

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*

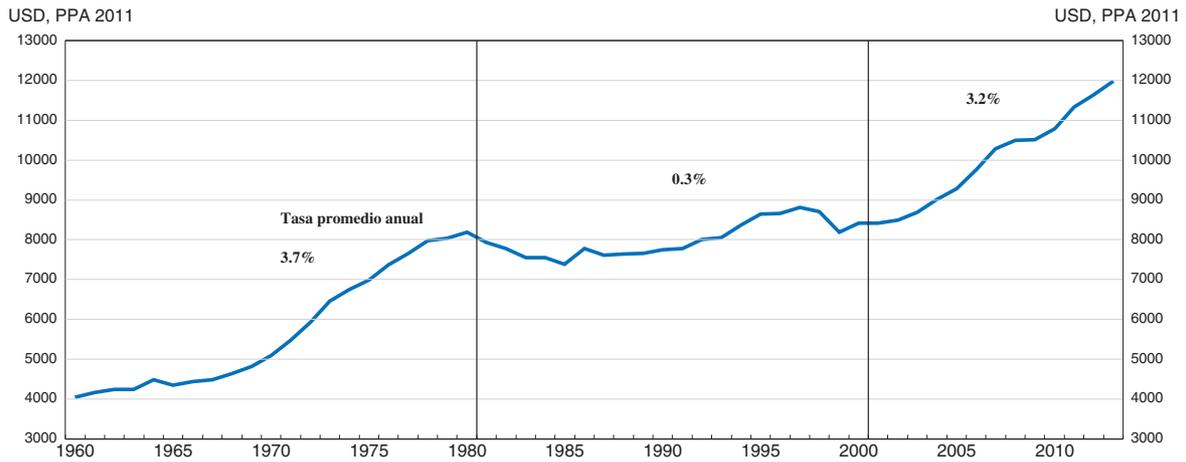
Desde principios de la pasada década, Colombia ha emprendido una rápida convergencia hacia unos mayores niveles de vida. Las sólidas reformas adoptadas en el ámbito de las políticas macroeconómicas – la adopción de un régimen de metas de inflación, una tasa de cambio flexible, una regla fiscal estructural 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:

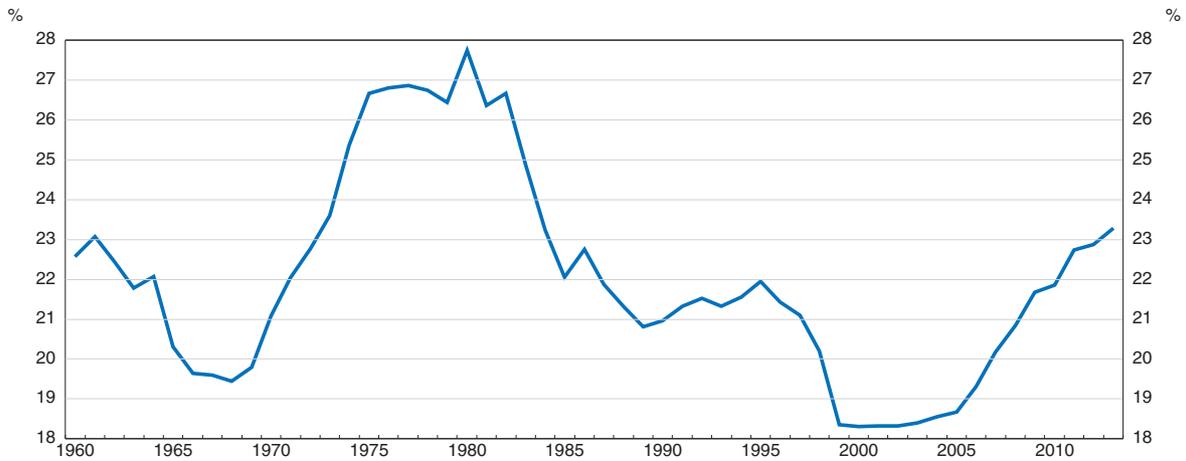
- Fortalecer el crecimiento inclusivo mediante un mayor desarrollo financiero, educacional y de habilidades y competencias, así como mejores infraestructuras.
- Realizar una reforma tributaria integral para promover la equidad, el crecimiento y conseguir una mayor recaudación.

Gráfico 1. Evolución macroeconómica a largo plazo

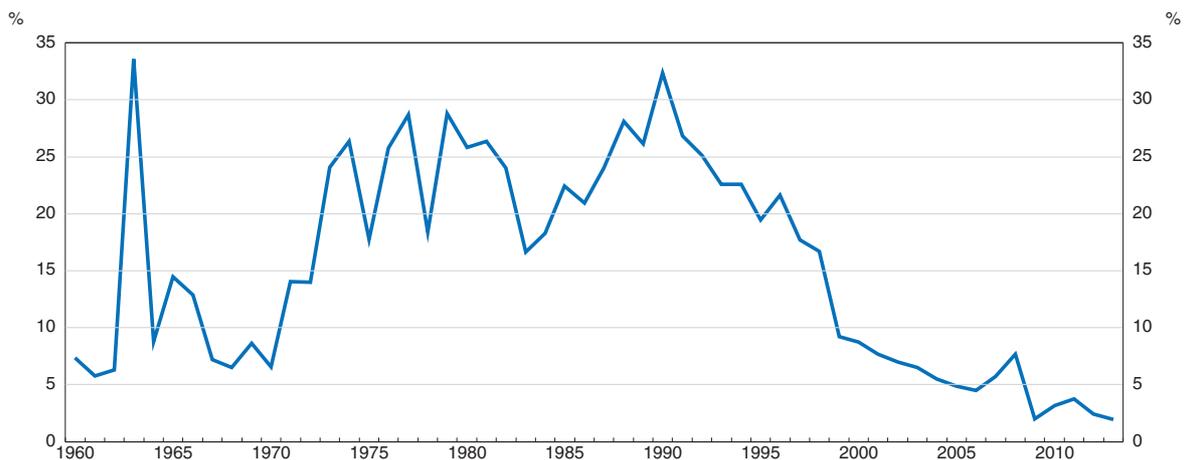
A. El PIB per cápita crece tras dos décadas de estancamiento



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

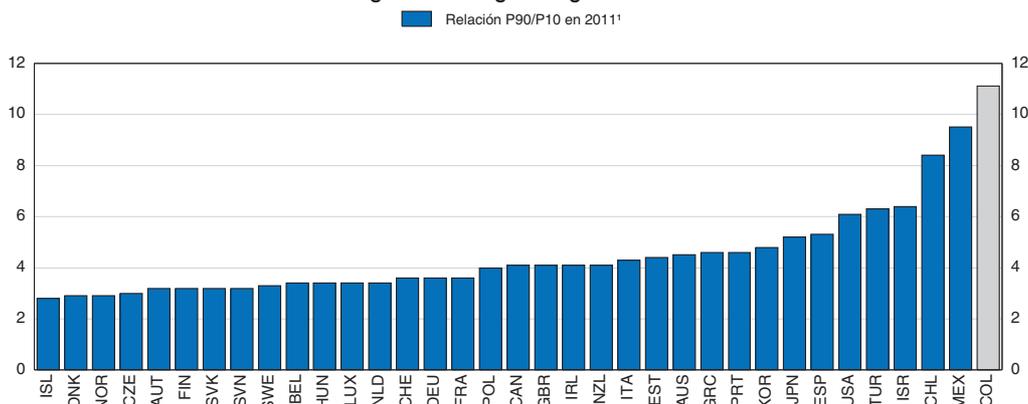


Fuente: Feenstra, Robert C., Robert Inklaar y Marcel P. Timmer (2013), "The Next Generation of the Penn World Table" disponible para descargar desde www.ggd.net/pwt, Banco Mundial, base de datos World Development Indicators, y Banco de la República.

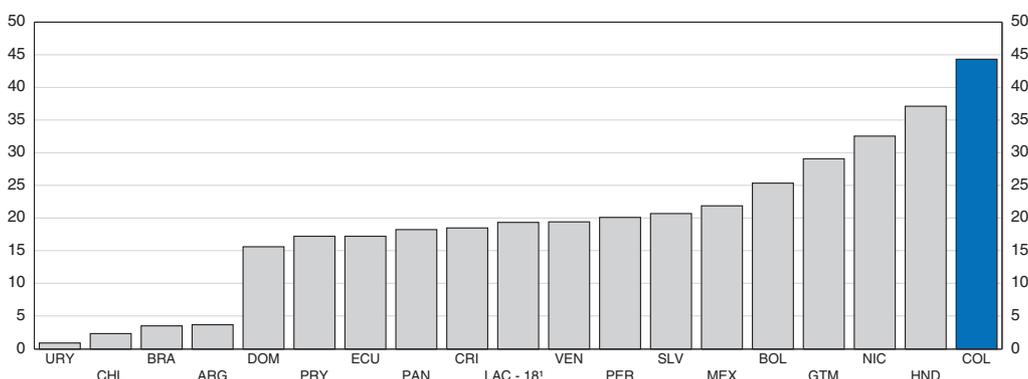
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176841>

Gráfico 2. Desigualdad, pobreza e indicadores de bienestar

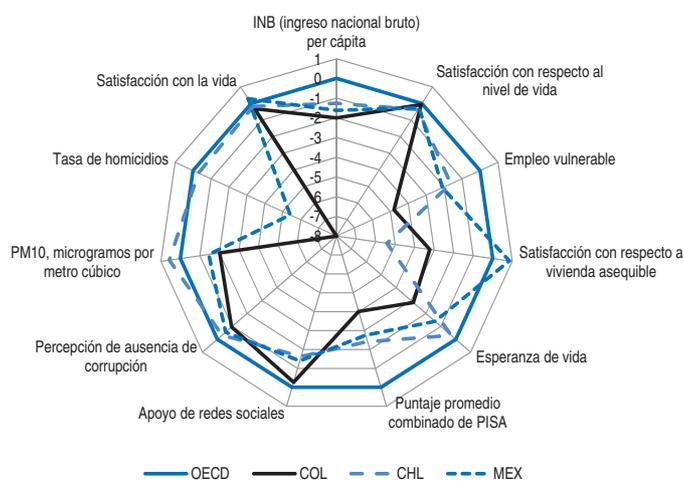
A. La desigualdad de ingreso sigue siendo elevada



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>

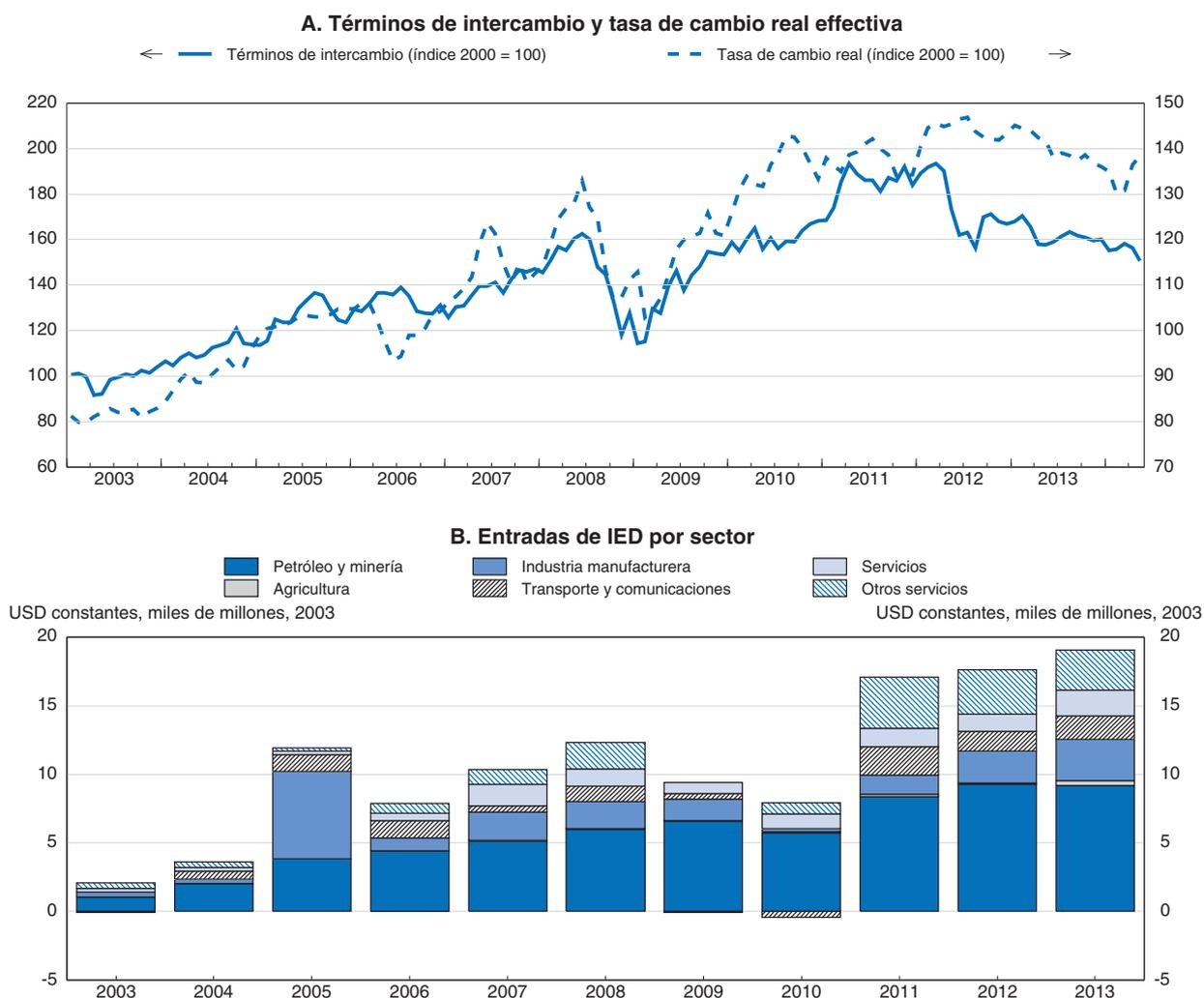
- Reformar a fondo el sistema de pensiones para reducir la desigualdad y la pobreza en la tercera edad.
- Reformar los mercados laborales para reducir la informalidad y crear más puestos de trabajo de calidad.

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

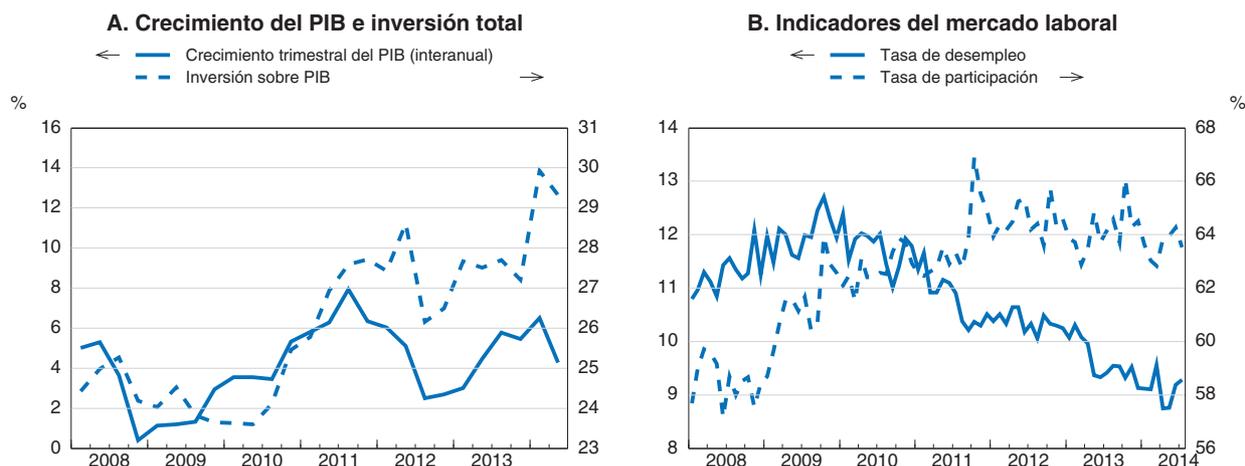
1. Contribución a variaciones en el PIB real, cantidad real en la primera columna.

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

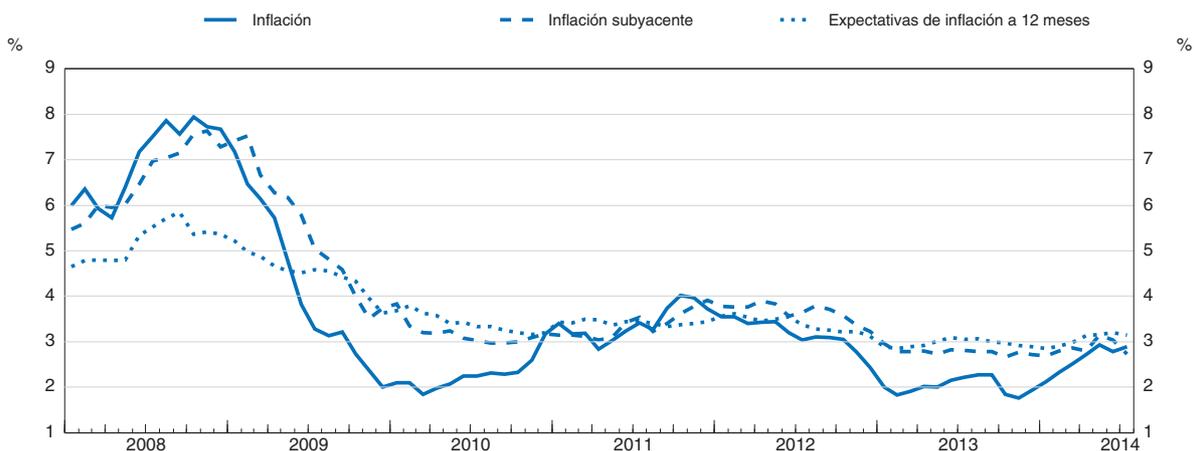
	Agricultura	Petróleo y minería	Industria manufacturero	Construcción	Servicios	Impuestos indirectos	PIB
2005	0.2	0.3	0.6	0.4	2.8	0.4	4.7
2006	0.2	0.2	1.0	0.7	3.8	0.9	6.7
2007	0.3	0.1	1.0	0.5	4.0	1.0	6.9
2008	0.0	0.5	0.1	0.5	2.0	0.4	3.5
2009	-0.1	0.8	-0.7	0.4	1.4	-0.2	1.7
2010	0.0	0.7	0.2	0.0	2.5	0.6	4.0
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

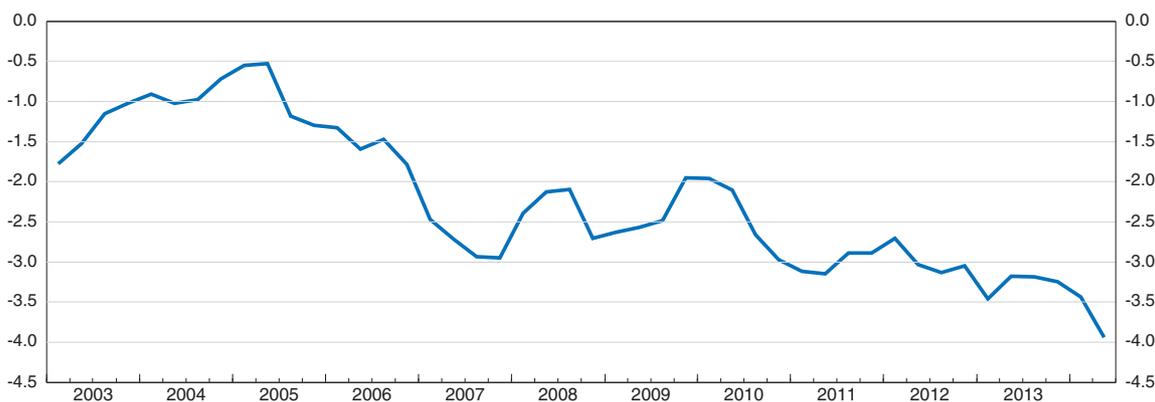


Fuente: OCDE, Economics Department database, y Banco de la República.

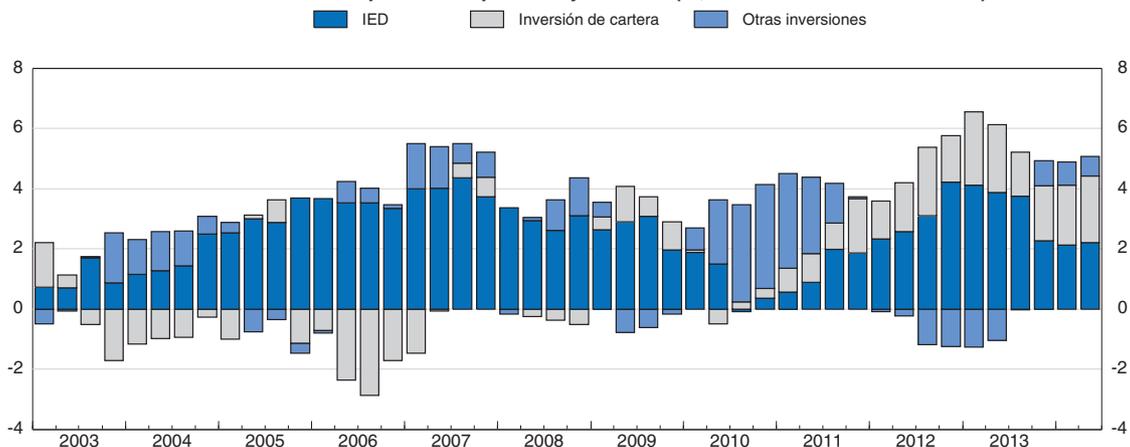
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176888>

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 (Olaberría, 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.

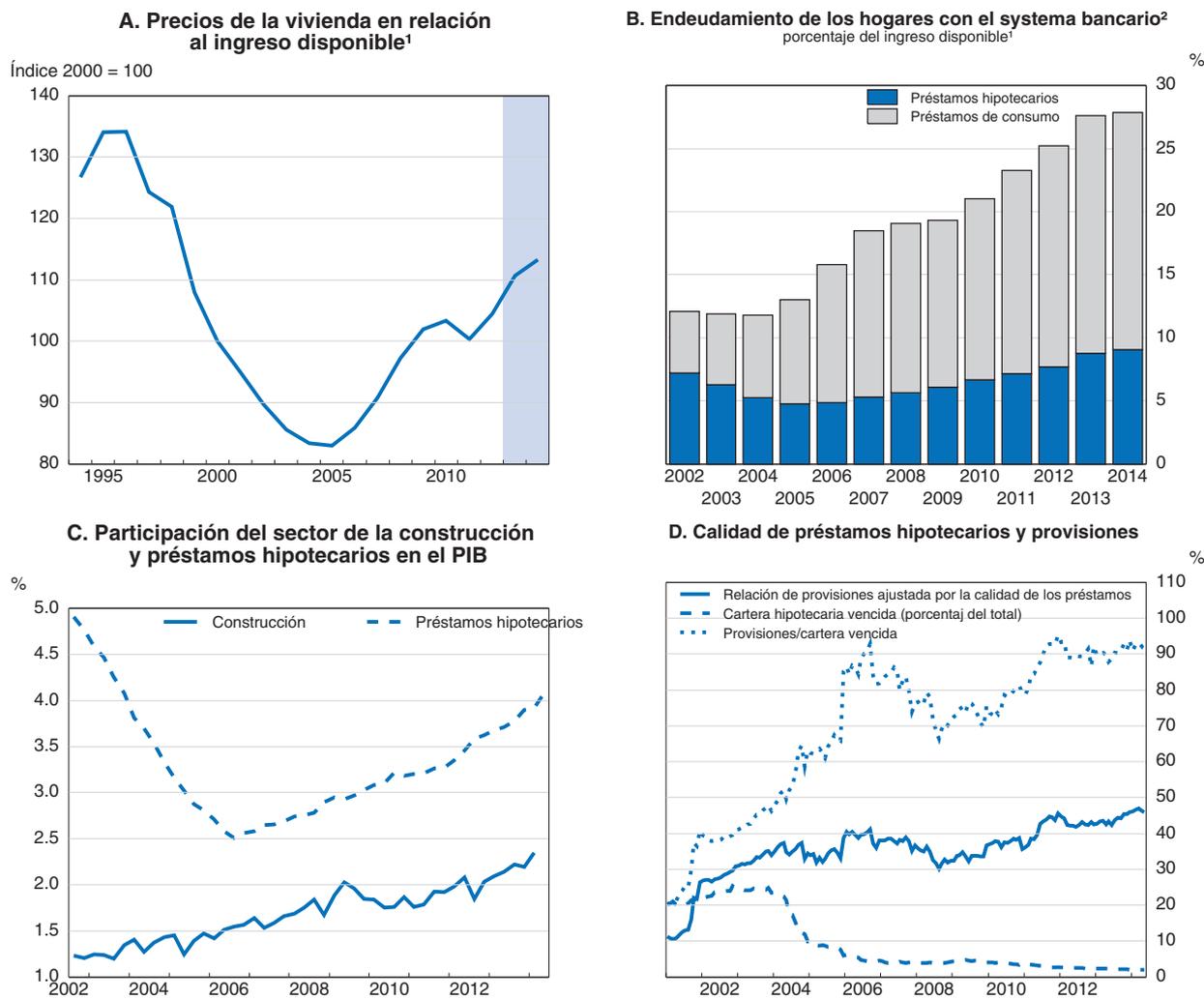
El sistema bancario se mantiene sólido, aunque persisten vulnerabilidades en el mercado de la vivienda

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.

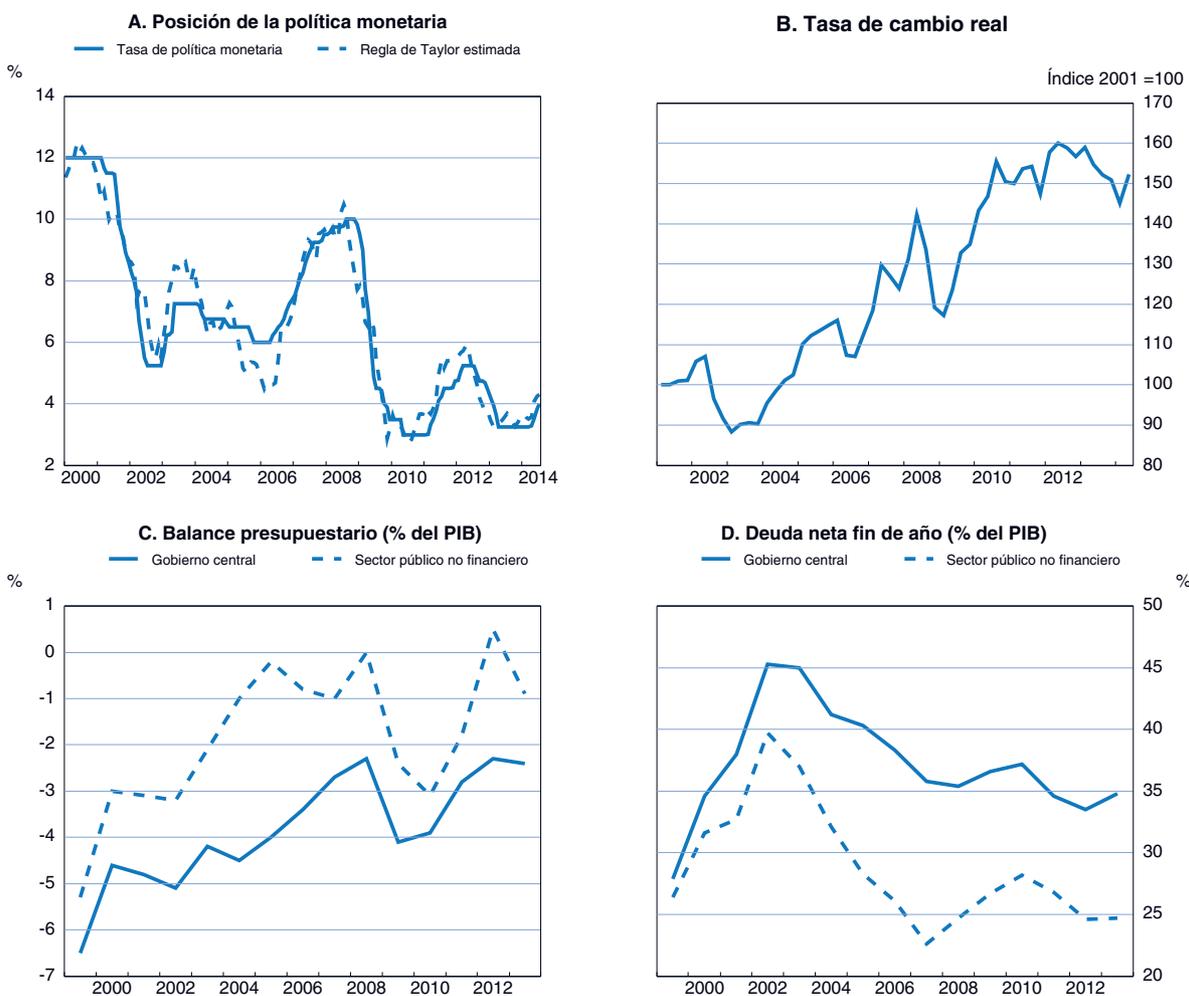
El marco de política fiscal también es robusto. En 2011, la sostenibilidad fiscal se incluyó en la Constitución como un elemento clave de las políticas públicas. Adicionalmente, una regla fiscal que tiene como meta el balance del gobierno central, ajustado por el ciclo económico y los precios petroleros 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).

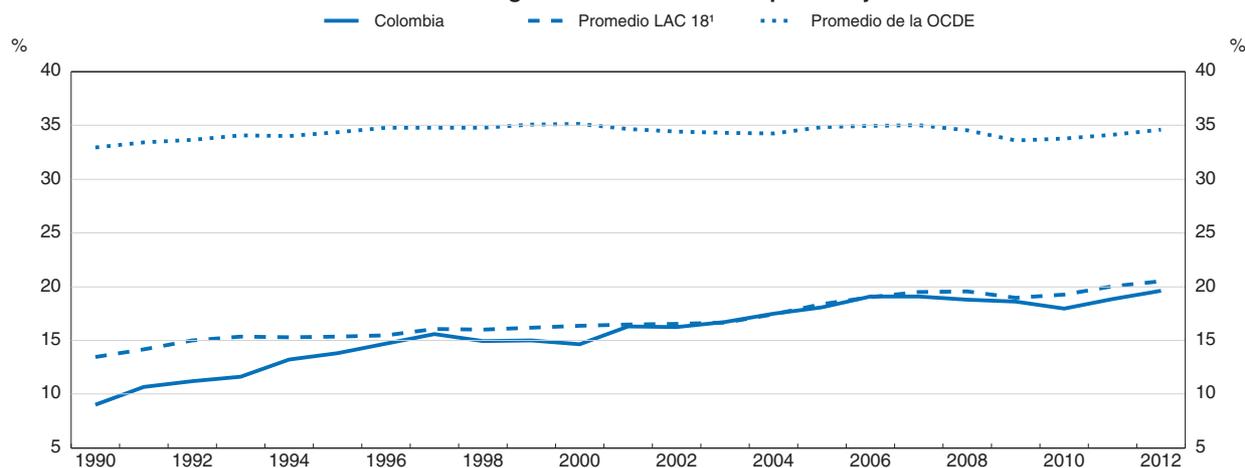
Al mismo tiempo, Colombia tiene importantes necesidades de gasto. La inversión en infraestructuras públicas será fundamental para el desarrollo económico y se espera que esta inversión aumente después de 2020. De hecho, la inversión en infraestructuras prevista en la actualidad puede que sea insuficiente 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.

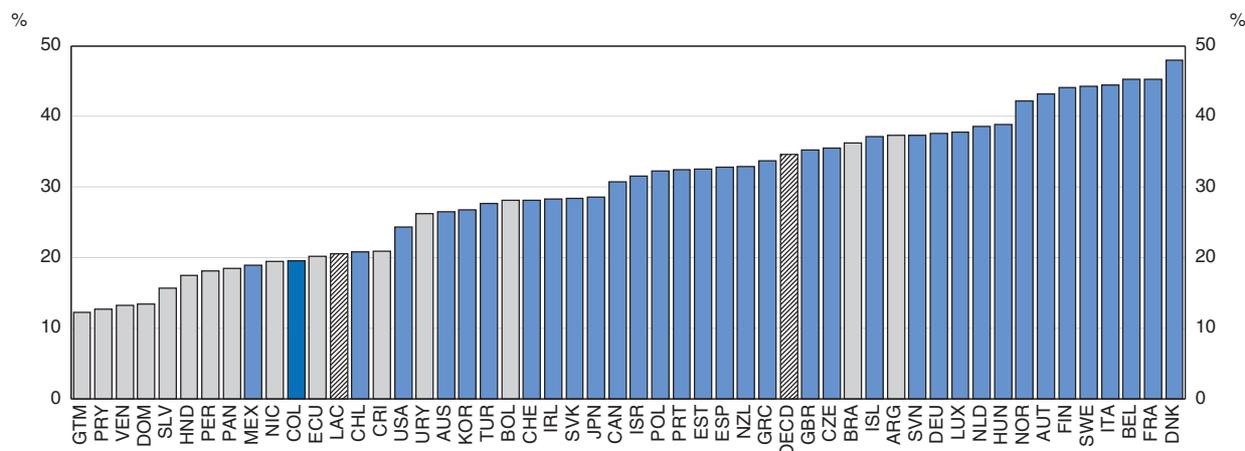
El congreso aprobó un diciembre 2014 una ley para extender el impuesto al patrimonio y el impuesto a las transacciones financieras por cuatro años, imponer una sobretasa al impuesto sobre la renta de las sociedades, y mejorar la recaudación reduciendo la evasión mediante sanciones más severas. Estas 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 and 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.

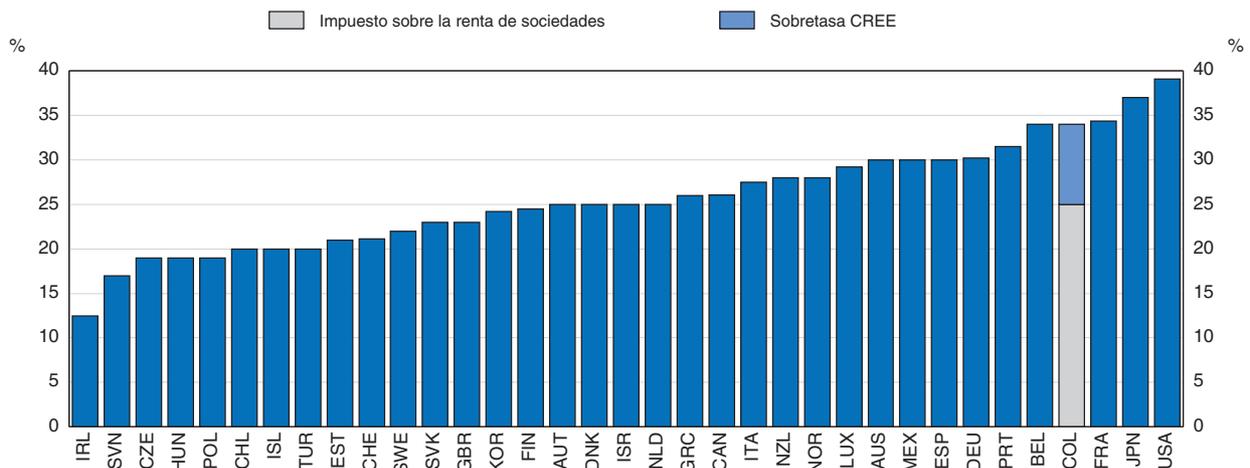
La carga tributaria sobre las sociedades es elevada según la comparación internacional

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.

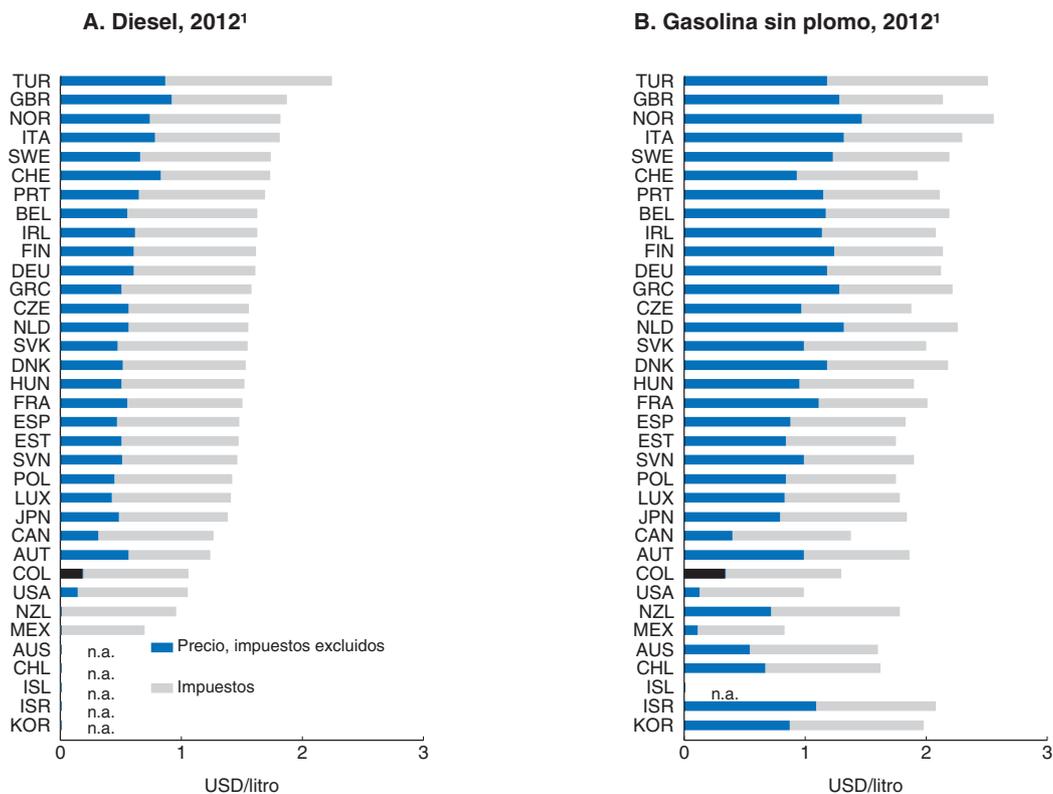
Una reforma del sistema para distribuir la recaudación tributaria nacional con los gobiernos subnacionales mejoraría la estabilidad y sostenibilidad de la financiación de estos últimos. El gobierno central comparte en torno al 30% de sus ingresos totales con los gobiernos subnacionales. Para el gasto 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 diferenciara 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

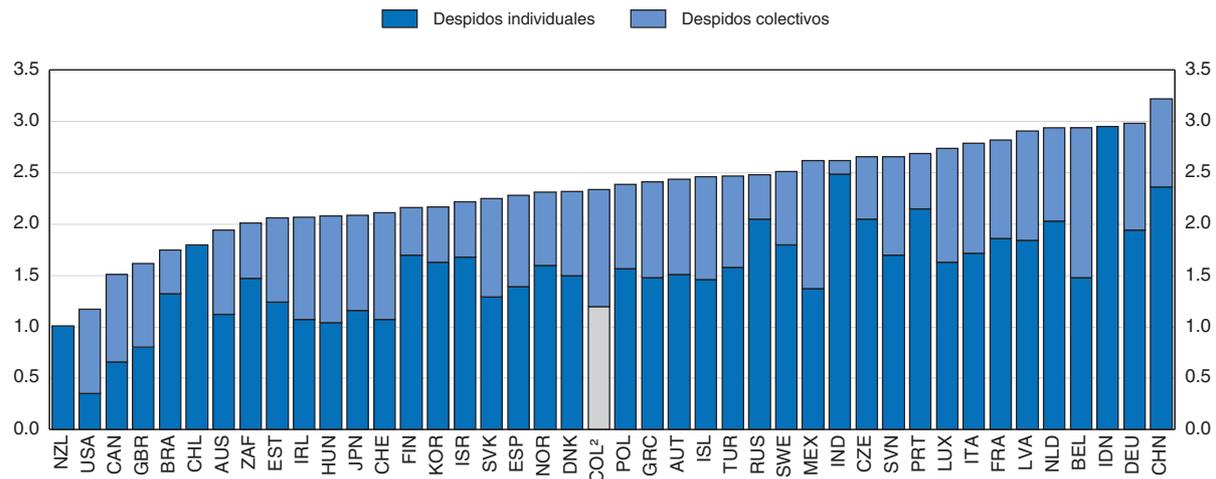
Los marcos de políticas estructurales de los mercados laboral, financiero y de productos respaldan el crecimiento pero, a pesar de las buenas perspectivas a corto plazo, sostener el crecimiento y dotarlo de mayor inclusividad será un reto, en especial si la riqueza generada por el petróleo y la minería 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.

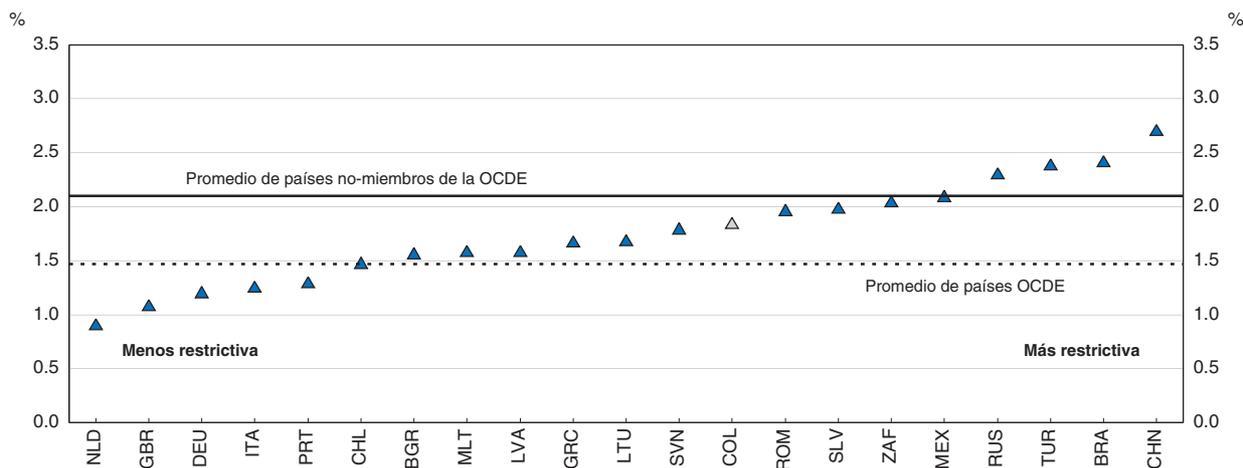
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933176952>

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

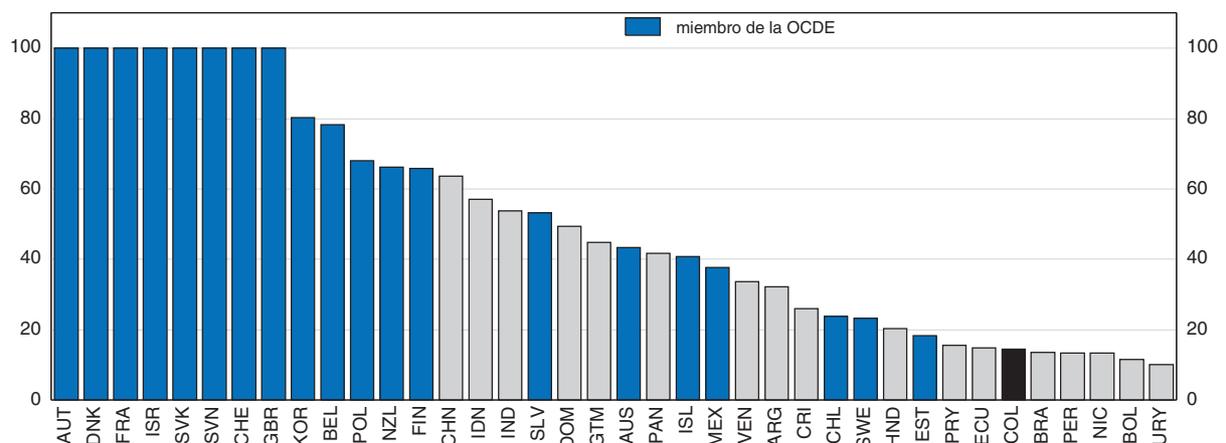
compromisos, fundamentalmente en el ámbito de la prestación de servicios. La adopción en marzo de 2014 de la Ley 1712 de 2014 –por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional– representa un hito importante en este sentido. Colombia se adhirió 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

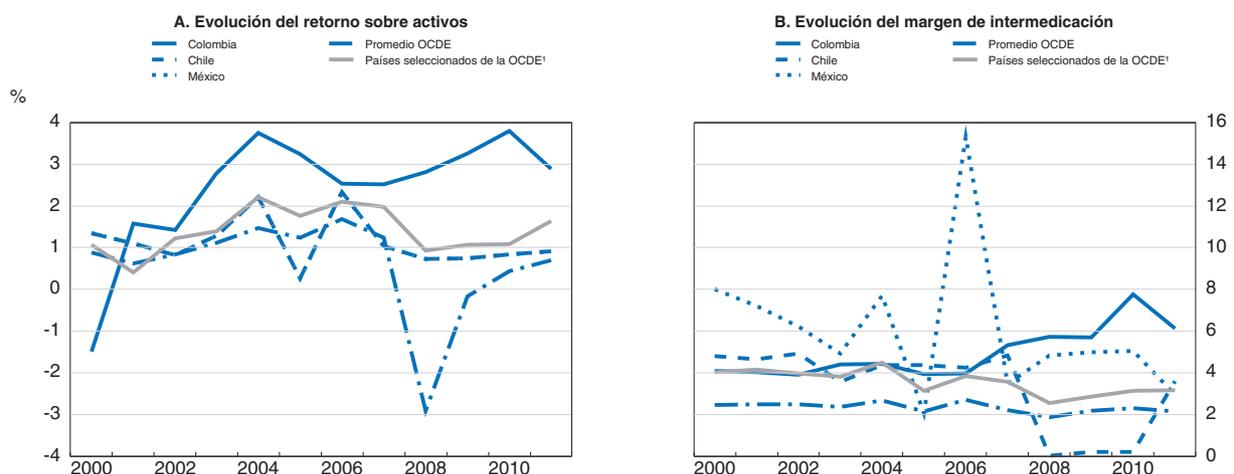
El crédito doméstico al sector privado se ha incrementado de forma significativa, pero la profundización financiera sigue siendo limitada y las empresas se enfrentan a importantes barreras para acceder a la financiación. Después de la crisis bancaria de 1998-2000, el crédito al sector privado se contrajo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

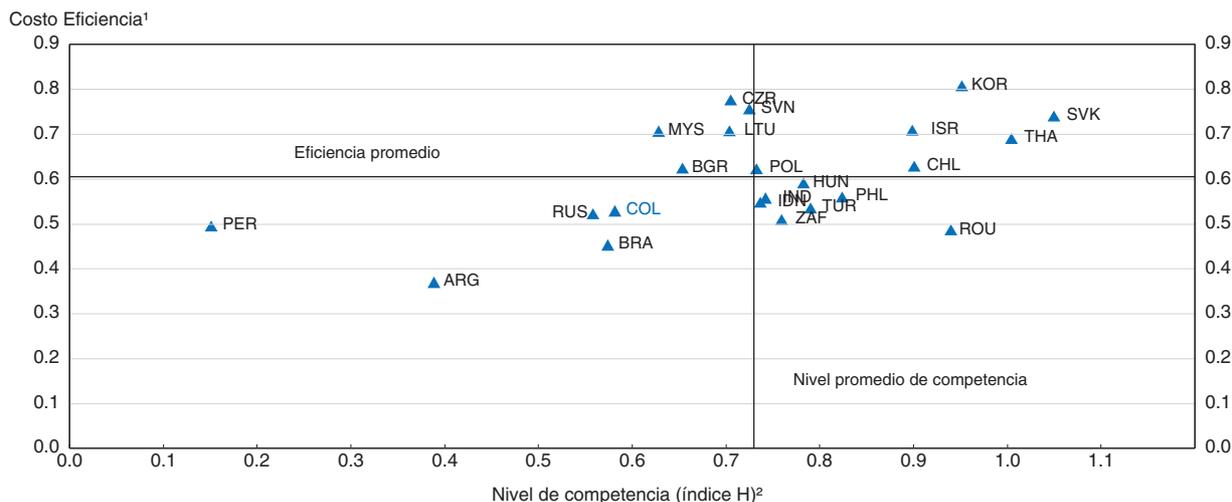


1. El dato de los países seleccionados de la OCDE representa el promedio de los siguientes nueve países de la OCDE: Chile, Corea del Sur, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Israel, Polonia, República Checa y Turquía.

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,

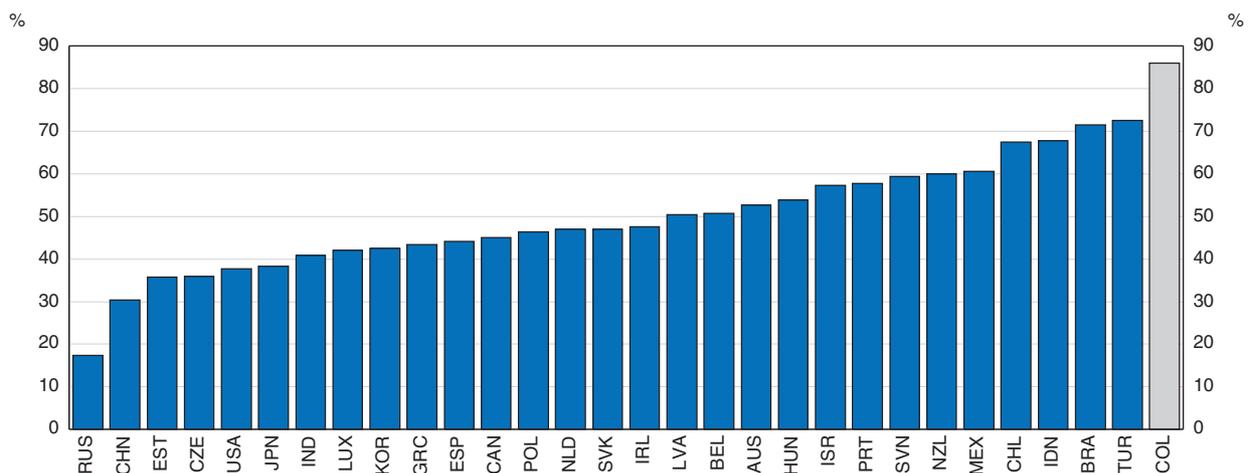
las habilidades y competencias terciarias muchas veces no coinciden con las necesidades del mercado laboral. Aproximadamente 45% de las empresas identifican la falta de personal cualificado como una limitante severa, muy por encima del 30% en 2006 y el 20% en las economías de la OCDE (OCDE, 2013a).

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*.

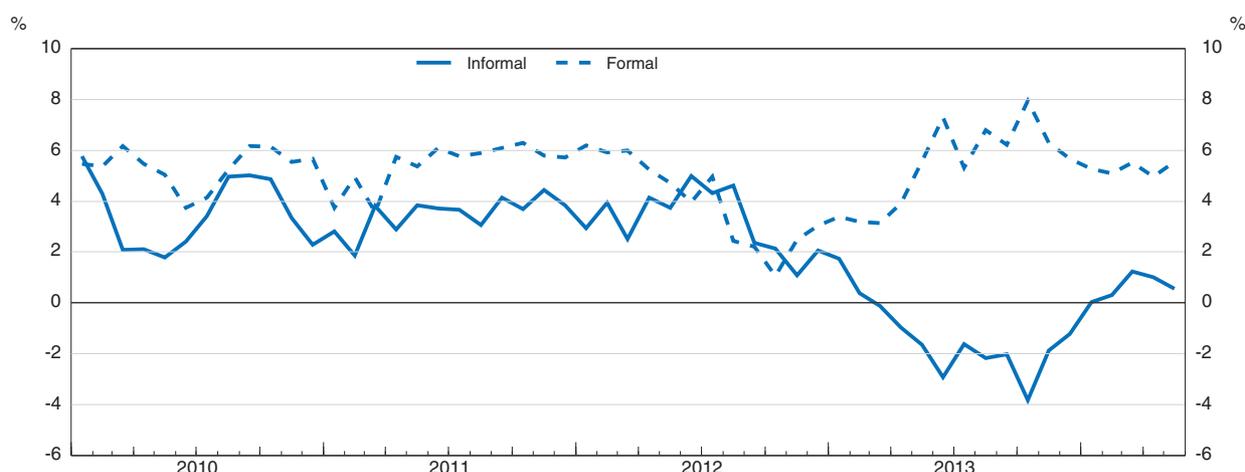
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177008>

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

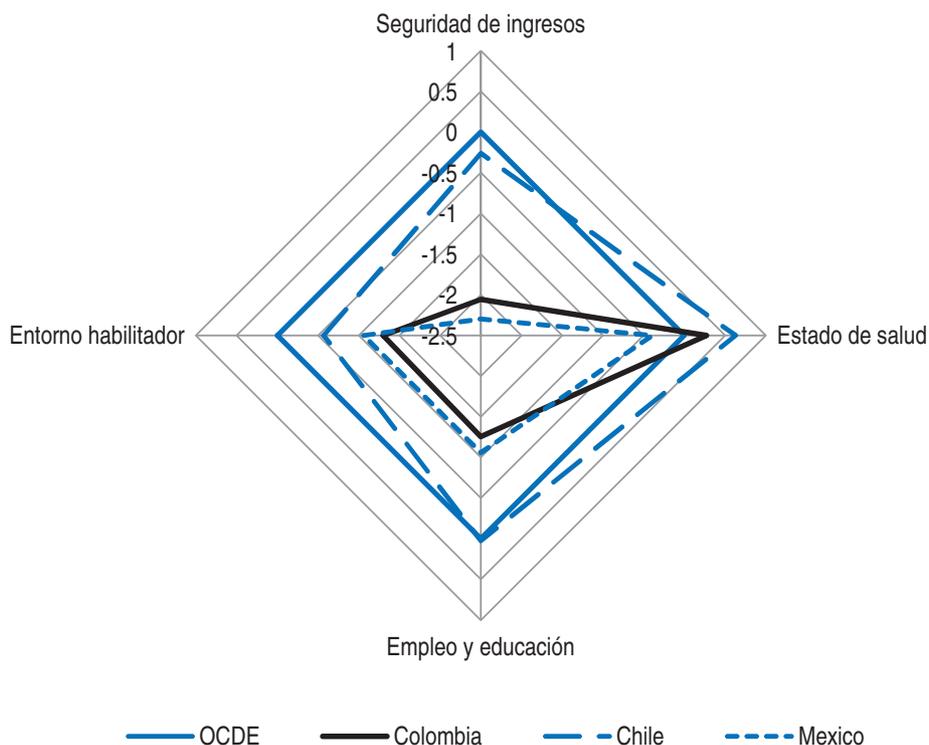
- Mejorar el proceso de consultas con las minorías locales y los procesos de concesión de licencias ambientales mediante una definición clara de los mecanismos de compensación y de las minorías que tengan derecho a participar.
- Retirar gradualmente las inversiones forzosas en títulos de desarrollo agropecuario 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>

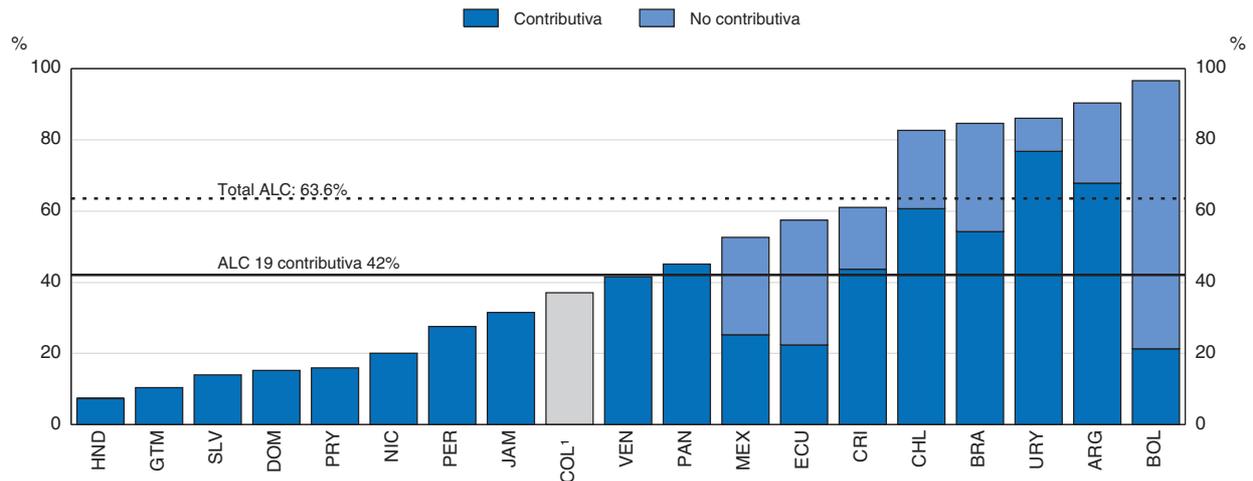
Actualmente, solo el 22% de la población en edad de jubilación cobra una pensión de estos dos planes, lo cual es bajo según los parámetros internacionales (Gráfico 20). Un 15% adicional está cubierto por una serie de regímenes especiales (régimen judicial, militar, policía y profesores, entre otras profesiones). 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 empinado –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

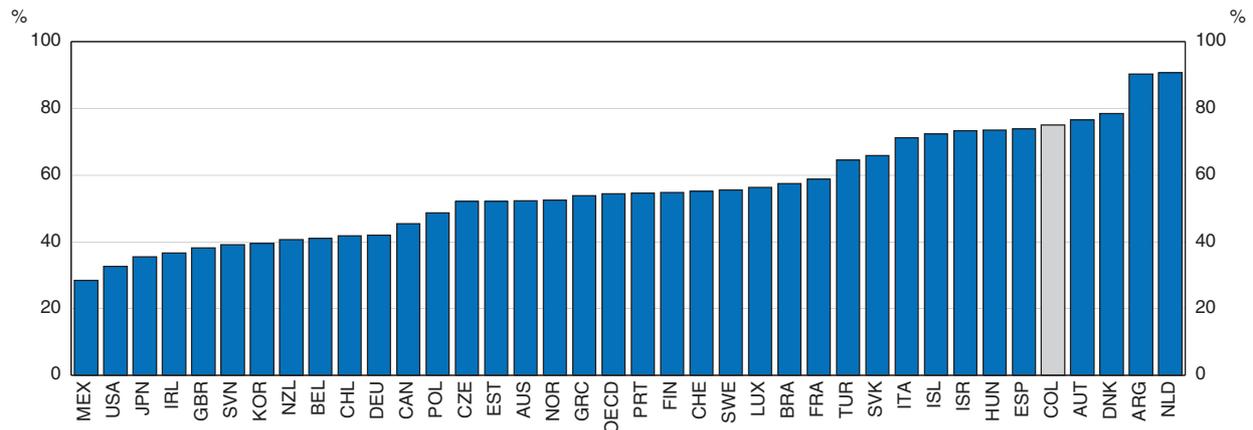


1. No se incluye la población cubierta por el programa Colombia Mayor. LAC 19 es el promedio de los 19 países de América Latina que se muestran en el gráfico.

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.

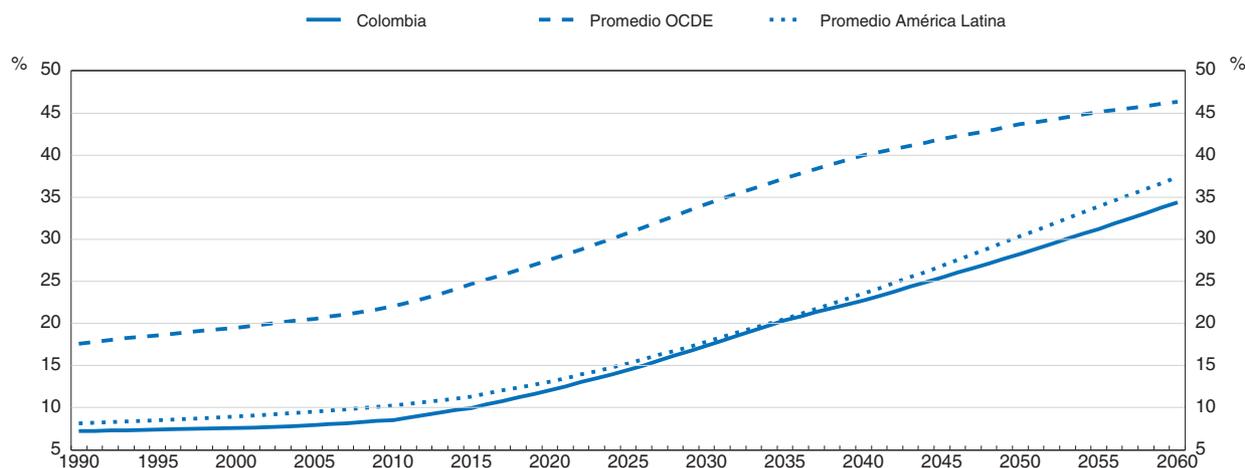
Fuente: Autoridades nacionales y OCDE (2013b).

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.



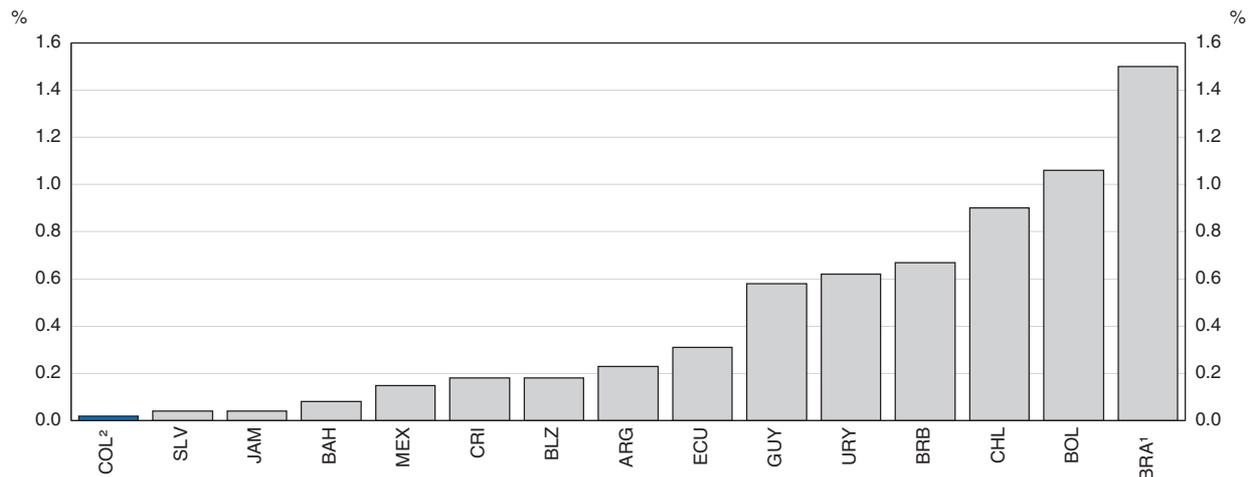
Fuente: Base de datos de Naciones Unidas sobre proyecciones de la población.

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

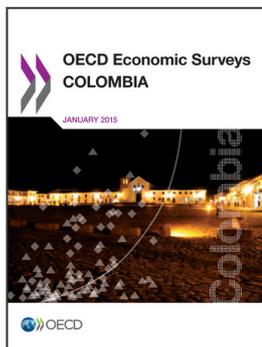
- Reducir la tasa de reemplazo y vincular el salario de referencia a los ingresos correspondientes a un mayor número de años.
- Equiparar la edad de jubilación entre hombres y mujeres. A mediano plazo, incrementar la edad de jubilación y vincularla a la evolución de la esperanza de vida.

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 Schargrodsky), *University of Chicago Press*.
- Infraestructure 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.



From:
OECD Economic Surveys: Colombia 2015

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

Please cite this chapter as:

OECD (2015), "Evaluación y recomendaciones", in *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264227682-3-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.