inferior al salario mínimo también afecta al nivel de cobertura y a las prestaciones. Es costoso, ya que la pensión mínima representa alrededor del 60% del salario medio, mientras que en la OCDE asciende en promedio a menos del 20%. Muchas personas alcanzan la edad de jubilación sin haber cotizado lo suficiente para poder percibir ningún tipo de prestación, dado que resulta difícil encontrar suficiente trabajo con un salario equivalente al elevado salario mínimo (únicamente en torno a la mitad de la población empleada gana más del salario mínimo) (Ministerio de Trabajo, 2012). En el RAIS, el requisito del salario mínimo afecta al tipo de prestaciones proporcionadas. El salario mínimo dificulta la participación de las compañías de seguros en el mercado de las rentas vitalicias, dado que es difícil ofrecer seguros ante cambios imprevisibles del salario mínimo. Como resultado de ello, muchos trabajadores se ven obligados a percibir el dinero acumulado en un pago único al finalizar su vida laboral, en lugar de recibir una renta vitalicia que les asegure frente a los riesgos de la longevidad.

Para que un mayor número de personas puedan estar cubiertas por el RPM, el gobierno ha implantado la Pensión Familiar en el año 2014. Esta pensión permite que una pareja pueda sumar sus respectivos años de cotización para cumplir los requisitos establecidos. Si el valor conjunto es equivalente o superior a las 1.300 semanas (25 años) la pareja podrá obtener una pensión para ambos. La condición más importante para tener acceso a esta pensión es pertenecer al nivel I, II o III del grupo socioeconómico del SISBÉN. El sistema SISBÉN clasifica a las personas en seis estratos socioeconómicos conforme a la renta y a las condiciones de

vida, y se utiliza para evaluar su admisibilidad con respecto a las transferencias en efectivo y servicios en especie. La introducción de la Pensión Familiar derivará en un incremento de 5 puntos porcentuales en la cobertura (Montenegro et al., 2013a).

El programa BEPS incrementa la cobertura en el sector informal

Para facilitar el ahorro de cara a la tercera edad (pensiones) para los trabajadores informales con bajos ingresos, el gobierno ha introducido un plan contributivo (BEPS). Los BEPS consisten en cuentas individuales de jubilación para trabajadores con salarios irregulares o que se sitúen por debajo del salario mínimo, y para aquellos que no hayan cotizado lo suficiente en los planes de pensiones del sector formal para poder recibir una pensión. Este programa se dirige fundamentalmente a trabajadores urbanos que atraviesen fases de actividad informal durante su vida laboral. Dado que este programa se ha comenzado a implementar recientemente, aún son muy pocas las personas que participan. El programa tiene previsto cubrir entre 6 y 7 millones de ciudadanos de la tercera edad potencialmente desfavorecidos en los próximos 20 años. Las personas pueden realizar contribuciones voluntarias durante su vida activa, por ejemplo, cuando se enfrenten a períodos de trabajo informal.

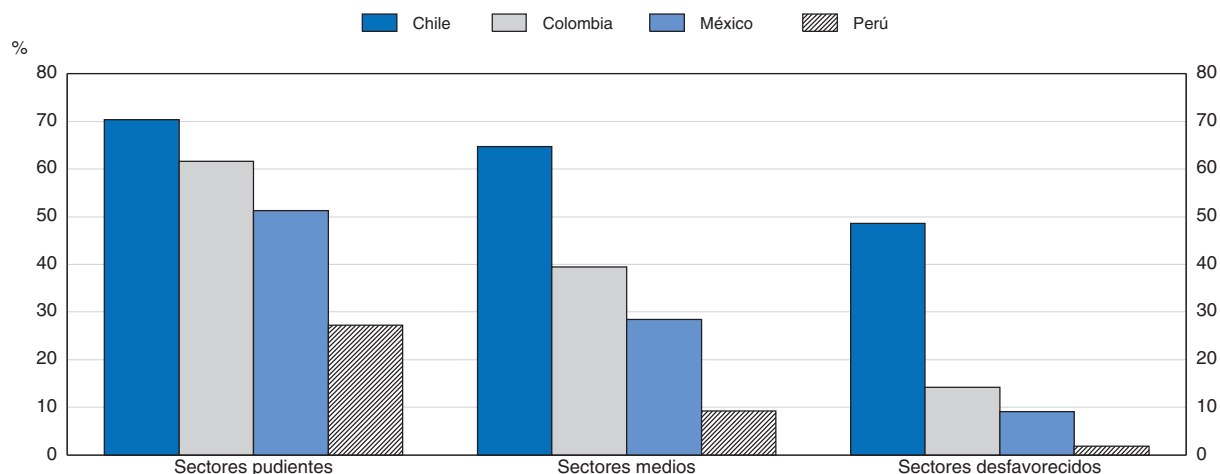
El sistema BEPS se dirige específicamente a los hogares con ingresos más bajos: solamente puede cubrir hogares de los tres niveles inferiores del SISBÉN. La prestación a percibir en el momento de la jubilación no puede ser superior al 85% del salario mínimo y al menos debe ser equivalente a la prestación del programa Colombia Mayor. Sin embargo, la cobertura del sistema sigue siendo baja, dado que a muchos trabajadores con ingresos bajos les puede resultar difícil ahorrar para recibir una determinada renta dentro de varias décadas. En el momento de la jubilación, el gobierno subvenciona las cotizaciones individuales añadiendo un 20% a los ahorros de los propios trabajadores. Si bien esto añade presión fiscal de cara al futuro, la falta de subvenciones durante la vida laboral puede frenar la participación en este programa dado que los ciudadanos no ven directamente el efecto del incentivo. Por tanto, sería de utilidad proporcionar programas de información y educación financiera dirigidos específicamente a los grupos más vulnerables para incrementar su sensibilización y previsiblemente también su participación. Para los ciudadanos que atraviesen períodos de informalidad durante su vida laboral, puede ser útil la posibilidad de combinar el sistema BEPS con algún tipo de programa flexible de participación obligatoria/autoinscripción que incremente la participación en el programa.

Las aportaciones voluntarias de ahorro al sistema BEPS pueden ampliar la base de contribuyentes

La cobertura también puede incrementarse a través de aportaciones voluntarias de ahorro, especialmente entre aquellos ciudadanos que actualmente no ahorren pero que podrían tener cierta capacidad para hacerlo. La informalidad laboral también es un problema para la clase media –existen más trabajadores de clase media en el sector informal que en el sector formal (Daude, de Laiglesia y Melguizo, 2015)– definida como todos aquellos ciudadanos que viven en hogares con rentas laborales per cápita (en adultos o equivalentes) de entre el 50% y el 150% del promedio del país. En Colombia, representan el 50% de los trabajadores urbanos, de los cuales sólo el 39% contribuye al sistema de pensiones. La mayor parte de los trabajadores urbanos de clase media declara que sus rentas se sitúan muy por encima de las líneas nacionales de pobreza (tres veces) lo cual sugiere que tienen cierta capacidad para el ahorro (Gráfico 2.9). Sin embargo, el importe

Gráfico 2.9. **Trabajadores que contribuyen al sistema pensional por nivel de ingresos**

Porcentaje de trabajadores totales – de 14 a 64 años de edad



Nota: Afiliados que reciben un salario en México, contribuyentes de Chile, Colombia y Perú.

Fuente: Carranza et al., (2012) y Daud, de Laiglesia y Melguizo (2014) cálculos relativos a las encuestas de hogares.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177272>

promedio de los ingresos declarados se encuentra cerca del salario mínimo legal por debajo del que los ciudadanos no pueden contribuir al sistema pensional. Se trata de una herramienta potencialmente importante para que los ciudadanos que se sitúan entre el sistema BEPS y el sistema de pensiones formal puedan ahorrar para conseguir una pensión.

Muchas personas han accedido a la clase media gracias a que el crecimiento de los salarios y del empleo así como las transferencias condicionadas en efectivo y otras prestaciones sociales han reducido la pobreza. No obstante, existe un riesgo no despreciable de que muchos hogares que recientemente han salido de la pobreza y se han incorporado a la denominada clase media emergente sean vulnerables y puedan volver a caer en la pobreza en caso de verse afectados por enfermedades, discapacidades o por la pérdida de empleo (Daude, de Laiglesia y Melguizo, 2014). Por tanto, estos trabajadores pueden atravesar períodos de informalidad durante sus vidas laborales y no llegar a cumplir todos los requisitos para poder acceder a una pensión íntegra.

Muchos países de América Latina incentivan el ahorro voluntario a través de subsidios a las contribuciones, los denominados planes de *matching contributions*. Estos incentivos aumentan la rentabilidad financiera de los ahorros destinados a las pensiones: i) reduciendo el monto de contribuciones necesarias para acceder al mismo nivel de prestaciones (esto es, reducciones definidas o progresivas de las cotizaciones sociales) o ii) incrementando el nivel de las prestaciones para el mismo nivel de contribuciones (proporcionando un subsidio *ex post*) (Daude, de Laiglesia y Melguizo, 2014). Es importante que los incentivos de estos planes sean inferiores a los incentivos para contribuir al plan formal.

Este sistema puede proporcionar más incentivos tangibles para que los ciudadanos con rentas más bajas del sector informal participen en planes de pensiones para la tercera edad, que el enfoque más tradicional de exigir participación y proporcionar un tratamiento tributario preferente. Los trabajadores informales en principio no se benefician de incentivos tributarios. Asimismo, en principio, se podría proporcionar este tipo de subsidio para los programas públicos de pensiones, para el programa BEPS o podría ser

proporcionando por los patrocinadores de los planes privados (Hinz et al., 2013). En todos estos sistemas, el componente del subsidio tiene el objetivo común de incrementar la participación y los niveles de ahorro. El hecho de proporcionar directamente subsidios proporcionales a las contribuciones constituye una propuesta de valor inmediata y fácilmente comprensible para los futuros partícipes del sistema. Asimismo, financiar las rentabilidades y las aportaciones acumuladas a través de instituciones financieras como el BEPS debería ofrecer credibilidad, movilidad y rentabilidades apropiadas.

De este modo, se puede aumentar la cobertura al permitir que las personas que trabajen en el sector informal (al cual pertenecen la mayor parte de los trabajadores independientes y de la clase media) y que ganen menos que el salario mínimo, contribuyan al BEPS. Así, se reforzará la vinculación entre ingresos, contribuciones y pensiones. Esto implicaría incrementar la admisibilidad al BEPS a los trabajadores de rentas medias que operen en el sector informal, esto es, fundamentalmente la creciente clase media descrita anteriormente. Además, el BEPS también debería ampliarse a un mayor número de estratos del SISBÉN. De hecho, hay muchas personas cuyos ingresos no llegan al salario mínimo pero que se encuentran por encima de los niveles 1 a 3 del SISBÉN. Estas personas también deberían poder acceder al programa BEPS. Por el momento, el coste fiscal del programa BEPS representa tan sólo el 0.1% del PIB anual.

Aumentar la cobertura requiere reformas en el mercado laboral

Un problema específico para las pensiones es que muchos trabajadores entran y salen del mercado laboral formal varias veces durante sus carreras profesionales. Esto tiene como resultado una baja densidad de contribución y por tanto unos ahorros acumulados insuficientes para la tercera edad que no permiten financiar una pensión adecuada. De los 19 millones de personas actualmente afiliadas al sistema de pensiones, 5.5 millones no han contribuido al sistema en los últimos seis meses y 1.4 millones no lo han hecho durante el último mes. Un estudio al respecto indica que el 25% de los trabajadores que actualmente se encuentran en el sector formal dejarán de estarlo en el plazo de un año. Aproximadamente, el 6% estará inactivo, el 7% estará desempleado, el 4% será un trabajador independiente y el 9% será un asalariado informal (Goñi, 2013). Estas cifras pueden infravaloren las rotaciones ya que no reflejan los movimientos que se producen en un mismo año. Además, pueden estar sesgadas ya que utilizan datos transversales y en consecuencia no siguen la evolución de los trabajadores en el tiempo. No obstante, las cifras muestran el alcance del problema. Por tanto, se puede conseguir un aumento de la cobertura a través de una reforma del mercado laboral que cree un mayor número de puestos de trabajo formales o mediante un cambio en el sistema que permita realizar más contribuciones mientras se tenga un empleo informal. Una de las principales limitaciones es la obligación de contribuir por lo menos en base al salario mínimo, dado que en torno al 50% de los trabajadores no llega a ese nivel de ingresos.

De este modo, reformar el salario mínimo es fundamental tanto para una reforma de las pensiones como para una reforma del mercado laboral. El problema es más grave aún en las regiones de Colombia con niveles de ingresos más bajos. El salario mínimo en sí no es tanto el problema, sino el hecho de que se haya aumentado en los últimos años en base a la inflación y la productividad del sector formal. Esto explica el elevado nivel en el que se sitúa el salario mínimo en comparación con el salario promedio, e impide que muchos trabajadores accedan al sector formal. Por tanto, el incremento del salario mínimo debería limitarse únicamente a la inflación y posiblemente diferenciarse en función de la edad.

Los elevados costos laborales no salariales constituyen otro factor que impide a muchos trabajadores acceder al sector formal. Por ejemplo, un incremento del 10% en los impuestos sobre la nómina en los años 90 redujo el empleo formal entre un 4% y un 5% (Kugler y Kugler, 2008). La experiencia de otros países muestra que reducir las cotizaciones a la seguridad social y otros costos laborales no salariales puede contribuir a ampliar la base de cotización, por ejemplo, incluyendo también a los trabajadores independientes (Chile y programa MEI en Brasil), a los jóvenes, a las PYME (programa SIMPLES en Brasil) (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Deberían adoptarse medidas adicionales para reducir aún más los costos laborales no salariales. Una opción consistiría en eliminar la contribución del 4% sobre los salarios que financia el sistema de Cajas de Compensación –entidades privadas sin ánimo de lucro que proporcionan ayudas para familias, seguros de desempleo y actividades comerciales y de ocio. Las actividades comerciales y de ocio deberían pasar a ser voluntarias. Esta reducción de las cotizaciones impulsaría la creación de empleo e incrementaría el número de cotizantes en el sistema.

Incrementar el nivel educativo también debería contribuir a aumentar el empleo formal y por tanto la cobertura. El último estudio PISA muestra algunas mejoras pero, en líneas generales, los puntajes obtenidos por Colombia siguen siendo bajos en comparación con los países de la OCDE. La matriculación en la educación pre-primaria y en educación superior deberían incrementarse aún más, en particular a través de medidas dirigidas a los estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos. La calidad de la educación también debería mejorarse (OCDE, 2013a). El sistema educativo debería asegurar que las calificaciones de la educación superior encajen con las necesidades de habilidades existentes en el mercado laboral, algo que a menudo no sucede.

Otra opción a corto plazo es eliminar la limitación de que la pensión mínima deba ser al menos igual al salario mínimo, si bien esto exigiría una difícil reforma constitucional. Otra posibilidad sería proporcionar una pensión parcial a aquellos ciudadanos que alcancen la edad de jubilación con menos años de trabajo de los necesarios. Esta pensión sería equivalente a una pensión mínima ajustada por la diferencia entre el periodo de contribución real del jubilado y el periodo obligatorio de 25 años. De este modo, si los jubilados encontraran que esta renta fuera demasiado baja, durante los primeros años de jubilación, podrían tener la posibilidad de adquirir semanas adicionales de cotización. En la práctica, esto significa que seguirán cotizando al sistema de pensiones durante la jubilación. Una vez que hayan alcanzado el periodo obligatorio de 25 años de cotización, recibirán la pensión mínima íntegra (que en ese momento será equivalente al salario mínimo).

El RPM también plantea cuestiones de equidad y sostenibilidad

Desde 2012, Colpensiones ha sido la principal administradora del RPM y ha gestionado en torno al 48% de las pensiones públicas totales. Las prestaciones pensionales abonadas por Colpensiones se financian a través de un régimen de reparto, en el que el gobierno supe las carencias cuando las aportaciones no son suficientes, tal y como sucede desde el año 2004. En líneas generales, en 2013, el número de pensiones ascendió a cerca de 2.3 millones y el gasto público fue superior a los 35 billones de COP, esto es, en torno al 5% del PIB.

Un sistema generoso y desigual

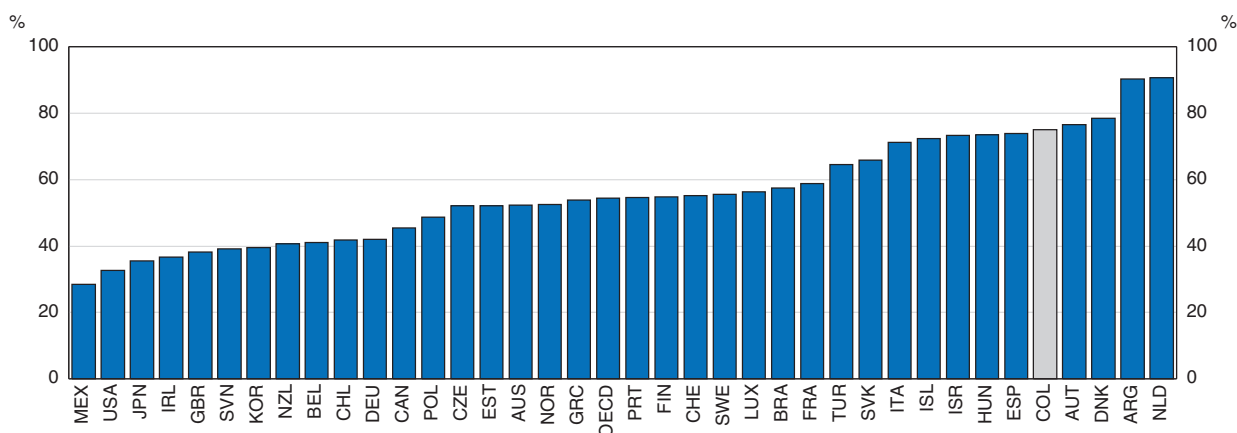
El RPM plantea un grave problema de equidad al exacerbar las desigualdades, ya que beneficia fundamentalmente a los trabajadores formales con rentas más elevadas. Más del 80% de las pensiones se destinan al quintil de ingresos más altos mientras que los dos

quintiles de ingresos más bajos reciben menos del 2% (Santa María et al., 2010). Por ejemplo, el salario de referencia se calcula utilizando los ingresos obtenidos en los últimos 10 años, lo cual beneficia a aquellos trabajadores que tengan un perfil de ingresos más pronunciado (Montenegro et al., 2013b). A menudo se trata de profesionales con ingresos más elevados y una mejor formación (OCDE, 2013a). Por el contrario, en 21 países de la OCDE, la pensión se basa en los ingresos obtenidos durante toda la vida laboral, mientras que en algunos otros países se basa en los ingresos obtenidos en un periodo de 25-35 años trabajados (OCDE 2013b).

Colombia debería considerar la posibilidad de incrementar el número de años utilizados para calcular el salario de referencia. Esto ayudará a las personas que atraviesen un período de informalidad al final de sus carreras profesionales –fundamentalmente trabajadores con una escasa formación– a que puedan disfrutar de una pensión mayor. Se calcula que los subsidios a las rentas más elevadas se pueden reducir en gran medida al tomar como salario de referencia un periodo de 40 años trabajados (Montenegro et al., 2013b). No obstante, este ajuste no será suficiente para eliminar todos los subsidios a los trabajadores de altos ingresos, sobre todo en el caso de las mujeres que se sitúan en el decil de ingresos más elevados. Asimismo, el aumento de la edad de jubilación hasta los 65 años –tanto para los hombres como las mujeres– eliminará prácticamente todos los subsidios a los trabajadores con ingresos más altos (Montenegro et al., 2013b). De este modo, se mejorará la equidad del sistema ya que las ayudas públicas beneficiarán fundamentalmente a los trabajadores con menores ingresos (especialmente a las mujeres que se sitúan entre el primer y el quinto decil de ingresos).

La generosidad del RPM con el reducido grupo de beneficiarios que tienen acceso a una pensión también hace que resulte muy costoso ampliar los criterios de admisibilidad. La tasa de reemplazo es elevada en comparación con los países de la OCDE (Gráfico 2.10), y resulta especialmente elevada al situarse en el 100% para aquellos trabajadores que perciben el salario mínimo. Si se redujera la tasa bruta de reemplazo desde los niveles actuales superiores al 70% (para un trabajador con ingresos medios, OCDE, 2014) hasta un nivel de en torno al 37% (o ligeramente superior a esta cifra, dado que se basa en una tasa

Gráfico 2.10. Tasa bruta de reemplazo en 2012¹



1. Tasa de reemplazo bruta prevista de un hombre que gane el salario promedio. En el caso de Colombia, representa el límite superior de la tasa de reemplazo de las rentas medias.

Fuente: Autoridades nacionales y OCDE (2013b).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177046>

de rentabilidad del 3,5%, que podría ser relativamente baja) del RAIS se eliminaría el arbitraje existente entre planes y reduciría las ayudas a los trabajadores más adinerados (OCDE/BID/BM, 2014).

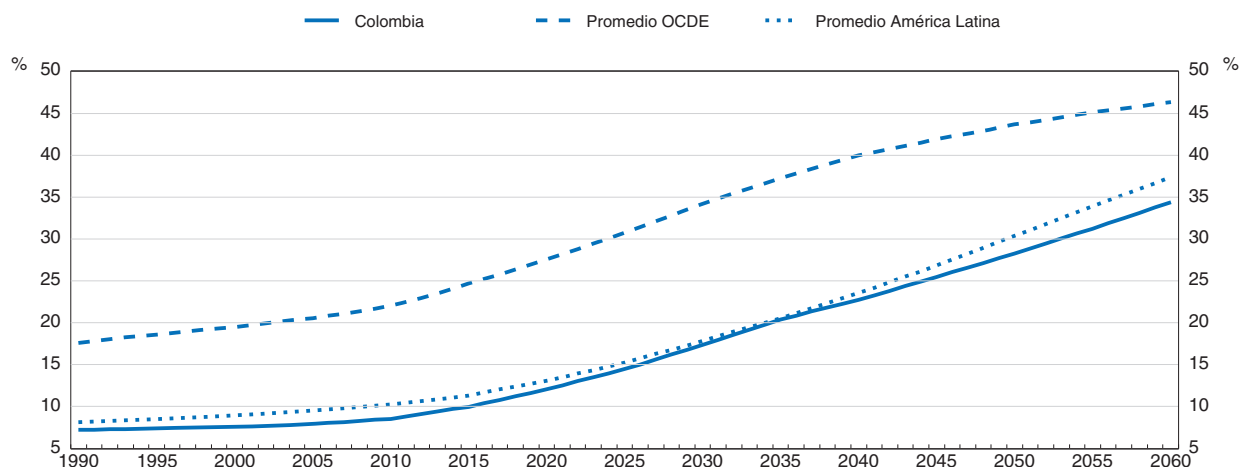
El generoso tratamiento tributario también provoca desigualdades. Las cotizaciones se pueden deducir de la base del impuesto a la renta, las rentabilidades obtenidas sobre la inversión de las pensiones no son imposables, y las prestaciones están exentas en su mayoría. Estas características tan generosas también contribuyen a los problemas de baja recaudación a los que se enfrenta el sistema tributario de Colombia. Estas cuestiones deben abordarse en el contexto de una reforma tributaria de mayor alcance (véase el capítulo 1). El régimen tributario de las personas físicas desempeña un papel importante en los programas de apoyo a la tercera edad en los países de la OCDE. La base imponible promedio aplicable sobre las rentas de pensiones suele ser inferior a la tasa imponible sobre los ingresos percibidos. Además, la mayor parte de los regímenes aplicables a los impuestos sobre la renta conceden un trato preferente a las rentas de pensiones o a los pensionados, proporcionando créditos o bonificaciones adicionales a las personas de la tercera edad (OCDE, 2013b). Colombia debería considerar la posibilidad de gravar las prestaciones de las pensiones de manera progresiva, al igual que sucede en la mayor parte de los países de la OCDE (ver capítulo 1).

La sostenibilidad a largo plazo del sistema no está garantizada

La sostenibilidad a largo plazo del sistema puede que también esté en riesgo. La relación de dependencia aumentará desde el 10% actual al entorno del 35% en el año 2060, aproximadamente la misma tendencia que en el promedio de América Latina (Gráfico 2.11). La situación es aún peor cuando se analiza la relación de dependencia económica, que compara el número de personas con 65 años de edad o más con el número total de personas con empleo (aquellas que pueden contribuir potencialmente al sistema pensional, esto es, incluido el empleo informal). Como resultado del envejecimiento de la población, la parte no contributiva del régimen también aumentará de manera significativa y ejercerá presión sobre las finanzas públicas. Según proyecciones recientes,

Gráfico 2.11. Relación de dependencia

Población de 65 años de edad o más, como porcentaje de la población de entre 15-64 años de edad



Fuente: Base de datos de Naciones Unidas sobre proyecciones de la población.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177057>

el nivel de gasto por pensiones más alto dentro del presupuesto nacional podría producirse entre los años 2014 y 2018. Se calcula que el pasivo corriente por pensiones se sitúa en torno al 129% del PIB en términos de valor presente neto para los próximos 50 años (Santa María y Piraquive Galeano, 2013). Esta cifra es relativamente modesta en comparación con la OCDE y otros mercados emergentes, pero se trata de una cifra importante considerando la baja cobertura existente.

Modificaciones en los actuales y generosos parámetros podrían conseguir ahorros importantes. Algunas simulaciones disponibles muestran que la convergencia de la tasa de reemplazo del RPM y del RAIS, el incremento del número de años de 10 a 20 para el cálculo del salario de referencia, o el aumento en cinco años de la edad de jubilación tanto para hombres como para mujeres, reduciría el valor presente neto (VPN) del pasivo por pensiones del 129% al 120%, 126% y 122% respectivamente. En líneas generales, si se modifican estos tres parámetros, la reducción será bastante significativa –de casi 20 puntos porcentuales del PIB– logrando que descienda a menos del 110% del PIB. Estos ajustes ayudarían a financiar la expansión de los programas BEPS y Colombia Mayor, cuyos pasivos se estiman en alrededor de 8.5% del PIB en VPN para los próximos 40 años (Santa María y Piraquive, 2013).

Estimaciones del FMI también sugieren que modificar los parámetros del sistema puede derivar en una reducción sustancial del VPN del pasivo por pensiones, situándolo en el 106% del PIB durante el período 2012-50. Por ejemplo, una simulación de varios ajustes combinados –reduciendo la tasa de reemplazo del sistema público; incrementando el número de años incluidos en el salario de referencia (de 10 a 20 años); igualando la edad de jubilación de hombres y mujeres y posteriormente vinculándola a la evolución de la esperanza de vida; eliminando el pago del mes número 13; reduciendo las pensiones de las fuerzas armadas en un 20%; e imponiendo un recargo solidario adicional del 10% sobre las pensiones que superen el salario mínimo en 5 veces– produciría una reducción del VPN del pasivo por pensiones de 23 puntos porcentuales.

En el mediano plazo, debería considerarse un aumento adicional en la edad de jubilación. La edad de jubilación, que se sitúa en 62 años para los hombres y 57 años para las mujeres, es baja en comparación con el promedio de los países de la OCDE (65 y 63.5 años respectivamente). La esperanza de vida al nacer ha aumentado en más de tres años por década desde el año 1960, un aumento ligeramente superior al del promedio de la OCDE. Actualmente es de 78 años para las mujeres y 70 años para los hombres en Colombia, mientras que en el promedio de los países de la OCDE se sitúa en los 83 años y en los 77 años, respectivamente. El FMI estima que la esperanza de vida en el momento de la jubilación aumentará en Colombia en 2.6 años en el caso de los hombres y 3.3 años en el caso de las mujeres de aquí al año 2050 (Tabla 2.1). La proporción de la población que tiene 80 años o más con respecto al total de la población aumentará desde el 1% actual a más del 6% en el año 2060.

La edad de jubilación se acaba de incrementar en dos años, de manera que puede que sea políticamente difícil volver a aumentarla en un futuro próximo. De todas maneras, como un primer paso, la equiparación de la edad de jubilación entre hombres y mujeres aumentaría la cobertura de las pensiones para las mujeres al incrementar los períodos de cotización, ofreciendo más oportunidades para cumplir los requisitos de jubilación al tiempo que se aborda parte del problema de sostenibilidad del sistema. A más largo plazo, tal y como se ha hecho en la mayor parte de los países de la OCDE, Colombia debería

Tabla 2.1. **Edad de jubilación oficial y esperanza de vida en el momento de la jubilación**

2010-50

	Edad de jubilación oficial		Esperanza de vida al momento de la jubilación (2010)		Esperanza de vida al momento de la jubilación (2050)		Incremento en la esperanza de vida al momento de la jubilación 2010-50	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	65	60	15	19	18	22	3.0	3.3
Bolivia	58	58	19	21	24	26	4.7	5.3
Brasil	65	60	17	19	19	22	2.9	3.0
Chile	65	60	17	20	19	23	2.5	2.8
Colombia	62	57	19	25	21	28	2.6	3.3
Costa Rica	65	65	18	20	20	23	2.5	3.0
República Dominicana	60	60	21	23	23	26	2.4	2.6
Ecuador	60	60	21	23	24	26	2.7	2.9
El Salvador	60	55	20	23	23	26	3.0	3.3
Guatemala	60	60	19	22	22	25	2.9	3.4
Honduras	65	60	16	18	18	21	2.3	2.9
México	65	65	17	19	19	22	2.6	3.1
Nicaragua	60	60	20	23	23	26	3.2	3.4
Panamá	62	57	19	26	22	29	2.5	3.3
Paraguay	60	60	19	21	22	24	2.4	2.7
Perú	65	65	62	18	18	21	2.5	3.1
Uruguay	60	60	19	23	22	27	3.5	3.3
Venezuela	60	55	17	19	21	28	3.7	8.7
Promedio	62	60	18	21	21	25	2.9	3.5

Fuente: Cálculos del FMI.

avanzar progresivamente a ligar la edad de jubilación a la esperanza de vida. De esta forma se incrementaría la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Por ello, la experiencia de muchos países de la OCDE puede ayudar a Colombia a implantar esta reforma.

El RAIS evita las rentas vitalicias aumentando los riesgos financieros y de longevidad

El RAIS ofrece tres tipos de prestaciones a sus afiliados: i) un plan de pensiones de invalidez, ii) un plan de pensiones de sobrevivencia y iii) un plan de pensiones de jubilación. El mercado está concentrado en tan sólo cuatro fondos: Protección, Porvenir, Colfondos y Skandia. La cuota de mercado de los dos fondos más grandes supera el 80% tanto en número de afiliados como en volumen de activos. Estos fondos son propiedad de los principales conglomerados económicos del país. Este nivel de concentración es bastante habitual en los países de América Latina (por ejemplo, en Chile, Costa Rica y Perú) y puede derivar en elevados costos y comisiones. En comparación con otros países de América Latina, los costos operativos son más elevados en Colombia. Sin embargo, un mercado de menor tamaño puede facilitar la supervisión más en detalle de los actores, siempre y cuando esté garantizada la independencia del supervisor.

Desde su creación, los fondos privados de pensiones han desempeñado un papel importante en el sistema financiero y han sido fundamentales a la hora de impulsar el desarrollo de los mercados de capitales locales. Desde mediados de los años 90, estos fondos han sido participantes activos del mercado de deuda pública y en la actualidad, teniendo en cuenta el nivel de activos que poseen en sus balances, son inversores importantes en los valores de deuda pública del país. En términos macroeconómicos, las

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) desempeñan un papel fundamental a la hora de generar y asignar ahorros. A través de las AFP, se canalizan los ahorros privados transmitiéndose a gestores profesionales y destinándose a proyectos de financiación de inversión pública y privada. En un futuro próximo, los fondos de pensiones desempeñarán un papel importante en el desarrollo de un programa de grandes infraestructuras en Colombia. Estos fondos serán parte de la base de inversores que financiarán una serie de proyectos –entre los que se incluirán carreteras y aeropuertos– en colaboración con la agencia pública de infraestructuras, a través del mecanismo de las asociaciones público-privadas.

Los afiliados pueden elegir entre una serie de fondos a los que destinar los ahorros de sus pensiones. Los multifondos se componen de tres carteras diferentes con distintos regímenes de inversión, dependiendo de las preferencias de riesgo y la edad de los afiliados –el fondo conservador, el fondo moderado y el fondo de mayor riesgo:

- Fondo conservador: Para miembros con un bajo perfil de riesgo. Su prioridad es mantener el capital de la cuenta individual y se dirige a miembros que se encuentren cerca de recibir las prestaciones de su pensión y prefieren obtener una menor rentabilidad pero a cambio no preocuparse de las posibles pérdidas que se puedan producir en sus inversiones.
- Fondo moderado: Para miembros con un moderado perfil de riesgo. Los miembros de este fondo deberían estar dispuestos a aceptar posibles pérdidas en sus inversiones debido a la exposición de riesgo de este fondo, y esperar una mayor rentabilidad a largo plazo en comparación con el fondo conservador.
- Fondo de alto riesgo: Para miembros con un alto perfil de riesgo. Los miembros de este fondo están lejos de recibir las prestaciones de su pensión y están dispuestos a aceptar más volatilidad que puedan provocar pérdidas importantes en sus inversiones como consecuencia de la exposición de riesgo de este fondo, y a la vez prever unas mayores rentabilidades a largo plazo en comparación con el fondo moderado.

Cada afiliado debe elegir entre uno de estos fondos en base a la información proporcionada por el gestor del fondo de pensiones. En todos los casos, las inversiones deben efectuarse y administrarse por parte del administrador del fondo de pensiones, según el régimen de riesgos elegido por el miembro. El objetivo de este mecanismo es lograr una mayor tasa de rentabilidad al finalizar el periodo de capitalización.

Las prestaciones de la jubilación se basan en el importe acumulado en la cuenta individual de cada miembro. Por tanto, dependerán tanto del salario del trabajador como de la rentabilidad de sus ahorros. La tasa de reemplazo bruta oscila aproximadamente entre el 34% y 107% – esta última cifra se corresponde con los trabajadores que ganan el salario mínimo. Estas estimaciones no reflejan la evolución real de los salarios de los contribuyentes ni de las comisiones operativas adicionales impuestas por las compañías de seguros. En realidad, la evolución de los salarios puede adoptar una forma de parábola en el caso de los trabajadores con ingresos bajos y medianos, mientras que sigue creciendo en el caso de los trabajadores con ingresos más elevados. Esto podría traducirse en una sobreestimación de la tasa de reemplazo de los trabajadores con ingresos más altos y en una infraestimación de la tasa de reemplazo de los trabajadores con ingresos medianos.

Muchos pensionados de plan privado han incluido en sus cuentas un título pensional. Se trata de una medida de transición aplicada desde la reforma de 1993. Los títulos pensionales son garantías pensionales que las empresas abonaban directamente a sus

empleados antes de la reforma de 1993. Estos derechos se pueden incluir en las cuentas individuales de los trabajadores. Representan los años de cotización y por tanto aumentan la tasa de reemplazo. En muchos casos, proporcionan una tasa de reemplazo más alta de lo que los contribuyentes actuales pueden esperar. En algunos casos, las tasas de reemplazo de las personas que podrían incluir este título son aún más elevadas que las tasas del plan público (Asofondos).

Los afiliados pueden decidir entre un total de siete opciones de prestaciones (Recuadro 2.2). Un miembro puede abandonar en cualquier momento la AFP si el saldo de su cuenta es suficiente para financiar una prestación mensual superior al 110% del salario mínimo nacional mensual. Los miembros que alcancen los 62 años de edad (en el caso de los hombres) y los 57 años de edad (en el caso de las mujeres) que hayan cotizado durante al menos 1.150 semanas, pero cuyo saldo en sus cuentas individuales no sea suficiente para financiar una prestación mensual equivalente al menos al salario mínimo nacional

Recuadro 2.2. Opciones de prestaciones en el sistema pensional privado de contribución definida

- Pensión de renta vitalicia, en cuyo caso se transfiere el capital acumulado en la cuenta individual a una compañía de seguros de vida que el pensionado elija para adquirir una renta vitalicia mensual equivalente cuando menos a la prestación mínima. Una vez elegida, esta elección es irrevocable.
- Retiros de fondos programados, en cuyo caso la AFP mantiene el capital acumulado en la cuenta individual y paga la prestación de jubilación. Mientras que un miembro recibe las prestaciones derivadas de estas retiradas de fondos programadas, el capital acumulado restante en la cuenta individual debe ser suficiente para financiar una renta vitalicia cuando menos equivalente al salario mínimo nacional mensual.
- Retiros de fondos programados con renta vitalicia diferida, en cuyo caso se transfiere parte del capital acumulado en la cuenta individual a la compañía de seguros de vida que el pensionado elija para adquirir una renta vitalicia pagadera a partir de una fecha acordada. El capital restante se utiliza para proporcionar una renta temporal hasta dicha fecha. La renta vitalicia diferida no debe ser inferior a la prestación mínima.
- Renta temporal definida con renta vitalicia diferida, en cuyo caso el beneficiario acuerda al pago con una compañía de seguros de vida en base a una renta específica y a una renta vitalicia diferida, que comenzará en el momento en el que finalice el período de la renta temporal definida.
- Renta temporal variable con renta vitalicia diferida, en cuyo caso el miembro puede optar por recibir el pago de una prestación superior durante el período de la renta temporal variable e inferior durante la renta vitalicia diferida, o viceversa, dependiendo de las necesidades del afiliado.
- Retiros de fondos programados, sin negociar el bono de reconocimiento, en cuyo caso el afiliado comienza a recibir la prestación antes de rescatar el bono de reconocimiento emitido, con arreglo al programa de retiros de fondos programados sin negociar dicho bono.
- Renta temporal variable con renta vitalicia inmediata, en cuyo caso una compañía de seguros paga al afiliado una renta vitalicia inmediata en el momento de la jubilación, manteniendo en la cuenta individual los recursos necesarios para que la AFP abone simultáneamente una renta temporal variable durante el período acordado con la AFP.

mensual, tienen derecho a obtener la pensión mínima del Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Esta prestación mínima se financia con 1.5 puntos porcentuales del total de 16% de la tasa de contribución. Los miembros que alcancen los 62 años de edad (en el caso de los hombres) y los 57 años de edad (en el caso de las mujeres) que hayan cotizado menos de 1.150 semanas y cuyo saldo en sus cuentas individuales no sea suficiente para financiar una prestación mensual equivalente al menos al salario mínimo nacional mensual, tienen derecho a obtener una devolución del saldo de su cuenta individual.

Dado que el RAIS es un plan de capitalización, la edad de jubilación y las prestaciones dependen de la suma que se acumule en la cuenta de ahorro del afiliado. Esto genera dos tipos de riesgos: riesgo de longevidad y riesgo financiero. El riesgo de longevidad describe el caso en el que el trabajador/asegurado vive durante un período superior a su esperanza de vida y por tanto se enfrenta al riesgo de agotar los fondos acumulados para pagar la pensión. El riesgo financiero se produce por el hecho de que el valor de los ahorros acumulados para la pensión están vinculados a la rentabilidad de las inversiones realizadas en los mercados financieros, cuya volatilidad puede, en condiciones de mercado desfavorables, generar tasas de rentabilidad negativas (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

En el RPM, el gobierno o la entidad pública o privada que promueva el plan, asume tanto el riesgo de longevidad como el riesgo financiero durante la vida activa y la jubilación del afiliado. En los sistemas de contribución definida, el afiliado asume el riesgo de longevidad y el riesgo financiero durante su vida activa. Una vez que alcanza la edad de jubilación, el afiliado puede optar por dos productos diferentes: una renta vitalicia o un retiro de fondos programado, o en ocasiones, la retirada íntegra de los fondos. Si el asegurado opta por la renta vitalicia, deberá transferir el capital acumulado a una compañía de seguros que posteriormente asumirá el riesgo de longevidad y el riesgo financiero. Si el asegurado elige una retirada de fondos programada, mantendrá el control sobre el importe acumulado y el administrador de los fondos pagará al asegurado una suma mensual, que será recalculada anualmente en función del rendimiento financiero conseguido y de la estimación actualizada de su esperanza de vida. Por tanto, el afiliado también asume el riesgo de longevidad y el riesgo financiero durante su vida pasiva.

En la actualidad, tan sólo en torno al 15% de los pagos se realizan a través de rentas vitalicias, en comparación con entre el 20% y el 75% registrado en los países de la OCDE. Se trata de una tasa relativamente baja que se ve influida por la obligación de que la pensión mínima sea equivalente al salario mínimo, lo cual desanima a las compañías de seguros a participar en el mercado de las rentas vitalicias, ya que resulta difícil asegurarse frente a los cambios que se puedan producir en el salario mínimo. El gobierno tiene previsto cubrir este riesgo. Si el aumento del salario mínimo supera la inflación, el gobierno garantizará su pago. Por el contrario, si el incremento es menor, las compañías de seguros estarán en deuda con el gobierno. Debe potenciarse un nivel mínimo de “anualización” de la renta vitalicia en la fase de pago de las prestaciones para mejorar la protección frente al riesgo de longevidad. Una opción apropiada por defecto podría ser una combinación de retiros programados de fondos con una renta vitalicia diferida que ofrezca protección frente a la inflación (OCDE, 2012). También podría potenciarse la demanda de las rentas vitalicias a través de iniciativas de educación financiera que hagan hincapié en que son productos de seguros diseñados para proteger a las personas frente al riesgo de agotar sus ahorros durante la jubilación (OCDE, 2012).

Se necesita una reforma a largo plazo más ambiciosa del sistema pensional

A corto plazo, deberían efectuarse algunos ajustes para que el sistema pensional sea sostenible y para incrementar su cobertura y equidad. Debería ampliarse la admisibilidad al programa BEPS a todos los trabajadores que ganen menos del salario mínimo, lo cual incluye a la mayor parte de los trabajadores independientes y a la clase media. También pueden ajustarse algunas características del RPM. La tasa de reemplazo debería reducirse y acercarse a la del RAIS mientras que el salario de referencia debería basarse en los ingresos acumulados durante un mayor número de años. A mediano plazo, la edad de jubilación debería incrementarse y vincularse a la esperanza de vida. No obstante, todos estos ajustes probablemente no sean suficientes para garantizar la sostenibilidad y la equidad del sistema a largo plazo.

La complejidad del sistema y la gran cantidad de ajustes que son necesarios para dotarlo de una mayor equidad y sostenibilidad sugieren que es necesario realizar una reforma integral de las pensiones a mediano y largo plazo. Una reforma de este tipo debería apuntar a un sistema comprensivo de pilares múltiples. Debería ampliar la protección social a la tercera edad (programa Colombia Mayor) que sería el pilar 0 y debería eliminar la competencia entre el RPM y el RAIS dado que resulta costoso e ineficiente. Existen varias opciones en relación con la parte contributiva del sistema. El plan privado actual de contribución definida (pilar 2) podría complementarse con un plan público básico de prestación definida (pilar 1). En ese caso, la generosidad del plan público debería reducirse de forma significativa. Alternativamente, el RPM podría ir retirándose de manera gradual. En ese caso, debería prestarse atención a los costos transicionales para el presupuesto, que podrían financiarse, por ejemplo, a través de un “bono pensional” –que al tratarse de un pago único podría enmarcarse fuera de la regla fiscal. Relajar la limitación de que la pensión mínima deba ser, cuando menos, equivalente al salario mínimo también sería un factor clave para incrementar la cobertura. A través del programa BEPS, el gobierno subvencionaría las contribuciones a los trabajadores con bajos ingresos dentro del pilar 1 ó 2. Las contribuciones voluntarias al RAIS serían el pilar 3.

La retirada progresiva del RPM (en beneficio de un sistema contributivo) reduciría el pasivo en más de 18 puntos porcentuales del PIB en los próximos 50 años (Santa María y Piraquive, 2013). Este escenario implicaría que a partir de ahora, no se permitiría que ningún trabajador nuevo contribuya al RPM. En los primeros 10 años no se vería ningún efecto dado que la población activa seguiría cotizando en beneficio de los pensionados. En los siguientes 15 años, la transición costaría entre 0.3 y 0.6 puntos porcentuales del PIB en comparación con el escenario de base. Después del año 2035, el coste será inferior al escenario base. En general, con este tipo de reforma, el VPN del pasivo pensional se situaría ligeramente por encima del 110% en comparación con casi el 130% establecido en el escenario base.

La transición al nuevo sistema debería ser lo más fluida posible. Sólo se obligaría a los nuevos trabajadores a cotizar al sistema de contribución definida. Los trabajadores que ya se encuentran en el mercado laboral deberían elegir de manera definitiva entre el plan de prestación definida y el plan de contribución definida. Los costos transicionales para el presupuesto podrían financiarse a través de un “bono pensional” –que al tratarse de un pago único podría enmarcarse fuera de la regla fiscal. A largo plazo, esto permitirá que el sistema pensional de Colombia sea sostenible y más equitativo.

Colombia podría beneficiarse de la experiencia de países de la OCDE que han reformado sus sistemas pensionales. Aproximadamente una tercera parte de los países de

la OCDE disponen de planes de contribución definida, mientras que los otros países cuentan con planes de prestación definida o sistemas de puntos. Ningún país de la OCDE cuenta con un sistema paralelo como el que tiene Colombia. La mayor parte de los países de la OCDE han reformado sus sistemas de pensiones en los últimos años para reducir la pobreza en la tercera edad, abordar la cuestión del envejecimiento de su población y la falta de sostenibilidad de sus sistemas. En primer lugar, las reformas de los sistemas públicos de pensiones han introducido aumentos en la edad de jubilación (fijada al menos en los 67 años de edad en la mayor parte de los países de la OCDE para el año 2050), mecanismos de ajuste automático y modificaciones en las normas de indexación. Estas medidas están destinadas a mejorar la sostenibilidad financiera en la provisión de pensiones. En segundo lugar, los gobiernos se han centrado en la adopción de mecanismos privados de pensiones. Por ejemplo, la República Checa, Israel y el Reino Unido han introducido planes de pensiones de contribución definida (OCDE, 2013b).

Protección social mínima para la tercera edad

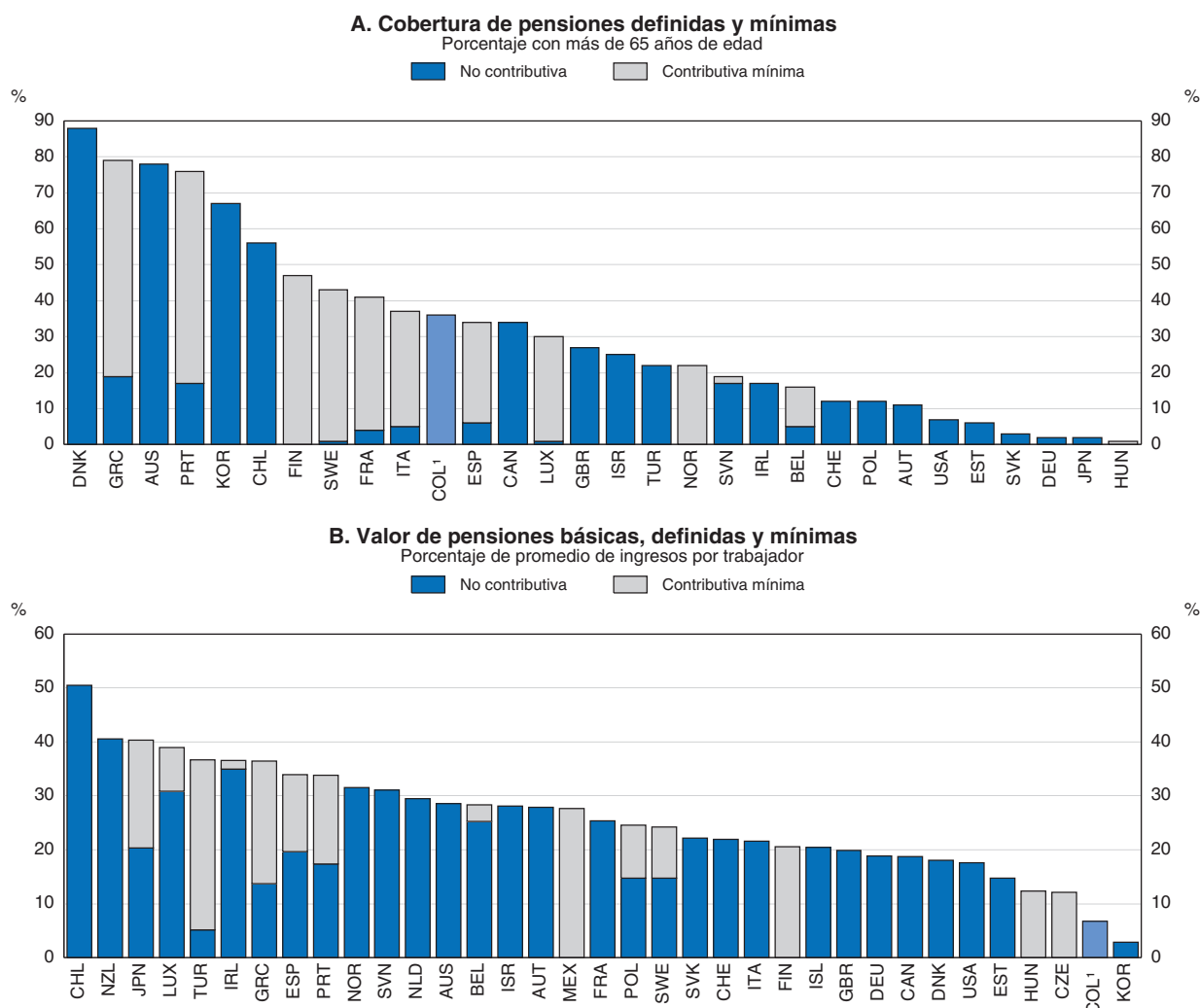
Para abordar el problema de la pobreza en la tercera edad, Colombia ha introducido recientemente el programa Colombia Mayor (anteriormente denominado Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM)) y el PSAP (Programa de Subsidio al Aporte en Pensión) financiado por el sistema de la seguridad social. Colombia Mayor se financia a través de tributos que gravan los salarios más altos. Los empleados que cuentan con un salario cuya base contributiva mensual es superior a cuatro veces el salario mínimo nacional mensual deben realizar contribuciones adicionales al Fondo de Compensación Solidaria que financia el programa Colombia Mayor (a través de una escala que va desde el 1% en el caso de que el sueldo sea cuatro veces el salario mínimo nacional mensual al 2% en caso de que sea 20 veces o más el salario mínimo nacional mensual).

La cobertura de Colombia Mayor se ha ampliado desde los casi 900 000 beneficiarios registrados en 2010 hasta los más de 1.2 millones de 2014. El programa cubre al 36% de la población con 65 o más años de edad. El PSAP cuenta con unos 200 000 beneficiarios, de los cuales el 82% son trabajadores independientes que operan en ciudades, el 16% son trabajadores rurales, el 1% son madres comunitarias, el 1% son concejales y el 0.3% son personas con algún tipo de discapacidad. La cobertura de ambos planes juntos se sitúa en torno al promedio de los países de la OCDE con relación a los programas de protección social a la tercera edad (Gráfico 2.12, Panel A.). Para ser beneficiario, es necesario tener un mínimo de 65 años de edad y pertenecer a los grupos 1 y 2 del SISBÉN.

Sin embargo, la prestación promedio en términos relativos se encuentra por debajo de todos los países de la OCDE, salvo Corea (Gráfico 2.12, Panel B). La importante expansión acometida recientemente en la cobertura ha dado como resultado un descenso de las prestaciones en un 50%. En la actualidad, se sitúa ligeramente por encima del 10% del salario mínimo o del 7% del salario promedio, lo cual significa que está por debajo de la línea de pobreza extrema.

Colombia debería aumentar la protección social a la tercera edad asegurando de que se mantengan los incentivos al trabajo. El nivel de protección social y de pensiones puede afectar a la decisión de las personas a la hora de participar en el mercado laboral, según ha puesto de manifiesto la experiencia de algunos países de América Latina. Tener acceso a una pensión no contributiva puede reducir gravemente la oferta laboral de los beneficiarios admisibles (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). Es el caso, por ejemplo, de una serie de

Gráfico 2.12. Cobertura y valor de las pensiones mínimas



1. En el caso de Colombia, los datos hacen referencia a la cobertura y al valor de las prestaciones del programa Colombia Mayor.

Fuente: Autoridades Nacionales y OCDE (2013), *Panorama de las pensiones 2013*: Indicadores de la OCDE y el G20.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177280>

programas implantados para reducir la pobreza y la desigualdad entre las personas mayores especialmente en las zonas rurales –Previdencia Rural en Brasil, el programa de moratoria en Argentina, y el programa rural 70+ en México– que han dado como resultado una reducción considerable de la oferta laboral de las personas que cumplían los requisitos para acceder a una pensión no contributiva, de entre 5 y 11 puntos porcentuales (Carvalho Filho, 2008; Bosch y Guajardo, 2012; Rodrigues de Oliveira y Kassouf, 2012; Juárez y Pftutze, 2012). Sin embargo, el efecto en la oferta laboral es menor cuando el programa se dirige a los más desfavorecidos (Olivera y Zuluaga, 2014).

Colombia Mayor evita el problema de los incentivos al dirigirse a personas con ingresos muy bajos o sin ingresos. Los beneficiarios son fundamentalmente trabajadores que han dedicado toda su vida laboral a trabajar en el sector informal, fundamentalmente en zonas rurales, y con bajos niveles educativos. La ampliación del programa Colombia Mayor a otros 2.4 millones de personas, según las previsiones del gobierno, constituye una

medida positiva y no debería crear incentivos perjudiciales que motiven la permanencia en el sector informal. Sin embargo, debería aumentarse el promedio de las prestaciones para que un mayor número de personas puedan salir de la pobreza. Debería cuando menos duplicarse para que se sitúe en niveles cercanos a los niveles promedio de los programas de protección social existentes en los países de la OCDE. Debería existir margen presupuestario para incrementar las ayudas –los programas de protección social a la tercera edad constituyen una pequeña proporción de los presupuestos y son los más bajos de toda América Latina (Gráfico 2.12).

Recomendaciones sobre pensiones

Principales recomendaciones

- Reformar a fondo el sistema pensional para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Ampliar la admisibilidad al programa Beneficios Económicos Periódicos.
- Aumentar la cobertura y el nivel de las prestaciones del programa público de subsidios Colombia Mayor.

Otras recomendaciones

- Fomentar la renta vitalicia en la fase de pago de las prestaciones para proteger a los pensionados frente al riesgo de longevidad.
- Reducir la tasa de reemplazo del plan público y computar el salario de referencia en base a los ingresos obtenidos durante un mayor número de años.
- Equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres. A mediano plazo, incrementar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.

Bibliografía

- Bosch, M., y J. Guajardo (2012), “Labor Market Impacts of Non- Contributory Pensions: The Case of Argentina’s Moratorium”, *IDB Publications* N°. 78.158. Washington, DC, IDB.
- Bosch M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), “Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe”, *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Carranza L., Á. Melguizo y D. Tuesta (2012), “Matching Contributions for Pensions in Colombia, Mexico, and Peru: Experiences and Prospects”, *BBVA Working Paper*, N° 12/32.
- Carvalho Filho, I.E (2008), “Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil”, *Journal of Development Economics*, Vol. 86(1):12-146 (abril) (Elsevier).
- Cotlear, D. 2011. “Population Aging: Is Latin America Ready?” *World Bank Publications* N°. 2.542 (abril), Washington, DC, Banco Mundial.
- Daude, C., J.R. De Laiglesia y A. Melguizo (2014), “Covering the uncovered: Labour informality, pensions and the emerging middle class in Latin America”, in Jeff Dayton-Johnson (ed.) *Latin America’s Emerging Middle Classes: Economic Perspectives*, Palgrave Macmillan.
- Goñi, E. (2013), *Pandemic Informality*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- HelpAge International (2013), “Global Age Watch Index 2013”, *Insight report*.
- Hinz, R., R. Holzmann, D. Tuesta y N. Takayama, editors (2013), “Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience”, Washington, DC, Banco Mundial.
- Holzmann R., D.A. Robalino y N. Takayama (2009), “Closing The Coverage Gap – The Role Of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers”, *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial*.

- Juárez, L. y T. Pfitze (2012), "The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y más in Mexico", Monterrey: Instituto Tecnológico de México, (Mimeo).
- Kugler A. y M. Kugler (2008), "Labor Market Effects of Payroll Taxes In Developing Countries: Evidence From Colombia", *NBER Working Paper*, N°. 13855.
- Montenegro Trujillo S., L.F.J. Salazar, S. Ramirez Baquero, A. Nieto Ramos y C.A. Hurtado Martillett (2013a), "Distribucion de ingresos en el Sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilizacion", *Documentos CEDE* 32, Universidad de los Andes.
- Montenegro Trujillo S., L.F.J. Salazar y C.A. Hurtado Martillett (2013b), "Los subsidies pensionales en el régimen de reparto colombiano: reformas parametricas para focalizar correctamente el gasto social del estado", *Documentos CEDE* 33, Universidad de los Andes.
- OCDE (2012), "The OECD Roadmap For The Good Design Of Defined Contribution Pension Plans".
- OCDE (2013a), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2013*, OECD Publishing.
- OCDE (2013b), *Panorama de las pensiones 2013: Indicadores de la OCDE y el G20*, OECD Publishing.
- OCDE (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, de próxima publicación.
- OCDE/BID/BM (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing.
- Olivera J. y B. Zuluaga (2014), "The Ex-Ante Effects of Non-contributory Pensions in Colombia and Peru", *Journal of International Development*.
- Pallares-Miralles M., C. Romero y E. Whitehouse (2012), "International Patterns of Pension Provision II – A Worldwide Overview of Facts and Figures", *World Bank Discussion Paper*, N° 1211.
- Rodrigues de Oliveira, P. y A.L. Kassouf (2012), "Impact Evaluation of the Brazilian Non-contributory Pension Program Benefício de Prestação Continuada (BPC) on Family Welfare", Quebec: Partnership for Economic Policy.
- Santa Maria, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martínez, N. Millán, M.A. Arias y E. Schutt (2010), "El sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura", Informe final, *Fedesarrollo*.
- Santa María M. y Piraquive Galeano (2013), "Evolución y alternativas del Sistema pensional en Colombia", *Departamento Nacional de Planeación*, Archivos de Economía, Documento N°. 398.

Glosario

AHELO	Evaluación de la OCDE de los resultados de aprendizaje en la educación superior
ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras
BEPS	Beneficios Económicos Periódicos
BIS	Banco de Pagos Internacionales
BPS	Puntos básicos
CAF	Corporación Andina de Fomento
CREE	Impuesto sobre la renta para la equidad
CIT	Impuesto sobre la renta de las sociedades
COP	Peso colombiano
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
FGL	Línea de Crédito Flexible
IED	Inversión Extranjera Directa
PIB	Producto Interno Bruto
MEFP2001	Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001
SGP	Sistema General de Pensiones
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
OIT	Organización Internacional del Trabajo
IMAN	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
CIUO 08	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
TI	Tecnologías de la Información
LAC	Países de América Latina y el Caribe
TIEM	Tasa impositiva efectiva marginal
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NPL	Préstamo vencido
VPN	Valor presente neto
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OLS	Mínimos Cuadrados Ordinarios
PAYG	Sistema de reparto
PINES	Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos
PFA	Administradoras de Fondos de Pensiones

PIPE	Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo
PIT	Impuesto sobre la renta personal
RMP	Regulación del mercado de productos
APP	Asociación Público-Privada
PPSAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor
I+D	Investigación y Desarrollo
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SISBÉN	Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales
PYME	Pequeña(s) y mediana(s) empresa(s)
SMSCE	Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del nuevo SGR
SUIT	Sistema Único de Información de Trámites
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	United States Agency for International Development
UVT	Unidad de Valor Tributario
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
WDI	Indicadores del Desarrollo Mundial
WEF	Foro Económico Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Unión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Estos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudios económicos de la OCDE

COLOMBIA

TEMAS ESPECIALES: POLÍTICA TRIBUTARIA; REFORMA DEL SISTEMA
DE PENSIONES

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227682-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

Volume 2015/2
Enero 2015

OECD *publishing*
www.oecd.org/publishing



ISBN 978-92-64-22765-1
10 2014 19 4 P



9 789264 227651