# PERSPECTIVAS FISCALES 2014-2018

## PARTE I
## Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio

Leonardo Villar y David Forero

## PARTE II
## Elementos para una nueva reforma tributaria

Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín

Abril, 2014

CUADERNOS
FEDESARROLLO
52

**Cuadernos de Fedesarrollo**
Número cincuenta y dos

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

## Cuadernos de Fedesarrollo

1 Tasa de cambio en Colombia
*Mauricio Cárdenas*

2 Los dólares del narcotráfico
*Roberto Steiner*

3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*

4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*

5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*

6 Tributación en Colombia
Roberto Steiner - Carolina Soto

7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
*María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga*

8 Petróleo y región: el caso del Casanare
*Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata*

9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
*Ulpiano Ayala - Jaime Millán*

10 Misión del ingreso público
*Miembros del Consejo Directivo*

11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
*Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta*

12 El nuevo comercio minorista en Colombia
*Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta*

13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
*María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar*

14 Los servicios financieros y el tlc con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
*Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)*

15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
*Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes*

16 Evaluación del impacto del tlc entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
*Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez*

17 La infraestructura de transporte en Colombia
*Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez*

18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
*Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez*

19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
*Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman*

20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
*Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez*

21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
*Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe*

22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
*Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez*

23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
*Juan José Perfetti del C.*

24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
*Mauricio Santa María - Sandra Viviana Rozo*

25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
*Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina*

26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
*Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe*

27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
*Mauricio Olivera*

28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
*Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez*

29 Evaluación económica del Plan Colombia
*Daniel Mejía*

30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
*Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt*

31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
*María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera*

32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
*Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt*

33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
*Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti*

34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
*Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández*

35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
*Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra*

36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
*Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio*

37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
*Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno Claudia Quintero - Anamaría Tibocha*

38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
*Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúndez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti*

39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón*

40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
*Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz*

41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
*Felipe Castro - Lusi Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette*
*Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martinez*

42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes*
*Germán Rodríguez - Jairo Castillo*

43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
*Alejandro Ome*

44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
*David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera*

45 Análisis de la situación energética de Bogotá y Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez*
*Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*

46 Infraestructura de transporte en Colombia
*Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar*

47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales
*Astrid Martínez Ortiz - Tatiana Aguilar Londoño*

48 Desarrollo de la agricultura colombiana
*Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra*

49 Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia
*Sandra García Jaramillo - Darío Maldonado Carrizosa - Catherine Rodríguez Orgales*

50 Innovación y emprendimiento en Colombia: Balance, perspectivas y recomendaciones de política, 2014-2018
*Hernando José Gómez - Daniel Mitchell*

51 Diagnóstico y Recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia
*Raquel Bernal*

52 Perspectivas Fiscales 2014-2018
Parte I Escenarios alternativos y necesidad de recursos para el cuatrienio
*Leonardo Villar y David Forero*
Parte II Elementos para una Nueva Reforma Tributaria
*Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín*

# Perspectivas Fiscales 2014-2018

## Parte I

### Escenarios alternativos y necesidad de recursos para el cuatrienio

*Leonardo Villar y David Forero*

## Parte II

### Elementos para una nueva reforma tributaria

*Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín*

*Abril, 2014*

Primera edición: abril 2014

© Fedesarrollo

ISBN: 978-958-58393-0-4

Diagramación: La Imprenta Editores S.A.
Impresión y encuadernación: La Imprenta Editores S.A.

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

# Contenido

**Presentacion** 15

**Parte i** Escenarios alternativos y necesidad de recursos para el cuatrienio 17

**Introduccion** 19

**Capítulo uno** Proyecciones fiscales del MFMP. 23

**Capítulo dos** Riesgos internacionales 27

A. Menor crecimiento de los países emergentes y precios de los combustibles. 27
B. Cambio en las condiciones financieras internacionales 36

**Capítulo tres** Inversión pública e infraestructura 41

**Capítulo cuatro** Promoción de la economía rural y el Acuerdo de Paz 49

A. Costo de un eventual acuerdo de paz en las conversaciones en La Habana 51
B. Estimación de los compromisos fiscales en el frente agrario 52

**Capítulo cinco** Otras prioridades en la política de gasto público: Pensiones, Salud, Educación y Primera Infancia 57

A. El sistema regresivo de pensiones en Colombia: un problema de cobertura. 57
B. La Ley Estatutaria y la reforma al sistema al sistema de salud. 61
C. Educación y Primera Infancia 63

**Capítulo seis** Síntesis: Un escenario alternativo y la necesidad de recursos fiscales 65

**Referencias** 69

**Anexo** Modelo de Vulnerabilidad Externa 71

## Lista de gráficos


Gráfico 1. Evolución ingresos, gastos, balance primario y fiscal y deuda neta GNC. 26
Gráfico 2. Producción de petróleo discriminado por país de origen 2011-2020, millones de barriles diarios 30
Gráfico 3. Impactos modelados de menor crecimiento externo. 32
Gráfico 4. Impacto fiscal de un escenario con menores precios del petróleo y menor crecimiento de socios comerciales. 34
Gráfico 5. Impacto de un mayor aumento en las tasas de interés internacionales 38
Gráfico 6. Senda histórica de la inversión pública y proyección del MFMP 2013. 41
Gráfico 7. Inversión en transporte (% del PIB) 43
Gráfico 8. Vigencias futuras para las Concesiones 4G. 44
Gráfico 9. Recursos del PGN destinados al agro 2004-2014. 50
Gráfico 10. Escenarios de gasto público a ser modelados. 53
Gráfico 11. Impacto sobre el crecimiento económico. 54
Gráfico 12. Costo e impacto en cobertura de las pensiones no contributivas en América Latina. 59
Gráfico 13. Impacto fiscal de las decisiones de política pública interna de los choques externos. 66
Gráfico 14. Trayectoria del déficit fiscal después de los choques 67
Tabla A.1. Resultados del modelo de regresión entre la Tasa FED y el EMBI Colombia. 72
Gráfico A.1. Simulación de tasa de interés de la FED y proyección del EMBI Colombia. 73

# Contenido


**Parte II** Elementos para una nueva reforma tributaria 75

**Introducción** 77

**Capítulo uno** Sistema tributario antes de 2012 79

A. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 81
B. Impuesto a la renta de las empresas 84
C. Impuesto a la renta de personas naturales 86
D. Impuesto al Patrimonio 89
E. Impuesto a las transacciones financieras ITF 91

**Capítulo dos** Reforma de 2012 93

**Capítulo tres** Propuesta de reforma estructural 99

A. Impuesto al Valor Agregado (IVA) 100
B. Impuesto de Renta sobre las Empresas y CREE 102
C. Impuesto de Renta Personas Naturales 105
Propuesta Consolidada 108

**Capítulo cuatro** Propuestas alternativas de reforma tributaria 111

Referencias 115

## Lista de gráficos


| | | |
|---|---|---|
| Gráfico 1. | Presión tributaria | 79 |
| Gráfico 2. | Presión tributaria vs PIB per cápita | 80 |
| Gráfico 3. | Impuestos Directos e Indirectos | 81 |
| Gráfico 4. | Recaudo de IVA en 2010 | 81 |
| Gráfico 5. | Porcentaje del impuesto de renta pagado por personas jurídicas | 86 |
| Gráfico 6. | Tramo exento en algunos países de la región y en la OCDE | 87 |
| Gráfico 7. | Recaudo por Impuesto al Patrimonio | 90 |
| Gráfico 8. | Contribuyentes del Impuesto al Patrimonio en 2010 | 90 |
| Gráfico 9. | Recaudo por impuesto sobre las transacciones financieras | 92 |
| Gráfico 10. | Empleo formal como proporción del total de ocupados | 95 |
| Esquema 1. | Depuración Renta Ordinaria e Impuesto sobre la Utilidad Contable | 103 |


## Lista de cuadros


| | | |
|---|---|---|
| Cuadro 1. | IVA: Eficiencia C | 82 |
| Cuadro 2. | Descomposición Eficiencia C | 83 |
| Cuadro 3. | Tasa efectiva de tributación de personas jurídicas (2010) | 85 |
| Cuadro 4. | Tasa efectiva de tributación de personas naturales (promedio 2006-2010) | 88 |
| Cuadro 5. | Propuesta de reforma al IVA | 101 |
| Cuadro 6. | Impuestos sobre las empresas | 102 |
| Cuadro 7. | Propuesta sobre el CREE, impuesto de renta e impuesto sobre las utilidades comerciales | 104 |
| Cuadro 8. | Propuestas para el impuesto de renta sobre las personas naturales | 106 |
| Cuadro 9. | Nuevo Impuesto al Patrimonio | 107 |
| Cuadro 10. | Propuesta consolidada | 109 |

## PRESENTACION

Desde el año 2004 el Ministerio de Hacienda publica anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en el cual se presentan las proyecciones oficiales sobre ingresos y gastos del gobierno central para los siguientes diez años. Como es de esperar, dichas proyecciones están sujetas a altos grados de incertidumbre, razón por la cual resulta indispensable evaluar sus principales vulnerabilidades. La presente edición de Cuadernos de Fedesarrollo, elaborada con ocasión de los Debates Presidenciales de 2014, contiene dos documentos relacionados con las disyuntivas que deberá enfrentar la próxima administración ante escenarios alternativos desde el punto de vista fiscal.

El propósito del primer documento, elaborado por Leonardo Villar y David Forero, es precisamente analizar la sensibilidad de las proyecciones fiscales de Colombia frente a posibles cambios en el ámbito internacional y a incrementos potenciales del gasto público provenientes de intervenciones necesarias, y deseables, de política pública. Esas sensibilidades se contrastan con las metas puntuales que deberá cumplir el Gobierno Nacional para cumplir con lo estipulado en la Ley 1473 de 2011, conocida como la Ley de la Regla Fiscal y permiten concluir que la brecha fiscal será del orden del 2,1% del PIB en un escenario externo benevolente. Dicha brecha podría ampliarse hasta cerca del 3% del PIB si las circunstancias internacionales implican precios más bajos del petróleo o tasas de interés externas mayores a las que se suponen en el MFMP.

En este contexto, el segundo documento, elaborado por Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín, plantea elementos para la reforma tributaria que será indispensable para cubrir los faltantes fiscales mencionados. En diversas dimensiones, la reforma propuesta consiste en avanzar sobre los cambios introducidos en 2012, profundizando en sus aciertos y corrigiendo sus desaciertos. Los elementos planteados por los autores no se guían únicamente por afanes fiscalistas, sino por la búsqueda de un sistema tributario más equitativo, eficiente y lo menos distorsivo posible.

## Parte I

# Escenarios alternativos y necesidad de recursos para el cuatrienio

*Leonardo Villar y David Forero*[1]

*Abril, 2014*

[1] Leonardo Villar es Director Ejecutivo y David Forero es Investigador Jr de Fedesarrollo. Los autores agradecen el apoyo financiero del Banco BBVA, así como los comentarios de Sergio Clavijo a una versión anterior de este trabajo.

Una publicación de Fedesarrollo
Cuadernos de Fedesarrollo, número cincuenta y dos

## INTRODUCCION

Un punto de partida para cualquier discusión sobre los planes de gobierno que proponen los distintos candidatos en las campañas presidenciales debe ser la disponibilidad de recursos o, en su defecto, la consistencia entre aquellos de sus programas que implican gasto público y la disposición a generar los recursos tributarios o de otro tipo que se requieren para cumplirlos. A partir de la aprobación de la Ley de la Regla Fiscal en 2011, la posibilidad de financiar gastos en forma deficitaria, mediante endeudamiento o venta de activos, quedó limitada en forma importante. En esta regla, introducida por la Ley 1473 de 2011, se plantean metas puntuales de déficit fiscal estructural para el Gobierno Nacional Central, de tal manera que los planes de gasto de cualquier gobierno deberán financiarse con ingresos corrientes, esto es, fundamentalmente con tributación o con utilidades de las empresas públicas.

La mayor parte de los gastos que se realizan en un período de gobierno corresponden a decisiones tomadas a través de muchos años por administraciones anteriores. Los planes de gasto público de un presidente no se inician a partir de cero y por ello resulta tan importante realizar proyecciones realistas acerca de los recursos que se encuentran comprometidos y sobre los cuales hay un bajo grado de discrecionalidad. Lo mismo sucede con los ingresos, que en alto grado responden a decisiones de tributación adoptadas en el pasado y a fenómenos que no están bajo control de los gobiernos, tal como sucede, en el caso de Colombia, con el precio del petróleo.

Afortunadamente, desde el año 2004 el Ministerio de Hacienda publica anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en el cual no solo se presentan las proyecciones oficiales sobre ingresos y gastos del gobierno central para los siguientes diez años sino que se estiman las principales contingencias que tiene el país en este frente. En esta publicación, Colombia cuenta con un importante instrumento que facilita enormemente el debate sobre las perspectivas económicas del país y sobre la eventual necesidad de buscar recursos tributarios adicionales a los que

pueden proyectarse con las reglas y tarifas vigentes. Por supuesto, las proyecciones del MFMP están sujetas a altos grados de incertidumbre, pero el análisis de sus principales vulnerabilidades y de escenarios alternativos para los próximos cuatro años permite plantear las disyuntivas que probablemente enfrente la siguiente administración.

El propósito de este trabajo es precisamente analizar el escenario propuesto por el gobierno en el último MFMP, evaluando la sensibilidad de estas proyecciones a choques exógenos provenientes del ámbito internacional y a incrementos potenciales del gasto público provenientes de intervenciones necesarias, y deseables, de política pública. El documento se compone de seis capítulos. El primero resume brevemente lo propuesto por el gobierno en el MFMP, describiendo los supuestos macroeconómicos y las sendas proyectadas de ingresos, gastos y balance fiscal. Los capítulos subsiguientes cuantifican las sensibilidades mencionadas atrás y, con apoyo del modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo, estiman las necesidades de recursos tributarios que pueden surgir en consecuencia. Específicamente, el capítulo 2 analiza la posibilidad de choques internacionales en el comportamiento de las economías emergentes, en el precio de los productos básicos y en las condiciones de financiamiento internacional. El capítulo 3 examina las razones por las cuales habrá probablemente un incremento sustancial en el nivel de inversión pública con respecto a lo que actualmente se proyecta en el MFMP. El capítulo 4 se concentra en los nuevos gastos que se espera realizar en el sector agropecuario y rural, considerando allí el papel que podría cumplir un escenario de postconflicto y el capítulo 5 se refiere a otras fuentes de probable incremento del gasto asociadas a prioridades de política, en particular el sistema pensional, la salud, la educación y el apoyo a la primera infancia. A partir de estos resultados, el capítulo 6 resume una visión alternativa a la del MFMP sobre la necesidad de recursos tributarios en los próximos años. En otro documento realizado en forma paralela y que se publica en este mismo Cuaderno de Fedesarrollo, Roberto Steiner y Juan Camilo

Medellín discuten alternativas de política tributaria para conseguir esos recursos, basándose en un análisis de la estructura tributaria vigente tras la reforma de 2012.

**CAPÍTULO UNO**

# Proyecciones fiscales del MFMP.

Las proyecciones establecidas en el MFMP 2013 por el gobierno nacional se ajustan al cumplimiento de las metas de la Regla Fiscal. En este capítulo se mostrarán primero los supuestos macroeconómicos adoptados por el gobierno, y luego las proyecciones fiscales en términos de ingresos, gastos, balance y deuda del Gobierno Nacional Central. Con esto, será posible analizar en los capítulos siguientes las sensibilidades de estas proyecciones fiscales a partir de choques internacionales o de decisiones de política pública interna.

Con respecto a los supuestos sobre crecimiento económico, se presume, en primer lugar, que la economía colombiana se estabilizaría alrededor de su nivel de largo plazo, de 4,6% anual, una suposición razonable a juzgar por su desempeño reciente. Para los socios comerciales, se espera que América Latina alcance un crecimiento similar al mostrado entre 2007 y 2012 (3,6% anual promedio), que los países desarrollados logren una recuperación paulatina de sus economías (pasando de crecer 0,3% a 1,5%%), y que China reduzca muy levemente su alta tasa de crecimiento, al pasar de 10,1% entre 2007 y 2012 a 8,4% entre 2013 y 2018. Como se verá en el capítulo 2, los riesgos en el contexto externo tienden a la baja en términos del ritmo de crecimiento de los países en desarrollo, mientras que el riesgo con respecto a los países desarrollados es que se genere un cambio más fuerte de lo previsto en la postura de política monetaria y un choque negativo en los flujos de capitales hacia las economías emergentes.

A partir de estos supuestos macroeconómicos, el MFMP ajusta las sendas de ingresos y gastos para obtener la trayectoria de balance requerida por la regla fiscal. En el caso de los ingresos proyecta una ligera reducción del ingreso fiscal desde 17,1% del PIB en 2014 a 16.5% en 2018. Esta trayectoria descendente se debe en parte a una ligera reducción proyectada en los ingresos por excedentes de capital asociados a minería y petróleo (que pasan de 2,1% del PIB en 2013 a 1,7% del PIB en 2018) y en parte a la

eliminación a partir del próximo año del impuesto al patrimonio y del impuesto a las transacciones financieras (que se esperaba debía iniciarse en 2014 y ahora fue pospuesta hasta 2015). Según los supuestos del gobierno, la eliminación de dichos impuestos representa en conjunto una pérdida de ingresos anuales equivalente a 1,3% del PIB, la cual sería compensada con mayores ingresos provenientes del IVA, aranceles y, ante todo, por el aumento en el recaudo del CREE, el cual se incrementa en el equivalente a 0,6% del PIB entre 2013 y 2018[2]. El recaudo tributario total se ubicaría en 2018 en 14,5% del PIB, nivel muy similar al de 2013 (14,3% del PIB). Esto llama la atención cuando se tiene en cuenta que el recaudo del CREE está indisolublemente atado a la financiación de unos gastos en salud, primera infancia (ICBF) y SENA, que anteriormente no hacían parte de la contabilidad del gobierno nacional central pero que ahora, tras la Ley 1607 de 2012, tendrán que contabilizarse. Dicho de otra forma, la virtual estabilidad en el recaudo tributario total implica una reducción importante en el recaudo de recursos no atados al pago de lo que antes se cubría con los impuestos a la nómina que se desmontaron con la reforma tributaria.

Con respecto a los egresos, se presume una disminución de los gastos del GNC desde 19,4% a 17,9% del PIB en el mismo periodo, equivalente a 1,5 puntos del PIB, reducción que se concentraría en los rubros de intereses de deuda, servicios personales e inversión. Acá vale la pena resaltar tres puntos. Primero, la dificultad de llevar a cabo una reducción de gastos de esta magnitud (1,5% del PIB) en una estructura fiscal relativamente rígida como es la colombiana donde, según Clavijo *et al.* (2013 a) la inflexibilidad a la baja del gasto público alcanzaría niveles cercanos al 80%-90% del gasto total. En segundo lugar, dicha reducción resultará particularmente difícil de llevar a cabo cuando, como se anotó en el párrafo precedente, ahora tendrán que contabilizarse los gastos asociados

[2] EL MFMP 2013 supone que tanto el recaudo como el gasto asociado al CREE, creado mediante la Ley 1607 de 2012 en sustitución de una parte de los parafiscales que antes afectaban los costos de contratación de mano de obra formal, asciende a 0,6% del PIB en 2013 y a 1,2% del PIB en cada año a partir de 2017.

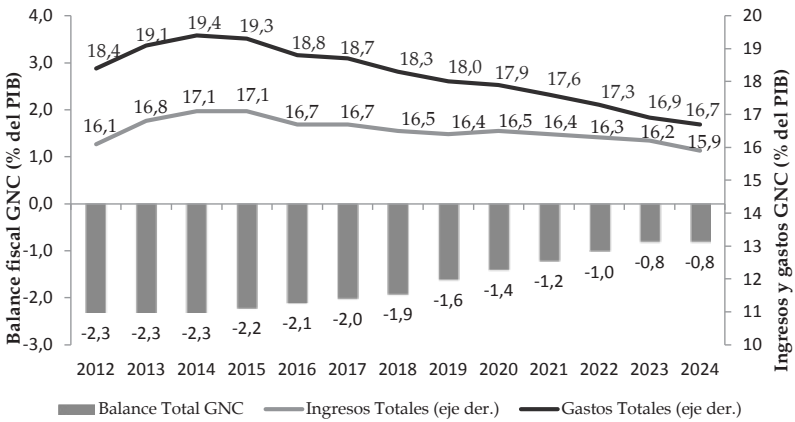
a la financiación de la salud, el SENA y el ICBF que antes se financiaban con impuestos a la nómina y no pasaban por la contabilidad del Gobierno Nacional. Tercero, sorprende la fuerte caída de la inversión pública proyectada para el próximo cuatrienio, de cerca de 1 punto porcentual del PIB con respecto a lo ejecutado entre 2010 y 2013, a la cual nos referiremos en detalle en el capítulo 3.

Como resultado de estas sendas de ingresos y gastos, el déficit del GNC experimentaría una trayectoria descendente, cumpliendo con las metas puntuales de la regla fiscal estructural de 2,3% del PIB en 2014, 1,9% en 2018 y 1% en 2022 (Gráfico 1, panel a)[3]. Esto implicaría balances primarios positivos y crecientes para toda la próxima década, así como una reducción importante de la deuda neta del GNC desde 33,6% en 2013 hasta 30% en 2020 (panel b). Para que estas metas se cumplan, sin embargo, sería necesario que no se materializaran riesgos en los distintos frentes de la economía internacional ya mencionados y que se diera efectivamente la caída de cerca de un punto porcentual del PIB en inversión prevista en el MFMP. Esto último a su vez, como se verá más adelante, será particularmente difícil ante las necesidades que se han identificado en el sector agropecuario y rural, en pensiones, en el sistema de salud, en mejora de la calidad de la educación y en protección a la primera infancia.

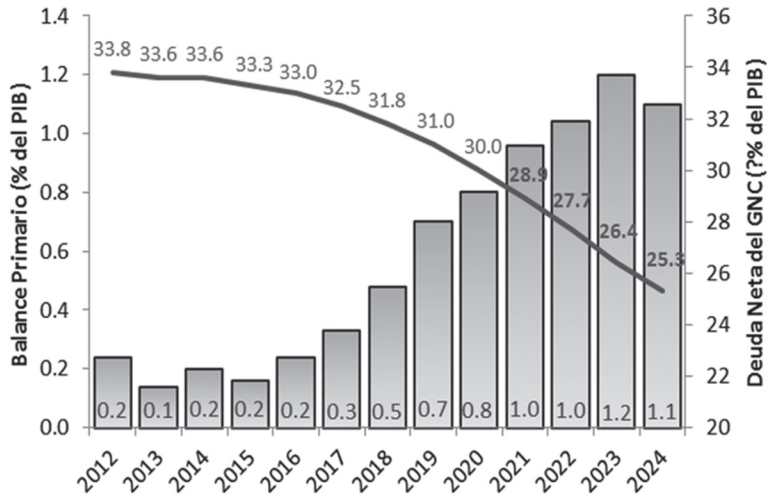
[3] Estas metas se refieren al balance fiscal estructural del GNC, definido como "el Balance Fiscal total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar".

**Gráfico 1. Evolución ingresos, gastos, balance primario y fiscal y deuda neta GNC.**

a) Ingresos, gastos y balance total GNC.




b) Balance primario y deuda neta GNC.




Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013 – MHCP, cálculos Fedesarrollo.

**CAPÍTULO DOS**

# Riesgos internacionales

En este capítulo se exponen los principales riesgos que enfrenta el gobierno en el frente externo para el periodo 2014-2020 en relación con el comportamiento de variables como el precio del petróleo, la demanda externa y las condiciones financieras internacionales. En la primera parte se examina la posibilidad de una caída en el crecimiento de los países emergentes, que impactaría las cuentas fiscales de Colombia por dos canales diferentes: reduciendo la senda de precios de los combustibles y por ende los ingresos fiscales provenientes de su exportación, y a través de su impacto sobre una menor demanda de exportaciones industriales y agropecuarias por parte de los países de la región. En la segunda parte se analiza el efecto que podría generar un cambio más fuerte que el previsto en la política monetaria de Estados Unidos y los demás países desarrollados, el cual redundaría en un deterioro de las muy favorables condiciones de financiamiento externo que ha experimentado América Latina en los años recientes.

## A. *Menor crecimiento de los países emergentes y precios de los combustibles.*

Para las proyecciones fiscales, el gobierno supuso que las economías emergentes iban a experimentar un crecimiento en el mediano plazo similar al que mostraron en el último lustro. En América Latina los miembros de la CAN (Bolivia, Ecuador y Perú) experimentarían una ligera desaceleración desde el 6% anual promedio entre 2007 y 2012 a un 5,4% en el período 2013-2018, mientras que el resto de países de la región crecerían 3,8%, en comparación con el 3,5% del quinquenio pasado. Más aún, las proyecciones fiscales predicen que la economía china se desaceleraría sólo ligeramente, desde el 10% anual experimentado durante toda una década hasta 8,4%, lo cual todavía puede leerse como un crecimiento muy alto.

Las proyecciones del MFMP contrastan con un nuevo consenso entre los analistas económicos, en el que se ha reducido la expectativa de crecimiento de los países emergentes para el mediano plazo. Para el caso específico de China, la proyección de crecimiento para el próximo lustro ha sido reducida por los principales analistas a un ritmo promedio de 7,3%, muy por debajo del 8,4% contemplado en el MFMP, debido principalmente a un proceso de rebalanceo llevado a cabo por las autoridades con el fin de acomodarse a una senda de crecimiento más sostenible. Dado que el crecimiento de China está íntimamente ligado al comportamiento del precio de los productos básicos, este nuevo escenario podría estar acompañado por una caída del precio del petróleo. De hecho, de acuerdo con el FMI, la correlación entre los precios de la energía y los alimentos y el crecimiento económico de los mercados emergentes asciende a 0,8. Así, de manera indirecta, una desaceleración china más allá de lo previsto en el MFMP conduciría a menores ingresos fiscales asociados a exportaciones de productos básicos[4].

Hay que tener en cuenta que una caída temporal en el precio del petróleo estaría contemplada dentro de la regla fiscal como una reducción cíclica del componente petrolero de los ingresos, por lo que le sería permitido al gobierno incrementar el déficit y financiar esa brecha con deuda. Sin embargo, esto sólo sería posible si la caída no representara un cambio permanente en el precio de largo plazo del petróleo, caso en el cual se requeriría una modificación en los parámetros de la regla fiscal y un ajuste en otros ingresos o en los gastos del gobierno.

El supuesto actual usado en el MFMP, de un precio de largo plazo estable entre US$100 y US$110 por barril, coincide a grandes rasgos con el consenso global. Sin embargo, este tipo de consensos ha sufrido en el pasado importantes modificaciones a medida que cambian los fundamentos

[4] De acuerdo con cálculos del FMI, una reducción de la tasa de crecimiento de China de 10% en la década pasada a 7,5% en la próxima década reduciría los ingresos fiscales en Colombia en cerca de 0,7 puntos del PIB, y causaría un deterioro de 0,4 puntos del PIB en el balance de cuenta corriente (FMI, 2013).

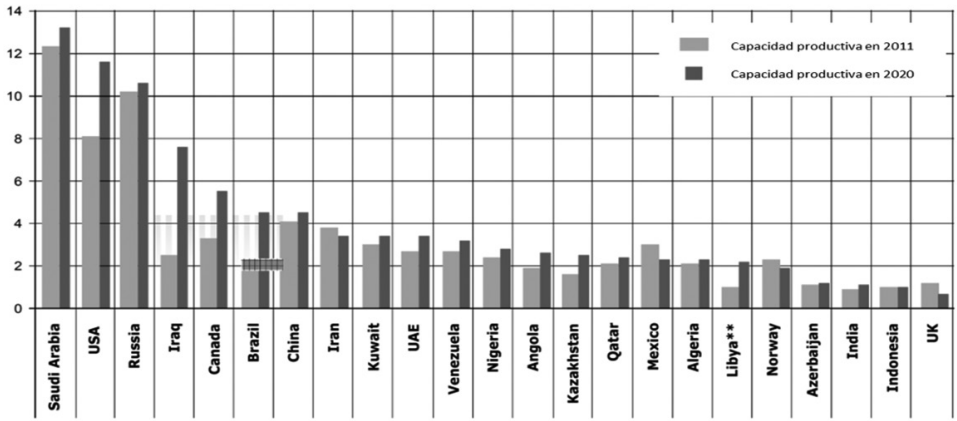
del mercado y se materializan diferentes fases del ciclo petrolero. Según Ocampo (2011), los "superciclos" en el caso petrolero han durado históricamente en promedio cerca de treinta años y en estas circunstancias cabe preguntarse si es plausible que dure mucho más la tendencia creciente observada en el período reciente, que ya completa cerca de 12 años (con un quiebre temporal en 2008 y 2009).

En este sentido, existe un riesgo importante de que el precio del petróleo pueda reducirse de forma permanente en un futuro. De acuerdo con un trabajo realizado en la Universidad de Harvard por Maugeri (2012), es poco probable que la demanda supere la oferta global de petróleo en la próxima década, debido a que es posible que esta última experimente un incremento significativo de cerca del 20%, correspondiente a un salto de la producción diaria de 93 millones de barriles en 2011 a 110,6 millones de barriles en 2020, la mayor expansión registrada desde la década de los ochenta. Este fuerte dinamismo esperado de la producción se debe principalmente al desarrollo de fuentes de petróleo no convencionales, lo que implicaría un cambio en el paradigma del sector petrolero ante la ausencia de grandes hallazgos de yacimientos de crudo convencional. En particular, el fuerte crecimiento de la industria de petróleo de aceite de esquisto (*tight oil*) y esquisto bituminoso (*shale oil*) en Estados Unidos, y el desarrollo de las reservas de crudos muy pesados en Canadá y, si lo permite el entorno sociopolítico, en la franja del Orinoco de Venezuela, liderarían el incremento de este tipo de productos. Por otra parte, el desarrollo de nuevas tecnologías tales como el escaneo en 3D, la perforación horizontal y el fracturamiento hidráulico hacen factible la producción en regiones de difícil acceso, al mismo tiempo que los actuales altos precios vuelven viables proyectos de explotación que antes no lo eran. En el Gráfico 2 se muestra este crecimiento esperado de la producción de petróleo desagregado por país de acuerdo con los estimativos de Maugeri (2012).

Ante estas perspectivas, la demanda global por petróleo y sus derivados tendría que experimentar una expansión anual cercana al 1,6%

para evitar una etapa de sobreproducción de crudo en el mercado. Este ritmo supera con creces la estimación de la demanda futura proyectada por expertos como los de la EIA (Energy Information Administration), que esperan un crecimiento anual inferior, de 0,9%, escenario que además tiene en cuenta que el largo periodo de precios altos incrementa los esfuerzos por hallar tecnologías ahorradoras de combustible y posibles sustitutos. Estas perspectivas de oferta y demanda conducen a Maugeri (2012) a plantear que los precios del petróleo podrían caer en un plazo de dos o tres años a niveles cercanos a los US$70 el barril, con los cuales la mayor parte de los proyectos de explotación de crudo no convencional seguirían siendo viables.

**Gráfico 2. Producción de petróleo discriminado por país de origen 2011-2020, millones de barriles diarios**




Fuente: Maugeri (2012).

Por otra parte, un menor precio de los productos básicos[5], unido a un estrechamiento de las condiciones de financiamiento externo que será es-

[5] No hay que olvidar que un escenario con un menor precio del petróleo también implica una caída en el precio de otros productos básicos, como el carbón. Sin embargo, dado que el MFMP sí tiene en cuenta un menor precio de este producto, no fue incluido en las simulaciones de este documento.

tudiado en la siguiente sección, impactaría negativamente el crecimiento de los países latinoamericanos, lo que reduciría la demanda de exportaciones colombianas diferentes a combustibles, las cuales representan cerca del 34% del total exportado por el país en 2013. Estas exportaciones están concentradas de manera importante en América Latina, que recibe poco menos de la mitad del total. En este aspecto, hay que resaltar el caso de Venezuela, un país extremadamente dependiente del comportamiento de los precios del petróleo. Con los precios del petróleo (WTI) alrededor de US$ 100 por barril la economía venezolana puede evitar un colapso si el gobierno asume la tarea de adoptar ciertas medidas económicas necesarias aunque impopulares, como es el caso de la devaluación del tipo de cambio oficial o de ajustes en el precio de la gasolina[6]. El escenario, sin embargo, sería muy diferente en el caso de que el precio del petróleo cayera 20% o 30% con base en situaciones de mercado como las planteadas en los párrafos precedentes. En este caso, el gobierno del vecino país perdería la capacidad de mantener a flote una economía con conflictos sociales y excesivamente dependiente del sector público, lo que se vería reflejado en una fuerte reducción del crecimiento económico.

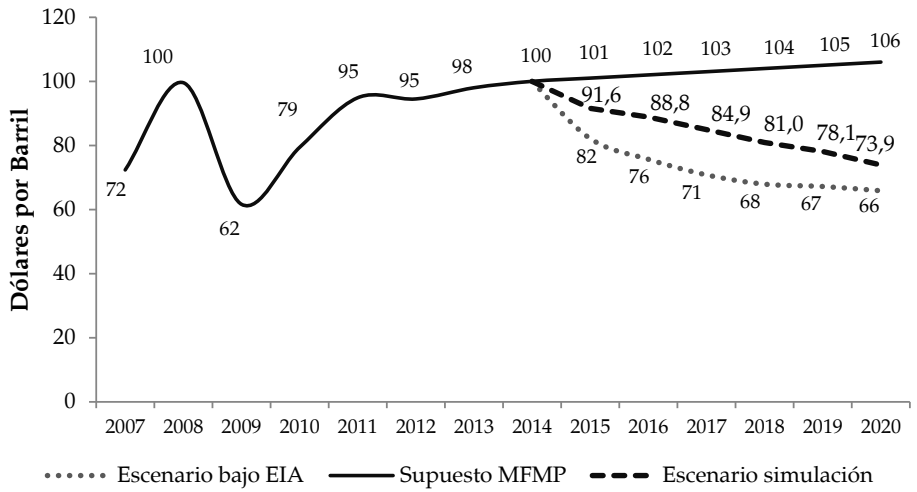
Para simular el impacto sobre las finanzas públicas colombianas de un escenario de menor crecimiento de las economías emergentes y bajos precios de los combustibles se decidió tomar como referencia de un escenario extremo la senda capturada por la EIA en el escenario bajo de precios, y construir una trayectoria intermedia entre esta senda y el escenario base. Dado esto, se simula una caída gradual del precio del petróleo desde los US$100 por barril actuales a US$74 por barril en 2020, la cual sería a grandes rasgos consistente con los planteamientos de Maugeri (2012) mencionados atrás. El segundo canal, de menor demanda de exportaciones, fue simulado como un crecimiento menor de los socios comerciales de Colombia en el cual América Latina crece 0,8 puntos porcentuales por de-

[6] Un análisis reciente sobre la situación económica venezolana y su dependencia del petróleo se encuentra en Villar y Malagón (2013).

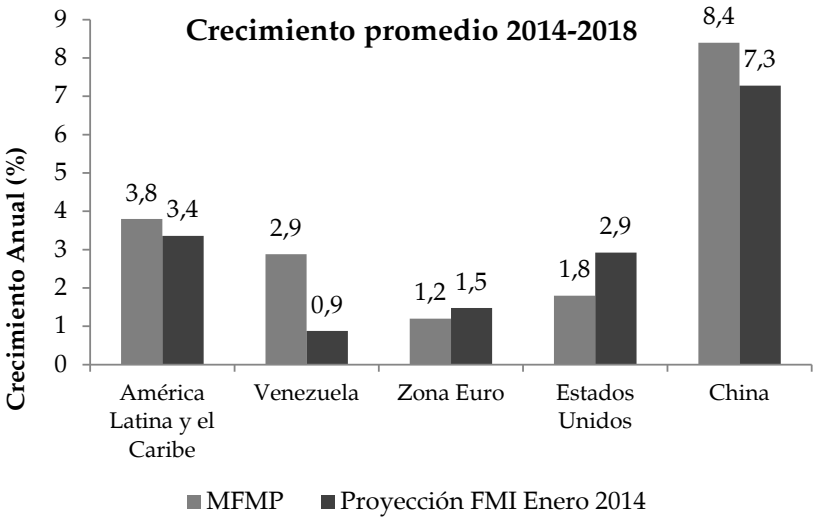
bajo del escenario base del MFMP, Venezuela se estanca debido a la caída del precio del petróleo, reduciendo su crecimiento 2 puntos porcentuales, y el crecimiento de China se estabiliza alrededor de 7,3% (Gráfico 3, panel b). Para el caso de Estados Unidos y la Zona Euro suponemos que crecen 0,5 puntos porcentuales por encima de lo esperado en el MFMP, lo cual está más acorde con las proyecciones recientes del FMI y puede asociarse con la posibilidad de una política monetaria menos laxa en esos países, escenario cuyos impactos se analizan en la siguiente sección de este mismo capítulo.

**Gráfico 3. Impactos modelados de menor crecimiento externo.**

a) Senda de precios de petróleo.



b) Crecimiento socios comerciales.




Fuente: International Energy Outlook 2013 – EIA, FMI y cálculos Fedesarrollo.

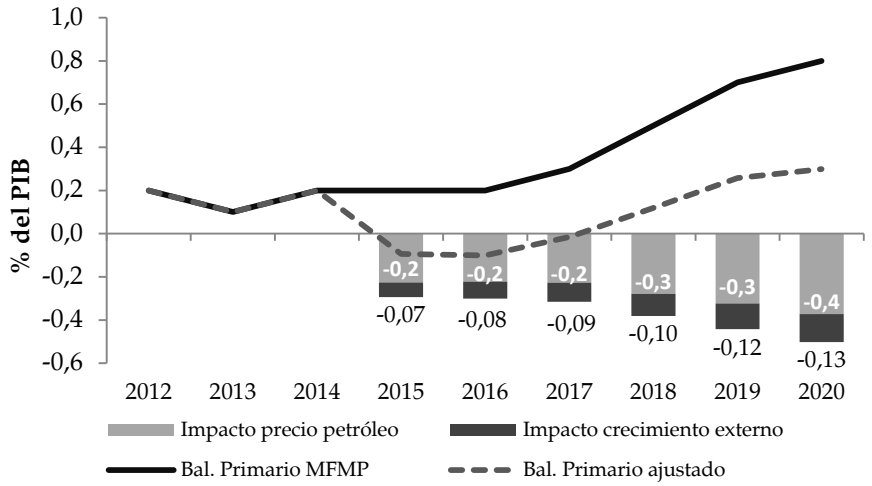
El modelo de equilibrio general computable de Fedesarrollo captura el impacto fiscal del menor precio del petróleo a través de dos canales: una reducción del impuesto de renta de todas las empresas petroleras y una contracción de los dividendos girados por parte de Ecopetrol al Gobierno Central. El efecto fiscal del menor crecimiento externo es simulado a su vez a través de una reducción del crecimiento de los sectores exportadores, que implicaría una caída del recaudo tributario. A partir de esta información y capturando los efectos de esas variables sobre el resto de la economía y la actividad privada, el modelo permite obtener el balance primario del GNC y la senda de la deuda pública en el periodo 2014-2020.

El Gráfico 4 muestra los resultados fiscales de las simulaciones de ambos choques. En el caso del petróleo, los menores ingresos del gobierno reducen en 0,4 puntos del PIB el balance del gobierno, a lo que se le añaden 0,1 puntos adicionales por el impacto del menor crecimiento externo de nuestros principales socios comerciales en la región (panel a). Esto trae

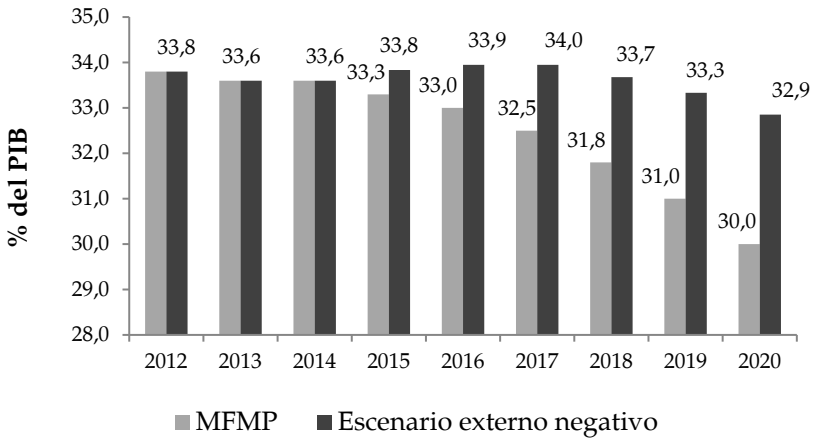
consecuencias sobre la senda de la deuda pública, que en lugar de reducirse desde los primeros años, como lo supone el MFMP, se incrementa ligeramente hasta alcanzar un máximo de 34,1% del PIB en 2016, para luego comenzar a descender hasta 32,9% del PIB en 2020 (panel b). Estas cifras corresponderían al escenario de un menor crecimiento de China y un periodo de sobreproducción mundial de petróleo gracias a un fuerte incremento de la producción mundial.

**Gráfico 4. Impacto fiscal de un escenario con menores precios del petróleo y menor crecimiento de socios comerciales.**

a) Balance primario del GNC.



b) Deuda neta GNC.




Fuente: Cálculos de los autores con base en el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo.

Es posible comparar este resultado con las estimaciones del propio gobierno de la sensibilidad de los ingresos fiscales de 2014 a una variación del precio del petróleo. Según el MFMP, un cambio de 1 dólar en el precio WTI reduce los ingresos del gobierno en $409.000 millones de pesos; de acuerdo con nuestra estimación, el impacto sería menor, del orden de $244.000 millones. La razón por la cual nuestra estimación resulta ser menor reside en que el análisis de equilibrio general permite tomar en cuenta los impactos indirectos sobre las cuentas fiscales que se generan a través de otras variables macroeconómicas. En este caso, los menores ingresos como concepto de exportaciones de petróleo tienen un impacto positivo sobre la tasa de cambio real, que se deprecia y termina incentivando otro tipo de exportaciones, aparte de compensar parcialmente el efecto de la caída en el precio sobre el valor (real) en pesos de las exportaciones petroleras.

## B. *Cambio en las condiciones financieras internacionales*

El otro canal a través del cual un cambio en el contexto internacional puede afectar las finanzas públicas es el de un empeoramiento de las condiciones de financiamiento externo del Estado. El MFMP supone que la tasa de endeudamiento externo de la Nación se incrementa desde 6,7% en diciembre de 2013 a 7,5% en el mediano plazo, un ajuste de 80 puntos básicos (pbs). No obstante, en este frente hay un riesgo de que las tasas de interés internacionales se incrementen de forma más significativa. Ese riesgo surge paradójicamente de la buena noticia que representan las mejores perspectivas de crecimiento que hoy se plantean para las economías avanzadas (Estados Unidos y Europa, en particular) con respecto a las que estaban previstas en el MFMP[7].

Como es bien conocido, las tasas de interés de corto plazo en los principales centros financieros del mundo se han mantenido en niveles históricamente bajos desde el estallido de la crisis financiera internacional hace 5 años (actualmente están entre 0% y 0,25% en EEUU y en 0,25% en la Zona Euro), gracias a la adopción de una política monetaria extraordinariamente expansiva, que se ha complementado con la compra por parte de los bancos centrales de distintos tipos de activos. El resultado final ha sido la generación de condiciones propicias para un aumento del flujo de capitales hacia América Latina.

Pero este ritmo de expansión monetaria de la Fed no podía ser sostenible indefinidamente. El panorama monetario comenzó a cambiar a mediados de 2013, tras registrarse signos de una recuperación de la economía estadounidense. La Reserva Federal comenzó en diciembre de 2013 el desmonte paulatino de las compras de bonos (denominadas *Quantitative Easing* o QE), y la tasa de interés de la Reserva Federal posiblemente comience a aumentar a partir de 2015. La sola expectativa de que esto

7 El impacto positivo que tiene el mayor crecimiento de esas economías se capturó en las simulaciones realizadas en la sección anterior, donde vimos que ese efecto se compensaba con creces por el menor crecimiento previsto de las economías emergentes.

suceda está reduciendo desde mediados de 2013 el exceso de liquidez y de flujos de capitales que estaban llegando previamente a las economías emergentes, lo cual se manifiesta además en mayores *spreads* para los bonos emitidos por esas economías, tal como se observa en el comportamiento del índice EMBI+, el cual ha subido de 280 pbs en mayo de 2013 a 350 pbs en enero de 2014. Pese a la solidez macroeconómica de Colombia, este fenómeno se traduce también en mayores costos de financiamiento para nuestro país: el EMBI Colombia subió de 130 pbs a 190 pbs en el mismo periodo a pesar de que al mismo tiempo las calificadoras de riesgo mejoraron el *rating* de los bonos colombianos. Históricamente el spread de Colombia ha seguido muy de cerca el comportamiento del EMBI+, donde la correlación entre ambos indicadores en el periodo 1997-2012 alcanzó 84%.

Al incrementarse los *spreads*, no solo aumentan los costos de financiación externa para el gobierno. El arbitraje que hacen los inversionistas conduce a que también aumenten las tasas de interés internas en el mercado secundario de TES, se incrementen los costos de financiación del gobierno en el mercado primario y se generen otros efectos negativos a nivel sectorial, como la desaceleración del crecimiento de la construcción. A manera de ejemplo, como consecuencia del anuncio de la FED, durante junio y julio de 2013 en el mercado secundario de TES la tasa de interés con vencimiento a 2024 aumentó 202 pbs y la tasa de cambio del peso se depreció en 6.1%.

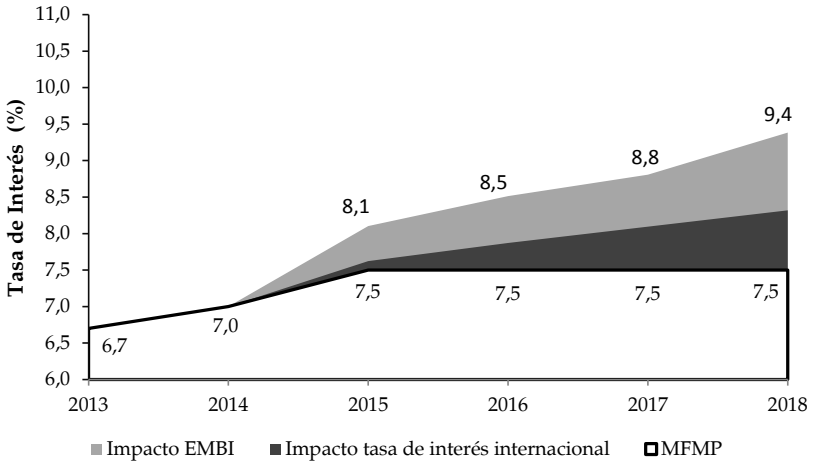
Para simular el efecto de un endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional sobre el balance fiscal proyectado por el gobierno, se diseñó un modelo econométrico de tres etapas que vincula la tasa de interés de la Reserva Federal con el comportamiento del EMBI-Colombia[8]. Con base en ese modelo, es posible proyectar el comportamiento del spread de Colombia a partir de un cambio en la política monetaria de Estados Unidos. El ejercicio de simulación supone que las QE

8 Los detalles de este modelo se describen en el Anexo.

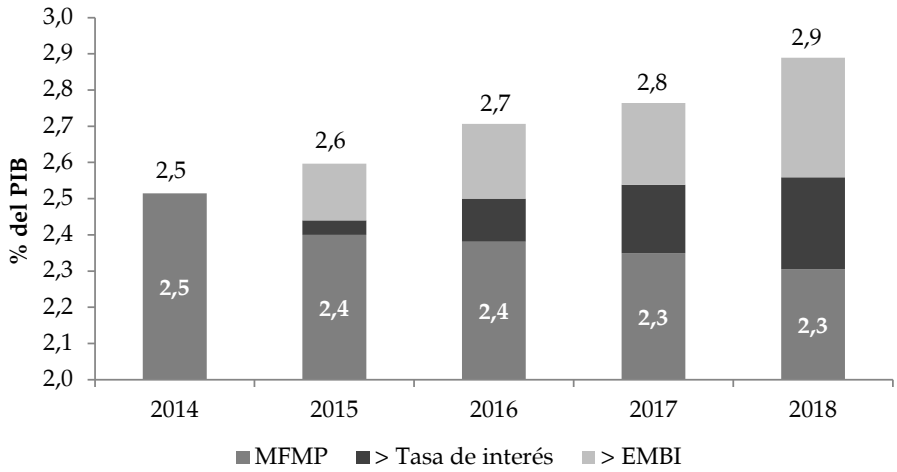
se remueven desde el primer trimestre de 2014, mientras que la tasa de interés de la FED comienza a incrementarse semestralmente desde el primer trimestre de 2015, creciendo desde 0,25% en Diciembre de 2014 a 2,25% en 2018. Con base en este supuesto y a partir de los coeficientes del modelo, se proyectó la senda de la tasa de interés internacional de largo plazo (Treasuries) así como la del EMBI Colombia, que se incrementarían en promedio para el período 2015-2018 en 110 y 60 puntos básicos respectivamente, para un aumento total en la tasa promedio de financiamiento externo de Colombia de 120 pbs adicionales a lo proyectado por el MFMP (Gráfico 5, panel a). Esta simulación fue introducida al modelo de crédito del Ministerio de Hacienda para obtener su impacto fiscal. De acuerdo con los resultados, el aumento en las tasas de interés internacionales, unidos al aumento que acarrearía en los *spreads* y al impacto sobre las tasas de interés internas de los TES, incrementarían la senda de pago de intereses del GNC, en promedio, en cerca de 0,4 puntos porcentuales del PIB en el próximo cuatrienio (panel b).

**Gráfico 5. Impacto de un mayor aumento en las tasas de interés internacionales**

a) Tasa de interés externa desagregada por tipo de choque.



b) Impacto sobre pago de intereses GNC.




Fuente: Cálculos de los autores con base en el Modelo de Crédito del Ministerio de Hacienda.

A manera de resumen de este capítulo, la variabilidad en el contexto internacional genera riesgos no despreciables para el escenario fiscal de Colombia en los próximos cuatro años. El impacto de un menor crecimiento de las economías emergentes, en particular China, con respecto a lo previsto en el MFMP podría sentirse tanto en el comportamiento del precio del petróleo como en el desempeño de los socios comerciales que tiene Colombia en América Latina. En un escenario en que los precios del petróleo se redujeran hacia niveles cercanos a US$70 el barril al finales de la década, los menores ingresos del gobierno reducen el balance fiscal promedio para el período 2014-2018 en 0,4 puntos del PIB, a lo que se le añaden 0,1 puntos adicionales por el impacto a través de menor crecimiento latinoamericano y menores exportaciones diferentes a combustibles. Si ello va acompañado de un mayor crecimiento en los países avanzados, con su correspondiente impacto de mayor aumento en las tasas de interés con respecto a lo previsto en el MFMP, habría un efecto negativo adicional sobre el balance fiscal del orden de 0.3% del PIB por año. Así,

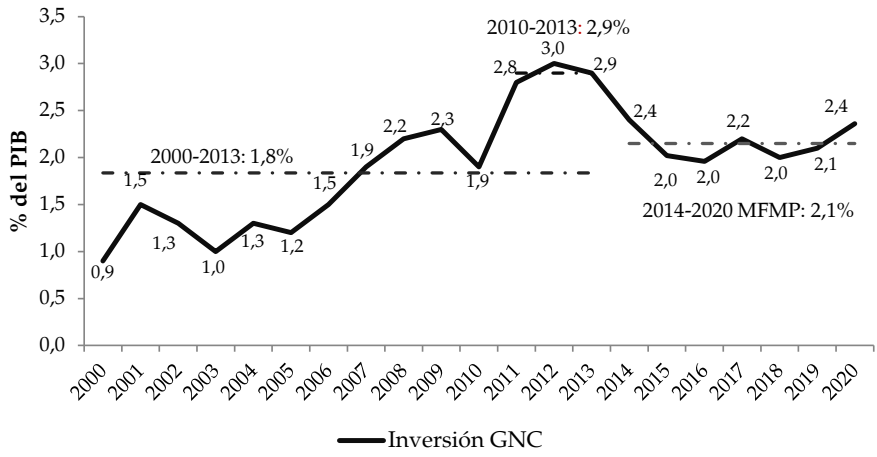
en un escenario internacional adverso, pero no dramático ni alejado de lo posible, el déficit fiscal podría aumentar en cerca de 0,8 puntos porcentuales del PIB con respecto a lo previsto en el MFMP, aún antes de considerar gastos adicionales por programas de gobierno, a los que hacemos referencia en los capítulos que siguen.

**CAPÍTULO TRES**

# Inversión pública e infraestructura

En el capítulo sobre inversión pública, el Marco Fiscal de Mediano Plazo proyecta que el monto invertido por el Gobierno Nacional Central entre 2014 y 2020 se estabilizaría alrededor del 2,1% del PIB. El gobierno argumenta con razón que este nivel es superior al promedio histórico de 1.8% del PIB entre 2000 y 2013; no obstante, si se analizan sólo los últimos tres años de este período, se observa que el escenario planteado en el MFMP representaría una reducción significativa con respecto a lo ejecutado en la Administración Santos, que ha alcanzado niveles de inversión récord de 2.9% del PIB (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Senda histórica de la inversión pública y proyección del MFMP 2013.**




Fuente: Presupuesto General de la Nación 2014.

Ahora, una caída tan pronunciada en el monto de inversión pública no es fácil de alcanzar, toda vez que el gasto público se caracteriza por un alto nivel de inercia que vuelve complejo aplicar reducciones discrecionales, y especialmente si son tan significativas. A esto hay que sumar

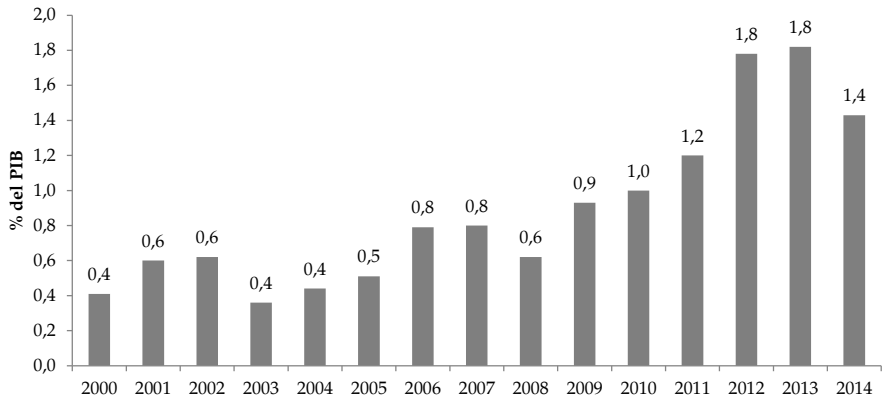
el hecho de que las vigencias futuras ya aprobadas representan un monto no despreciable de recursos públicos: para 2014 las vigencias aprobadas suman cerca de 2% del PIB, y para 2015 un poco menos de 1% del PIB. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el rubro de inversión dentro de las cuentas del GNC incluye cuentas tan diversas como el gasto de inversión social, la atención y reparación integral a las víctimas, el impulso a las locomotoras económicas del presente gobierno, y los proyectos de infraestructura. Dentro de este universo tan variado de obligaciones es muy factible que surjan compromisos ineludibles para el gobierno que vuelvan difícil, si no imposible, el cumplimiento de las ambiciosas metas de disminución de inversión propuestas en el MFMP.

En este capítulo analizamos una de las responsabilidades fundamentales del gobierno en términos de inversión pública: la infraestructura vial. En este sentido, hay que tener en cuenta que a pesar de que la economía colombiana depende fuertemente del transporte terrestre, donde más del 70% del transporte de carga se realiza por carretera, actualmente existe una gran brecha entre la infraestructura vial que el país tiene y la que necesita. A la falta de conexión entre los grandes centros de producción y de consumo y los principales puertos, se le añaden los altos costos de carga internos y la mala calidad de las vías. De acuerdo con un informe de Fedesarrollo (Yepes et al., 2013), Colombia tiene 26% menos de kilómetros de carretera con respecto a lo que correspondería a un país con sus características socio-económicas. Por otra parte, de los 16.700 km de red vial primaria, menos de 1.300 km cuentan con doble calzada. Esto afecta de manera unívoca la competitividad productiva del país, un punto vital para poderle sacar provecho a los Tratados de Libre Comercio firmados recientemente por Colombia.

En los últimos años, el país ha hecho esfuerzos para incrementar la inversión en infraestructura de transporte, que pasó de 0,6% del PIB en promedio entre 2000 y 2010, a 1,2% del PIB en 2011 y 1,8% del PIB en 2012 y 2013 (Gráfico 7). Sin embargo, las estimaciones de Fedesarrollo indican

que para cerrar la brecha existente y satisfacer el crecimiento potencial de la demanda de infraestructura que se podría generar en la próxima década es necesario invertir anualmente más de 3% del PIB hasta 2020, incluyendo, por supuesto, la parte de la inversión que pueda financiarse mediante concesiones con el sector privado (Yepes et al, 2013).

**Gráfico 7. Inversión en transporte (% del PIB)**

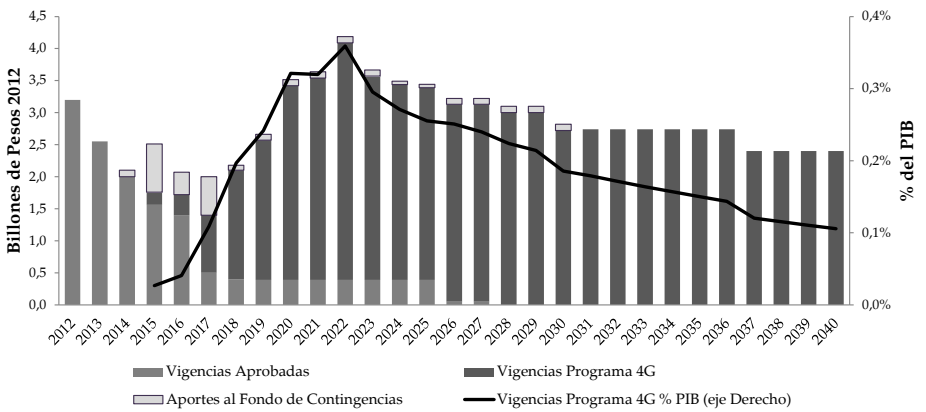



Fuente: Presupuesto General de la Nación, 2014 – MHCP, cálculos Fedesarrollo.

Ante el reto gigantesco que tiene el país en este tema, el gobierno concibió el nuevo esquema de concesiones viales 4G, cuya meta es obtener a finales de la década la construcción de 44 tramos viales de más de 2.500 km y el mantenimiento y rehabilitación de 5.500 km de vías primarias, con una inversión equivalente a $47 billones de pesos de 2012. El esquema de Concesiones 4G se basa en el nuevo concepto de las Asociaciones Público Privadas (APP) y establece una nueva distribución del riesgo en los proyectos, donde el concesionario asume la gran mayoría de los riesgos de construcción, en contraste con el anterior esquema en el que se generaban incentivos perversos para la constante renegociación de contratos. De esta forma, en este esquema se establece una novedosa modalidad de pago por segmento de obra terminado, en el que el gobierno comienza a

pagar una vez esté terminada la obra lo que no alcance a cubrirse mediante peajes a partir de recursos públicos. En términos fiscales, este esquema de pago por obra terminada hace que los requerimientos de gasto del gobierno no sean inmediatos, y sólo comiencen a crecer desde 2017. Para esto se han aprobado $64 billones de pesos en vigencias futuras que se distribuyen en un flujo constante de recursos para el pago de esta infraestructura hasta 2040 (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Vigencias futuras para las Concesiones 4G.**




Fuente: MHCP, 2013, cálculos Fedesarrollo.

Además de estas obligaciones futuras como pago al concesionario, inevitablemente la Nación tiene que asumir ciertas responsabilidades en la fase de construcción del proyecto. Dada la magnitud del plan y con el fin de garantizar que funcionen los mecanismos de financiación en el mercado de capitales, es necesario que el Estado entre como apoyo con instrumentos de mitigación de riesgos y de cofinanciación del sector privado. Esto se hará mediante la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), cuyas funciones son las de una banca de desarrollo para la infraestructura. Para financiar estas obligaciones, además de los aportes al Fondo de Contingencias de la ANI, se creó el Fondo de Infraestructura Nacional, subsidia-

rio de la FDN. Este Fondo recibiría los recursos de la anunciada venta de ISAGEN, que según el gobierno alcanzarían $5 billones (0,6% del PIB). El paso de esos recursos a través del Fondo permitirá que no se contabilicen como ingreso (de capital) ni como gasto del gobierno central y que por tanto se evite cualquier impacto sobre el déficit fiscal.

En suma, los enormes proyectos de infraestructura de transporte que están siendo asignados para construcción por parte del sector privado en los próximos años corresponden a inversión que en alto grado será pagada con recursos públicos en el futuro pero que no afectará de manera significativa las cifras de inversión pública en la contabilidad fiscal hasta finales de la presente década, cuando se haya terminado la fase de construcción y empiecen a vencerse las vigencias futuras. Se trata de una cuasi-deuda del gobierno que se irá generando con los constructores y que deberá pagarse cuando las carreteras estén en funcionamiento sin afectar en los años venideros la contabilidad de la deuda pública ni la del déficit fiscal. Esta es la razón fundamental para entender la paradoja que se presenta cuando se observan las proyecciones de contracción en la inversión pública que tiene el gobierno en el MFMP y los grandes planes que simultáneamente se anuncian en el frente de la infraestructura.

Sin embargo, resulta importante resaltar que si bien el esquema de concesiones contra vigencias futuras permite que el gobierno no asuma inmediatamente los costos del proyecto vial (y sólo se compromete a déficit fiscal futuro), la economía del país sí estará comprometiendo una gran cantidad de recursos en este programa, lo que puede llegar a afectar el flujo de inversión privada hacia otros sectores. En este contexto, el cumplimiento de las metas de la regla fiscal cobra aún mayor importancia para evitar un efecto más fuerte de *crowding-out* sobre la inversión privada en sectores distintos a las obras públicas.

Por otra parte, es importante advertir en este punto que la ejecución de un programa de esta magnitud no está exenta de riesgos para la Nación. En primer lugar está el tema de la disponibilidad de recursos financieros,

dado que este proyecto puede llegar a sobrepasar la capacidad del mercado bancario, que tiene que financiar cerca de $32 billones en 6 años[9]; en caso de que el sector privado no pueda construir la totalidad de tramos, es probable que el Estado tenga que asumir más responsabilidades que las previstas. Segundo, la ANI está asumiendo el riesgo compartido en los aspectos más complejos, como son la tramitación de la adquisición de predios y de licencias ambientales, la cual puede llegar a ser muy compleja y representar sobrecostos, si bien la Ley de Infraestructura aprobada a finales de 2013 puede facilitar estos procesos. En tercer lugar, no hay que olvidar que la Nación tiene actualmente 25 contratos de concesión en ejecución en la antigua modalidad de iniciativa pública, y algunos necesitan ser ampliados e intervenidos, lo que puede llegar a representar altos sobrecostos y mayores necesidades de inversión.

Por otro lado, a pesar de que las Concesiones 4G pueden suplir las necesidades de la red vial primaria, el país necesita reparar y potenciar las vías secundarias y terciarias para fomentar la productividad de la actividad agropecuaria y minera en las zonas rurales. La calidad de las vías secundarias y terciarias es muy inferior a la de la red vial primaria, y según estudios del DNP y el Ministerio de Transporte menos del 15% de las vías secundarias y terciarias se encuentra en buen estado. Un trabajo realizado en Fedesarrollo (Villar y Ramírez, 2014) muestra que la inversión dirigida a las vías secundarias y terciarias en Colombia (0,3% del PIB en 2010), fue sólo un tercio de la hecha por Perú, un país que ha logrado reducir sustancialmente la pobreza rural a través de este medio.

En resumen, a partir del diseño del nuevo esquema de Concesiones 4G es poco probable que la fuerte inversión de infraestructura vaya a generar grandes presiones sobre la contabilidad fiscal en el próximo cuatrienio, dado que los pagos del gobierno representados por las vigencias futuras

[9] Una modalidad de financiamiento prevista en forma complementaria al crédito bancario es la de la creación de bonos de infraestructura para financiar los proyectos a través del mercado de capitales, tal como funcionó en Chile y en Perú. Sin embargo, dado que el mercado para estos instrumentos es incipiente en Colombia, requiere para su funcionamiento un gran esfuerzo en términos de regulación y estandarización de productos financieros.

solo comenzarán a crecer a partir de 2017. Por otra parte, es difícil saber el costo fiscal de la inversión en vías secundarias y terciarias, eso en el caso en que se prioricen en la agenda del próximo gobierno. Resaltamos acá, no obstante, que va a ser muy difícil llevar a cabo una reducción del gasto en inversión con respecto a lo que se venía ejecutando (2,9% del PIB) al mismo tiempo que se llevan a cabo proyectos de esta magnitud. De hecho, para el presupuesto del 2014 el gobierno ya anunció un incremento de la inversión pública que no estaba previsto en la programación original. Específicamente, se aumentó el presupuesto de gasto en $3,1 billones financiados con la extensión por un año del impuesto a las transacciones financieras, recursos que estarían dirigidos a financiar los compromisos adquiridos tras el paro agrario, y en $2,5 billones adicionales que deberían financiarse mediante una reducción de gastos de funcionamiento y servicio de deuda. Con esto, el total de la inversión pública para 2014 aumentaría en 0,7% del PIB con respecto a lo inicialmente previsto en el MFMP.

Para efectos de nuestras simulaciones de escenarios fiscales alternativos no modificaremos las proyecciones básicas del MFMP. Parte de los posibles aumentos en la inversión pública de los próximos años estarán incorporados en el gasto que deberá realizarse en el sector agropecuario (caso de las vías terciarias) al cual nos referiremos en el capítulo siguiente. Se destaca, en cualquier caso, que al no hacer un escenario específico de mayor inversión pública, en un contexto en el que se están asumiendo tantos compromisos en materia de infraestructura, seguiremos posiblemente subestimando la necesidad de recursos tributarios de los próximos años.

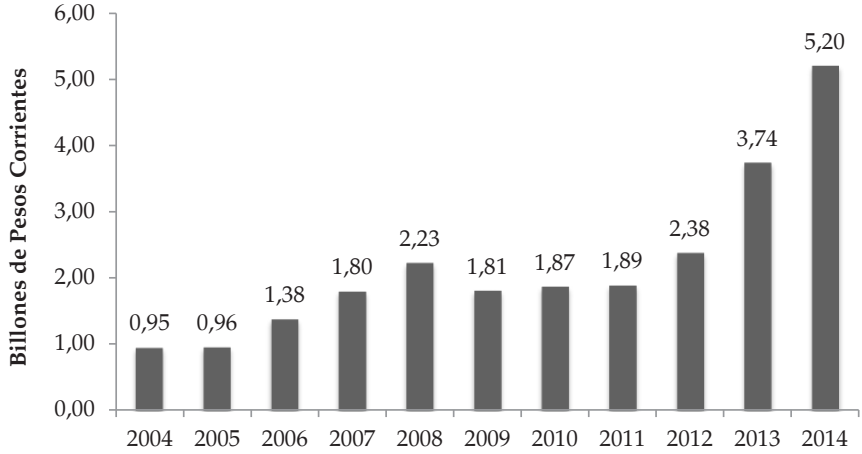
**CAPÍTULO CUATRO**

# Promoción de la economía rural y el Acuerdo de Paz

La turbulencia social generada en 2013 por parte de campesinos y representantes del sector agropecuario hizo evidente el gran atraso económico y social de las zonas rurales del país con respecto a las regiones urbanas. Esto puede explicarse dada la ausencia en las últimas dos décadas de una estrategia coordinada de inversión productiva para la economía rural, a pesar de concentrarse allí la población con los mayores índices de pobreza y de considerarse el sector agro un objetivo estratégico del país, dado que entra en competencia directa con los cultivos ilícitos y la economía ilegal. La ausencia de esta política productiva ha causado una pérdida paulatina de competitividad internacional del sector, especialmente evidente después del comienzo del proceso de apertura económica en los años noventa.

Al reconocer esta realidad luego de las protestas sociales de 2013, la Administración Santos aceptó en primera instancia una serie de compromisos fiscales para incrementar los niveles de subsidios a los campesinos en 2014. Estos compromisos causarán que el presupuesto destinado al sector agropecuario se incremente a su récord histórico en este año, alcanzando $5,2 billones o 0,7% del PIB (Gráfico 9). Aparte de los compromisos adquiridos en el paro en forma de subsidios, el gobierno lanzó en septiembre de 2013 el llamado Pacto Nacional Agrario (PNA), donde se dará cabida a propuestas de los principales actores del sector para construir una Política de Estado para la economía rural.

**Gráfico 9. Recursos del PGN destinados al agro 2004-2014.**




Fuente: Presupuesto General de la Nación – MHCP.

En el proceso de socialización del PNA el Ministro de Agricultura, Rubén Darío Lizarralde, indicó que a Diciembre de 2013 los compromisos adquiridos ascendían ya a $3,7 billones de pesos, o 0,5% del PIB (Ministerio de Agricultura, 2013). Sin embargo, el movimiento campesino considera esta cifra insuficiente para todos los frentes a solucionar por el PNA, especialmente teniendo en cuenta que piden una partida de $1,2 billones para la compra de la cartera de crédito de pequeños y medianos agricultores por parte del gobierno. Aunque cualquier cifra del costo de este plan es preliminar hasta su firma definitiva entre abril y mayo de 2014, es razonable esperar que el costo anual del PNA se encuentre entre 0,3% y 0,6% del PIB durante lo que resta de la década.[10]

[10] Es importante reconocer que la magnitud de los recursos que se dirijan en forma de subsidios a los sectores productivos depende fuertemente del entorno económico, y en particular de la tasa de cambio. En este sentido, una devaluación de la tasa de cambio como la observada a finales de 2013 y principios de 2014 beneficia estos sectores exportadores y reduce la necesidad de recursos gubernamentales.

## A. Costo de un eventual acuerdo de paz en las conversaciones en La Habana

Dentro de las estimaciones del MFMP, se hizo explícito que las proyecciones fiscales no incluían los costos de una conclusión exitosa de la negociación de paz con las FARC en La Habana, advirtiendo que cualquier cambio significativo requeriría una revisión de la estructura de los ingresos con el fin de financiar las nuevas responsabilidades fiscales. Aunque el proceso actualmente sigue en marcha, ya se conocen algunos detalles del acuerdo en los dos primeros puntos, la política de desarrollo rural y la participación política. En el tema agrario, los compromisos adquiridos no son despreciables desde el punto de vista de su impacto fiscal, primero porque intentan solucionar temas muy complejos como la desigualdad rural y la informalidad de la propiedad, y segundo porque implican llevar la presencia del Estado y crear una nueva institucionalidad en zonas rurales caracterizadas por haber sido históricamente abandonadas, lo que implica un gran esfuerzo en términos de movilización de recursos y de personal.

Hay tres puntos del acuerdo rural que eventualmente pueden llegar a representar un costo fiscal importante para la próxima administración. En primer lugar, el gobierno se comprometería a implementar un agresivo programa de formalización de tierras, un grave problema del campo colombiano, en donde uno de cada dos pequeños campesinos no tiene derechos formales sobre su tierra (Gáfaro, Ibáñez y Zarruk, 2012). El segundo punto de la agenda es la creación de una nueva jurisdicción agraria, con el establecimiento de jueces especializados en el tema rural para la solución de conflictos de propiedades, una tarea actualmente a cargo de los jueces civiles.[11] El tercero es la creación de un Fondo de Tierras para la Paz, que se usaría como vehículo para distribuir territorios provenientes de lati-

[11] Estos jueces rurales serían diferentes a los jueces de restitución de tierras establecidos en la Ley de Víctimas, que se encargan exclusivamente de los procesos de reparación a las víctimas del conflicto.

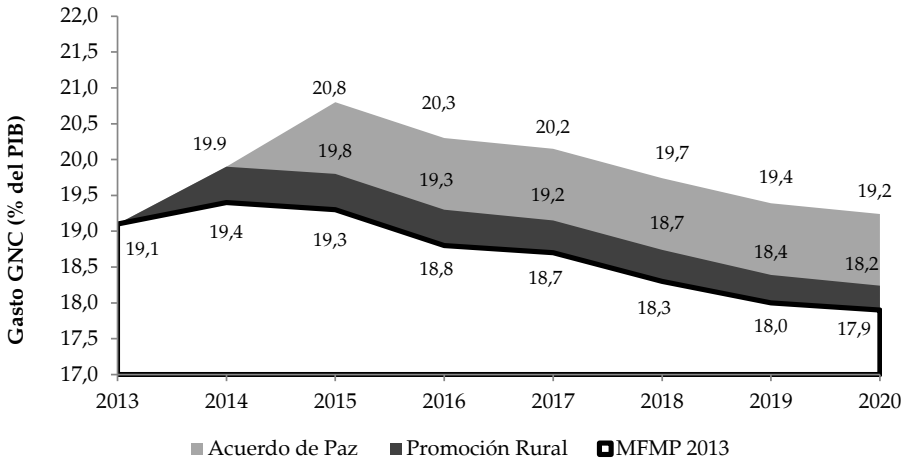
fundios ociosos o improductivos, tierras baldías, propiedades apropiadas mediante el uso de la violencia y el despojo, y tierras confiscadas al narcotráfico. Sin embargo, ésta no será una tarea fácil para la Nación dado que, según Ibáñez (2008), existen 2,1 millones de hectáreas que son difíciles de recuperar y deben pasar por proceso judicial.

Según los estimativos preliminares del gobierno, el costo total de la firma de un tratado de paz puede llegar a ascender a $80 billones de pesos repartidos a lo largo de 10 años, el doble del de la Ley de Víctimas ($40 billones). Esto implicaría un incremento anual del gasto público cercano al 1% del PIB, con la particularidad de que el costo del tratado de paz se concentraría en los primeros años luego del acuerdo, esto es, en el periodo 2014-2018.

## B. Estimación de los compromisos fiscales en el frente agrario

A partir de lo expuesto, hemos construido dos posibles sendas de gasto público para el GNC en el periodo 2014-2020. Un primer escenario, bastante conservador en términos de gasto, supone que no se firma la paz, por lo que los compromisos del gobierno con la promoción rural son menores; acá, los costos del pacto agrario alcanzan 0,5 puntos del PIB en 2015, que se reducen paulatinamente hasta llegar a 0,3 puntos a final de la década. El segundo escenario, por el contrario, supone que se materializa el acuerdo de paz y todas las erogaciones que se desprenden de él. En este escenario, el gasto total del GNC se incrementa en 1 punto del PIB anual a partir de 2015; este incremento no sólo incluiría los compromisos con el desarrollo rural ya mencionados sino también los otros puntos de las negociaciones, como los esfuerzos para acabar el narcotráfico, la reparación de víctimas y el fin del conflicto. El gráfico 10 muestra ambos escenarios comparados con la proyección oficial del gobierno.

**Gráfico 10. Escenarios de gasto público a ser modelados.**




Fuente: MFMP 2013, cálculos Fedesarrollo.

Utilizando el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo (MEGF) simulamos este incremento en el gasto dirigido al sector agrario y rural bajo el supuesto de que todo ese gasto constituye inversión pública del Gobierno Nacional Central y genera un efecto positivo en la productividad sectorial[12]. El modelo genera el efecto sobre las sendas de crecimiento del PIB, el balance fiscal y la deuda del GNC.

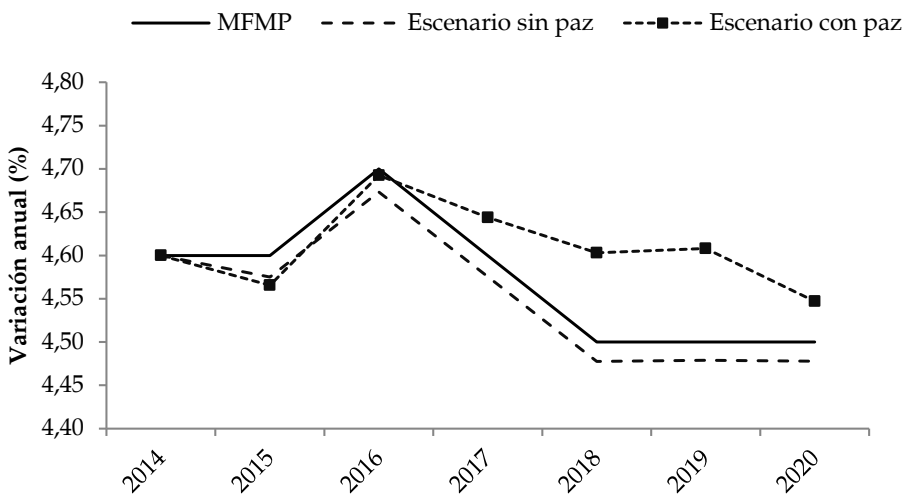
En el gráfico 11 se pueden observar los resultados de ambos escenarios en términos de crecimiento económico, balance primario y deuda públi-

[12] Para medir el impacto de la inversión pública sobre el crecimiento del sector agropecuario, se usaron los resultados de Sánchez, Rodríguez y Núñez (1996), que estiman una función de producción Cobb-Douglas para la economía colombiana y determinan un conjunto de variables asociadas al crecimiento de la productividad. Los autores estiman la elasticidad de la PTF en Colombia con respecto al incremento del capital público, y concluyen que un incremento del capital público en 1% tiene un efecto de 0,15% sobre la productividad factorial. Se usó este dato, junto con la hipótesis de que el efecto completo de la inversión pública sobre la productividad se completa tras 5 años. Para introducir este resultado en el modelo, no obstante, fue necesario primero estimar el nivel de capital público actual de la economía colombiana. Esto se hizo a partir de la estimación de Jiménez y Sanaú (2006), que obtienen el stock de capital público de Colombia a través de la información histórica provista por el DANE. Para actualizar este cálculo, hecho para el periodo 1994-2005, se usó la ecuación dinámica de la acumulación de capital, sumando la inversión pública anual y restando la tasa de depreciación anual del capital público, que se supuso de 4%.

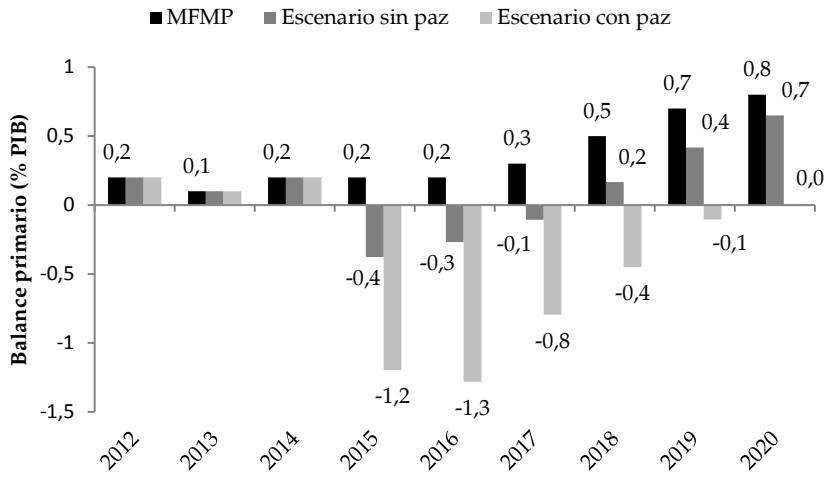
ca. En cuanto al primero, el impacto del primer escenario es ligeramente negativo, de 0,02 puntos porcentuales, debido a que la inversión pública genera un efecto de *crowding-out* sobre la demanda privada que termina absorbiendo el impulso inicial a la economía; en el segundo escenario, la mayor productividad del sector rural genera un impacto positivo de 0,1 puntos porcentuales sobre el crecimiento del PIB. En términos de balance fiscal primario, el impacto en el primer caso es deteriorarlo en 0,4 puntos del PIB; en el segundo, se genera una brecha considerable para el gobierno, de 1 punto del PIB anual. Finalmente, la senda de la deuda se incrementaría en 2,8 puntos del PIB para 2020 en el primer escenario, mientras que en el caso en el que se tienen en cuenta los costos del acuerdo de paz la deuda ascendería hasta estabilizarse en 37% del PIB.

**Gráfico 11. Impacto sobre el crecimiento económico.**

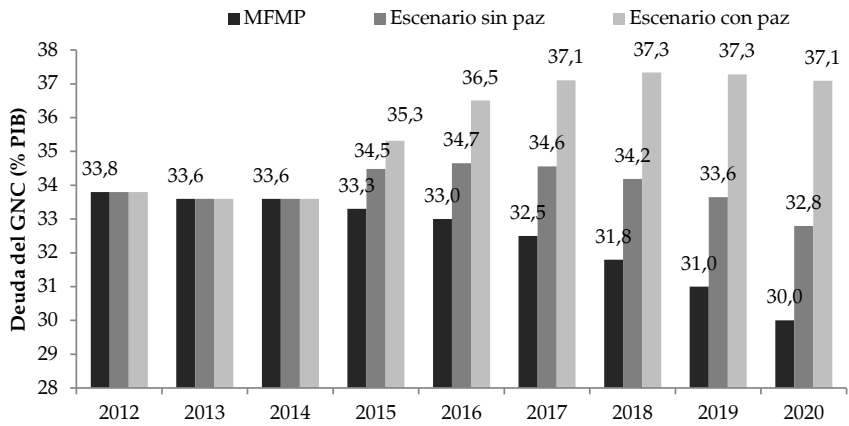
a) Crecimiento económico.



b) Balance Primario.




c) Deuda Neta GNC.




Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo

A manera de comentario final, resaltamos que las consecuencias económicas y sociales para el país en el mediano y largo plazo de firmar un acuerdo de paz pueden compensar ampliamente sus costos en el corto plazo. Una sociedad en paz, aparte de conllevar un impacto positivo no

cuantificable sobre el bienestar asociado a la convivencia pacífica, mejora la confianza inversionista, libera fuerza laboral hacia la producción agropecuaria, reduce los costos asociados a la violencia, e incrementa en últimas su crecimiento potencial de manera importante. Por otra parte, un país en paz abre la puerta a la sustitución de los recursos destinados a las fuerzas armadas (los llamados "dividendos de paz"). Sin embargo, hay que destacar que la experiencia de otros países, en particular en Centroamérica, sugiere que las posibilidades de reducir el gasto militar en los primeros años del postconflicto son limitadas y que buena parte de la reducción que se logre hacer en el ejército hay que compensarla con aumentos en la fuerza policial en las cabeceras de los municipios.

Teniendo en cuenta además las necesidades de aumento en el gasto social asociadas con el postconflicto, es previsible que las necesidades fiscales aumenten en la perspectiva de firma de un acuerdo de paz. Acá hay que resaltar que, aunque los acuerdos pueden llegar a representar una necesidad de aumento del recaudo y, probablemente, más deuda pública, en el largo plazo estos costos serán más que compensados por los beneficios económicos y tributarios de una sociedad en paz. Ciertamente, parte de esas necesidades fiscales adicionales pueden financiarse con recursos concesionales de organismos multilaterales y países amigos o con ingresos de capital provenientes de la privatización de activos públicos, caso en el cual podría pensarse en que parte de ellos fuesen exceptuados de la regla fiscal. Por esta razón y por el alto grado de incertidumbre que existe sobre su magnitud, los costos del acuerdo de paz no serán incluidos en los cálculos de necesidades tributarias que hacemos en este documento. El faltante de recursos asociado al sector agropecuario se reduciría entonces al primer escenario mencionado anteriormente, que genera un faltante de recursos para el sector del orden de 0,4% del PIB por año.

**CAPÍTULO CINCO**

# Otras prioridades en la política de gasto público: pensiones, salud, educación y primera infancia

A medida que el país alcanza un nivel de desarrollo mayor, la naturaleza de los desafíos de política pública va evolucionando. Ante una de las sociedades más inequitativas del hemisferio, es claro que el Estado colombiano deberá hacer un gran esfuerzo por ajustar los sistemas de seguridad social a los equivalentes a un país de desarrollo medio, para que cumplan su función de generadores de equidad social y oportunidades para las clases más vulnerables. Así mismo, en un país en el que la mala calidad de la educación y la ausencia de atención a la primera infancia se han convertido en factores que restringen dramáticamente la movilidad social, los esfuerzos que se hagan en esos frentes se convierten en instrumentos esenciales para el desarrollo social y la equidad. En este capítulo se examinará el costo fiscal que acarrearía una eventual reforma al esquema pensional y el de salud, así como un incremento de la inversión en el sistema educativo y en atención a la primera infancia, en línea con las propuestas elaboradas para los debates presidenciales en los trabajos de Bernal (2014) y de García, Maldonado y Rodríguez (2014).

## A. El sistema regresivo de pensiones en Colombia: un problema de cobertura.

En referencia a la sostenibilidad del esquema pensional, el MFMP 2013 aborda explícitamente el problema al suponer una postergación de la fase decreciente de la curva de pagos pensionales, lo que incrementaría los costos de este rubro en cerca de 0,2 puntos del PIB en el periodo 2014-2020 con respecto a lo proyectado en el MFMP 2012 (3,6% del PIB anuales

vs. 3,8% en la nueva estimación)[13]. Dado este giro hacia supuestos más conservadores, no vamos a incluir en nuestras estimaciones posibles reformas pensionales que modifiquen el sistema de pilares, como es el caso de propuestas recientes del Ministerio de Trabajo.[14]

El mayor problema actual del sistema, sin embargo, no radica en su sostenibilidad fiscal sino en los problemas que arrastra desde su diseño en términos de cobertura y equidad, cuya solución tiene costos fiscales importantes que serán cada vez más difíciles de postergar. Para hacerse a una idea, en Colombia sólo la tercera parte de los trabajadores cotiza al sistema previsional, un indicador muy inferior al de otros países de América Latina, como Argentina (54%), Brasil (65%) o Chile (74%). Más grave aún, la alta rotación entre formalidad e informalidad permite estimar que apenas 10%, o menos, de los trabajadores ocupados en el país cumplirá los requisitos para acceder a una pensión en su vejez si se mantienen las reglas actuales (López y Lasso, 2012; Vaca, 2013).

Una de las posibles soluciones a este problema es el establecimiento de beneficios pensionales no contributivos, financiados con recursos fiscales. Aunque no es la solución más deseable a largo plazo, la experiencia de otros países de ingresos medios y medios-altos sugiere que dichos beneficios pensionales no contributivos ayudan de manera importante a la lucha contra la pobreza extrema y a la búsqueda de la equidad social, al menos durante períodos largos de transición hacia esquemas más sostenibles desde el punto de vista fiscal. De hecho, el impacto sobre cobertura de dichos beneficios pensionales no contributivos puede llegar a ser muy alto. Países como Bolivia lo han usado para alcanzar niveles de cobertura similares a los países desarrollados, con un fuerte efecto en términos de reducción de la desigualdad (Gráfico 12).

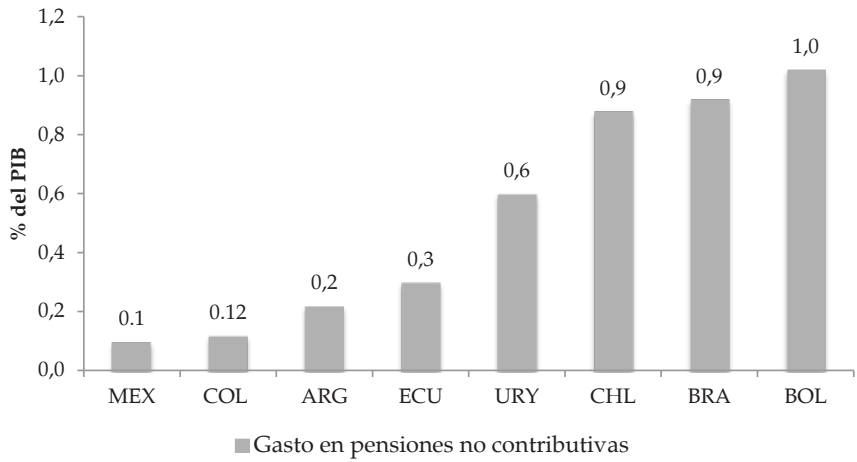
---

[13] Según el gobierno, dicho ajuste se explica por dos razones: el efecto del traslado de cotizantes del régimen de ahorro individual al de prima media, y el rezago en el otorgamiento de la pensión a los beneficiarios.

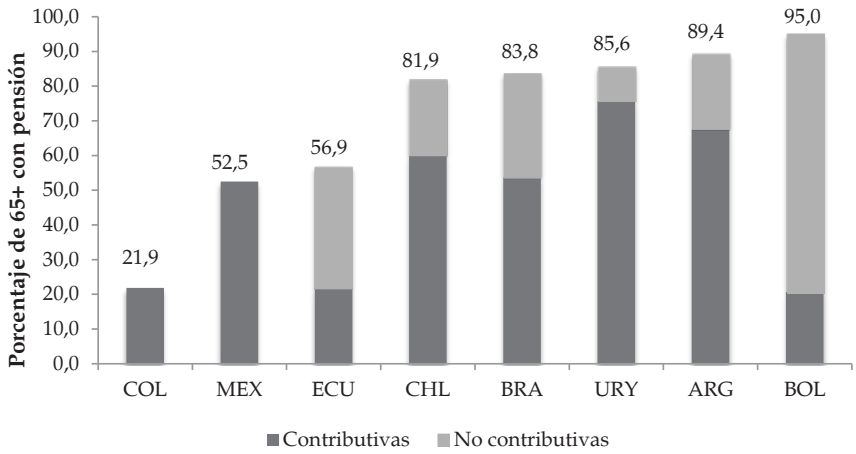
[14] Para más información, ver Clavijo *et al.*, 2013 b.

**Gráfico 12. Costo e impacto en cobertura de las pensiones no contributivas en América Latina.**

a) Costo fiscal pensiones no contributivas para 2010*




b) Impacto sobre cobertura




*La cifra de Colombia corresponde a 2012.
Fuente: Bosch, Melguizo y Pagés (2013) y CONPES 156 de 2012, Departamento Nacional de Planeación.

Recientemente, el gobierno se ha movido en esta dirección al implementar los programas de Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). El primero, conformado por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) y el Programa Nacional de Alimentación al Adulto Mayor (PNAAM), se basa en un esquema asistencialista para proveer un ingreso mínimo a los adultos en estado vulnerable. Los BEPS, por su parte, buscan otorgar un subsidio a los ahorros para generar un ingreso inferior al salario mínimo a personas de escasos recursos que no cumplan con los requisitos exigidos para el logro de una pensión completa, lo que en teoría incentivaría el ahorro pensional[15]. El costo anual del esquema de atención a los adultos mayores de 65 años oscila entre $1,7 y $2 billones de pesos, pero dado que está parcialmente financiado por el Fondo de Solidaridad Pensional, el costo fiscal para el Gobierno Nacional se reduce a 0,1% del PIB.

Sin embargo, el alcance de estos programas sigue siendo limitado. El programa Adulto Mayor ha beneficiado cerca de 900 mil de los 2,2 millones de personas que constituyen la población objetivo, pero los recursos que se otorgan a cada beneficiario son sólo del orden de $70.000 mensuales. Por su parte, a través de BEPS se otorga un subsidio de 20% al ahorro hecho por cada individuo que no alcance a obtener una pensión, subsidio que probablemente es insuficiente para estimular más ahorros y para mejorar de manera significativa la equidad del sistema pensional en Colombia. Fedesarrollo (2013) ha sugerido aumentar ese porcentaje al 50%, considerando el impacto que puede tener para todos aquellos cotizantes que no alcanzan actualmente a recibir una pensión y se ven enfrentados a la devolución de los saldos cotizados, quedando el resto de sus vidas sin protección económica.

La pregunta que queda por hacer es en cuánto se debe incrementar el

[15] Según el Acto Legislativo 01 de 2005 y la Ley 1328 de 2009, estos requisitos incluyen: ser mayor de 65 años, no cumplir con los requisitos necesarios para recibir una pensión, y que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones.

gasto social en pensiones no contributivas para tener una cobertura aceptable y reducir los niveles de pobreza en esta población. Como referencia, para efectos de nuestros escenarios fiscales, usaremos el caso de Ecuador, que cuenta con la misma cobertura de Colombia en términos de pensiones contributivas (21,9% para 2010), y tendría teóricamente los mismos costos marginales que Colombia a la hora de incrementar la cobertura. En este país, gastar 0,3% del PIB en pensiones no contributivas incrementa la cobertura en cerca de 35 puntos porcentuales, desde 21,9% a 56,9%. Usaremos esta cifra como referencia para simular el costo de incrementar la cobertura de las pensiones a través de esta vía.

## B. La Ley Estatutaria y la reforma al sistema al sistema de salud.

Durante el año 2013, el Gobierno Nacional impulsó en el Congreso un proyecto de Ley de reforma a la Salud cuyas posibilidades de ser aprobada están hoy en entredicho. Con reforma o sin reforma, sin embargo, varios argumentos permiten predecir que el sector de la salud va a requerir gastos extraordinarios muy superiores a lo que corresponderían al incremento vegetativo que presumiblemente está incorporado de manera implícita en el MFMP.

Ello es así, en primer lugar, por la necesidad de reconocer las deudas acumuladas del sistema y todos aquellos gastos No-POS cuyo pago se ha diferido sistemáticamente en los últimos años. En el año 2012, por ejemplo, los gastos No-POS reconocidos por FOSYGA representaron cerca de 1,9 billones de pesos. Adicionalmente, los pagos realizados por las EPS a las IPS y cuyo recobro fue glosado representó más de un billón de pesos y hubo cerca de otro billón en solicitudes realizadas por las IPS a las EPS que no se tramitaron por parte de estas últimas por falta de liquidez. De esta forma, el flujo de recursos que ocasiona obligaciones pero no se reconoce oportunamente como gasto sería probablemente cercano a 0,25% del PIB (aproximadamente 1,7 billones de pesos). Hacia el futuro, ese gasto

deberá reconocerse y probablemente aumente en magnitud en la medida en que se incorporen medicamentos y procedimientos al POS.

La magnitud del aumento en los gastos por el plan de aseguramiento en salud puede ser considerablemente mayor si se aprueba la reforma propuesta por el gobierno, caso en el cual los regímenes POS y No-POS serían reemplazados por un plan más amplio, que el proyecto de reforma denomina Mi-Plan. Estimativos realizados por Riascos y Camelo (2013) sugieren que la remoción de barreras para reclamar servicios que acompañaría un plan que incorporara los actuales POS y No-POS generaría una restructuración de la demanda que podría aumentar los costos del nuevo plan en 16% comparado con el costo actual (POS más No-POS). De ser esto así, el costo asociado a esa unificación podría representar cerca de 1% del PIB cada año. La posibilidad de que esto suceda aumentó, además, como consecuencia de la aprobación de la Ley 209 de 2013, conocida como la Ley Estatutaria de la Salud, en la cual se aumentan las responsabilidades del sistema con los usuarios. Lo anterior habría que adicionarlo también con la creación de la nueva entidad Salud-Mia prevista en el proyecto de Ley del Gobierno, cuyos costos de funcionamiento podrían acercarse a $400.000 millones anuales. También habría que sumar un aumento de gastos en actividades de salud pública que son priorizadas tanto en la reforma estatutaria como en la ordinaria.

Por otra parte, independientemente del aumento en el flujo de gastos en salud que surge de los argumentos anteriores, en los próximos años va a ser indispensable sanear la deuda acumulada del sector, deuda que se refleja por un lado en el pasivo consolidado de las EPS con las IPS, que a diciembre de 2012 alcanzaba 6,5 billones de pesos, y por otro lado se manifiesta en la grave descapitalización del sector, que probablemente requerirá inyecciones de capital público en EPS públicas o nacionalizadas, por una sola vez, del orden de 0,3 puntos porcentuales del PIB[16]

[16] La Asociación de Empresas de Medicina Integral (ACEMI) estima que se requieren 1,7 billones de pesos para el pago de deudas de EPS públicas y 1 billón de pesos para capitalizar un fondo de garantías para el sector. En conjunto, ello representaría algo menos de 0,4% del PIB.

Para efectos de nuestros escenarios alternativos al del MFMP utilizamos un supuesto de gastos adicionales por 0,8% del PIB anualmente durante los próximos cuatro años (incluyendo el impacto diferido de los gastos que se hacen por una sola vez). Esta estimación, que resulta conservadora a la luz de los números descritos anteriormente, es muy similar a la realizada por ACEMI, que analiza los costos de la reforma a la salud desde una perspectiva diferente (ACEMI, 2013).

## C. Educación y Primera Infancia

Los temas de calidad de la educación y apoyo a la primera infancia constituyen prioridades para la política pública que sobra recalcar en este documento. Los trabajos realizados para este mismo proyecto sobre políticas para mejorar la educación y sobre políticas de apoyo a la primera infancia destacan suficientemente la urgencia de esas políticas pero estiman costos para ejecutarlas que no son despreciables. En particular, Sandra García, Catherine Rodríguez y Darío Maldonado, en el trabajo liderado por la Fundación Compartir, proponen políticas integrales para mejorar la calidad de la educación cuyo costo incremental es estimado en cerca de 0,3% del PIB por año, donde se incluye un proceso gradual de generalización de la jornada única en las escuelas públicas y un aumento importante en la remuneración de los maestros que estén dispuestos a participar en procesos periódicos de evaluación de capacidades y desempeño, de conformidad con el Estatuto Docente (para más información, ver García *et al*., 2014). Por su parte, Raquel Bernal en el trabajo realizado con apoyo de la Fundación Éxito (Bernal, 2014), estima que llevar la atención de la primera infancia a una cobertura plena de niños vulnerables, según el umbral determinado por la EPS, implicaría llevar el gasto en este sector del nivel actual de 0,3% del PIB hasta un 0,7% del PIB, sin contar con una inversión adicional en centros de desarrollo (de los cuales se requerirían 4.000), que requeriría una inversión de cerca de 1,1% del PIB.

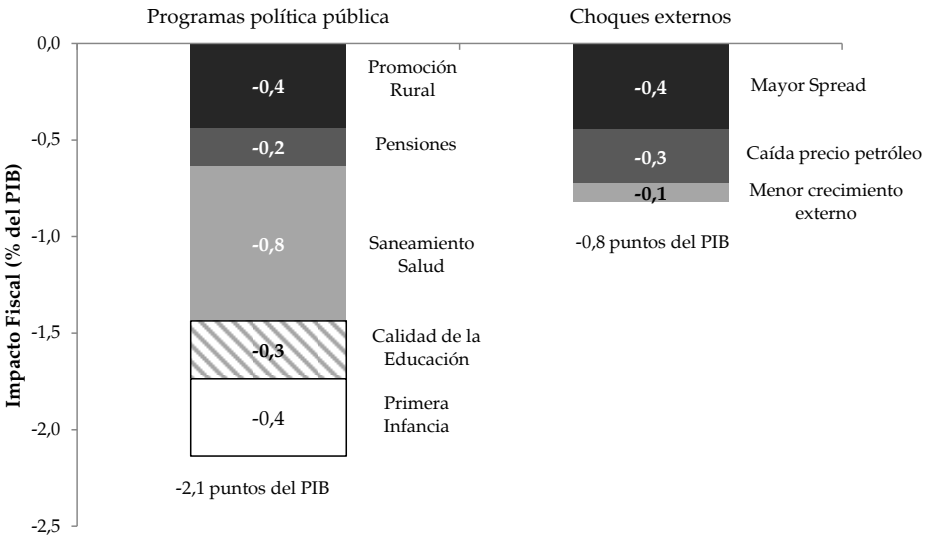
**CAPÍTULO SEIS**

# Síntesis: un escenario alternativo y la necesidad de recursos fiscales

En el presente documento hemos visto cómo el próximo gobierno tendrá que asumir una serie de desafíos impostergables en varios frentes de política pública. La promoción de la economía rural, el aumento de cobertura de las pensiones, la reforma y capitalización al sistema de salud, y la inversión en educación y primera infancia son todos programas que harán difícil cumplir con la proyecciones de reducción de gasto público contenidas en el MFMP y que requieren recursos tributarios para ser financiados de manera sana, a riesgo de generar un incumplimiento de la Regla Fiscal. Por otra parte, aunque los costos del ambicioso programa de Concesiones 4G no se contabilizarán en el corto plazo, se mostró que en ese frente existen también riesgos importantes, así como la necesidad de tomar decisiones tendientes a mejorar la infraestructura vial secundaria y terciaria, costos que no hemos tenido en cuenta de forma explícita en nuestras estimaciones.

Según nuestros cálculos, la brecha fiscal anual resultante de estos programas alcanzaría 2,1 puntos del PIB por año. Es pertinente recordar acá que esta estimación no incluye los costos de un eventual acuerdo de paz, que representaría un incremento adicional del gasto de cerca de 1 punto del PIB anual, y asume los mismos supuestos externos que el MFMP. En caso de que se materialice un escenario menos optimista en la economía global, en particular en el crecimiento de las economías emergentes, en el comportamiento de los precios básicos y en las condiciones de financiamiento externo, la necesidad de recursos tributarios anuales podría incrementarse hasta en 0,8 puntos del PIB adicionales, como puede observarse en el Gráfico 13.

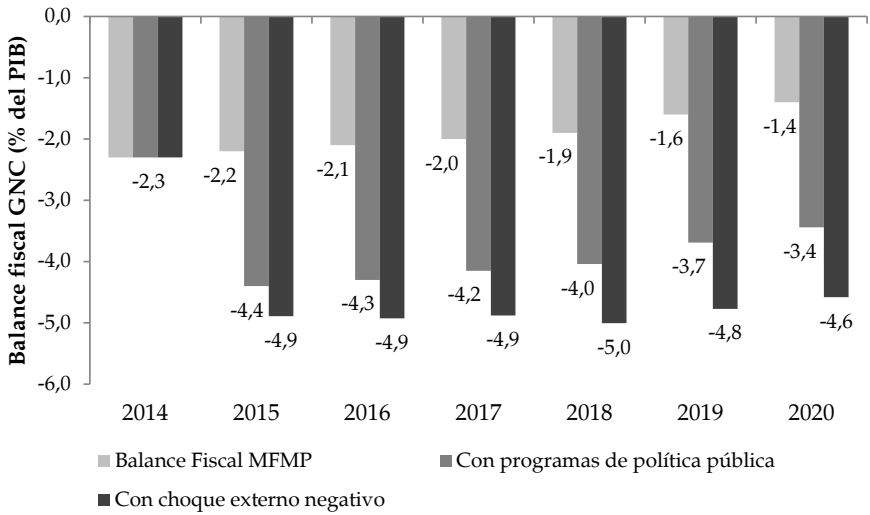
**Gráfico 13. Impacto fiscal anual de las decisiones de política pública interna y de los choques externos.**




Fuente: Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo y Modelo de crédito del Ministerio de Hacienda.

La realización de los programas de política pública causaría que el déficit fiscal del Gobierno Central se duplicara, al pasar de un promedio de 1,9% a 4% del PIB en el periodo 2015-2020, alcanzando un máximo de 4,8% si se le añade el impacto de un escenario externo negativo (Gráfico 14). A manera de comentario final, en el caso en el que llegue a materializarse ese escenario externo, incluso con una reforma tributaria importante que cubriera plenamente el faltante de 2,1% del PIB mencionado anteriormente, los menores ingresos obligarían al gobierno a recortar y priorizar los programas de política pública que considere más importantes para el desarrollo del país o, alternativamente, a buscar recursos tributarios anuales por el equivalente a cerca de 2,9% del PIB.

**Gráfico 14. Trayectoria del déficit fiscal después de los choques**




Fuente: Fedesarrollo.

# REFERENCIAS


- ACEMI (2013), "El costo de las Reformas", Revista Conexión No. 22, Bogotá, Colombia.
- Bernal, Raquel (2014), "Diagnóstico y Recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo, No. 51 Marzo, Bogotá
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), "Mejores Pensiones, Mejores Trabajos: Hacia la Cobertura Universal en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clavijo, Sergio, Alejandro Vera y Nelson Vera (2013a), "Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos 2012-2020", ANIF; Bogotá, Colombia.
- Clavijo, S, A. Vera, N. Vera, D. Malagón, M. Cabra (2013b), "El Pasivo Pensional en Colombia", ANIF; Bogotá, Colombia.
- Fondo Monetario Internacional (2013), "World Economic Outlook", Octubre de 2013, Washington, DC.
- Fedesarrollo (2013), "Los BEPs y la Cobertura en el Sistema Pensional Colombiano", Tendencia Económica, No. 127, enero.
- Gáfaro, Margarita, Ana María Ibáñez y David Zarruk (2012), "Equidad y Eficiencia Rural en Colombia: una discusión de políticas públicas para el acceso a la tierra", Documentos CEDE 38, Octubre 2012.
- García, S., D. Maldonado, G. Perry, C. Rodríguez y J. Saavedra (2014), "Tras la Excelencia Docente: ¿Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos?", Fundación Compartir, Bogotá.
- García, S., D. Maldonado y C. Rodríguez (2014), "Propuestas para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo, No. 49 Marzo, Bogotá
- Jiménez S. & Sanaú J (2006). Efectos del capital público en la industria de Colombia (1990-2005). Estimación de la función de costes generalizada de Leontief. Recuperado de http://www.alde.es/encuentros/anteriores/xiieea/trabajos/pdf/053.pdf
- López, H. y Lasso, F., (2012) "El mercado laboral y el problema pensional colombiano", Banco de la República, Borradores de economía No. 736.
- Maugeri, Leonardo (2012), "Oil: The Next Revolution", Discussion Paper # 2012-10, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Ministerio de Hacienda (2013), Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP. 2013 junio, Bogotá.
- Ministerio de Agricultura (2013), "ABC Pacto Agrario", Cartilla de socialización del Pacto Agrario, pactoagrario.minagricultura.gov.co/Documents/BMC_Cartilla_PactoAgrario.pdf.
- Ocampo, José Antonio (2011), "El auge de los precios de productos básicos y el riesgo de enfermedad holandesa en América Latina", Boletín Informativo 336, páginas 25-48. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

- Riascos, Álvaro y Sergio Camelo (2013), "An estimation of the Cost and Welfare of the New Colombian Healthcare Plan", Universidad de los Andes y Quantil, junio.
- Sánchez, F. Rodríguez, C. y J., Núñez (1996), "Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: un análisis global y sectorial". Archivos de Macroeconomía. No. 50, Agosto
- Vaca, J. (2012) "El sistema pensional colombiano: ¿fuente de igualdad o desigualdad?", Tesis de maestría, Universidad de los Andes.3
- Villar, L., J. Malagón, (2013), "Informe sobre la Evolución Reciente de la Economía Venezolana", Fedesarrollo. En http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/03/informe-economia-venezolana.pdf
- Villar, L y J.M. Ramírez (2014), "Infraestructura Regional y Pobreza Rural, Fedesarrollo, Working Paper No 61, febrero. En http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2014/03/working-paper-No-61.pdf
- Yepes, T., Ramirez, J., Villar, L. Aguilar, J. (2013). "Infraestructura de transporte en Colombia", Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No 46, Bogotá.

## ANEXO Modelo de Vulnerabilidad Externa

Para simular el efecto de un endurecimiento de las condiciones de financiamiento internacional sobre el balance fiscal proyectado por el gobierno, se diseñó un modelo econométrico que vincula la tasa de interés de la Reserva Federal con el comportamiento del EMBI Colombia. El modelo de regresión lineal tiene tres etapas: en la primera, se evalúa el efecto de la tasa de política de la FED sobre las tasas de interés de largo plazo de los bonos del tesoro estadounidenses; en la segunda, se modela el efecto de la tasa de los Treasury sobre el EMBI+, que mide el apetito global por los bonos de mercados emergentes; finalmente, se estima la regresión entre el EMBI + y el EMBI Colombia para obtener una estimación de este último.

En la Tabla A.1 se muestran los resultados de estas regresiones. La primera etapa consiste en una regresión lineal con datos trimestrales entre la tasa de corto plazo de la FED rezagada un periodo y la tasa de largo plazo de los Treasury 10 años, añadiéndole una dummy que indica el momento en el que se introducen las medidas adicionales de *Quantitative Easing* (QE); como es de esperarse, la tasa de política tiene un efecto positivo y significativo sobre los Treasury, mientras que la introducción de QE tiende a reducir dicha tasa. En la segunda etapa, se estimó el EMBI+ como una función de la tasa de los Treasury y el VIX, un indicador de volatilidad bursátil que refleja los niveles generales de aversión al riesgo; ambos efectos fueron positivos y significativos al 1%. La etapa final asocia el EMBI Col con el EMBI+ y una serie de indicadores nacionales de vulnerabilidad externa; los resultados muestran cómo el EMBI Col sigue muy de cerca el comportamiento del EMBI+, lo que arroja como conclusión que los fundamentales internos no tienen un gran peso a la hora de determinar el riesgo país.

**Tabla A.1. Resultados del modelo de regresión entre la Tasa FED y el EMBI Colombia.**

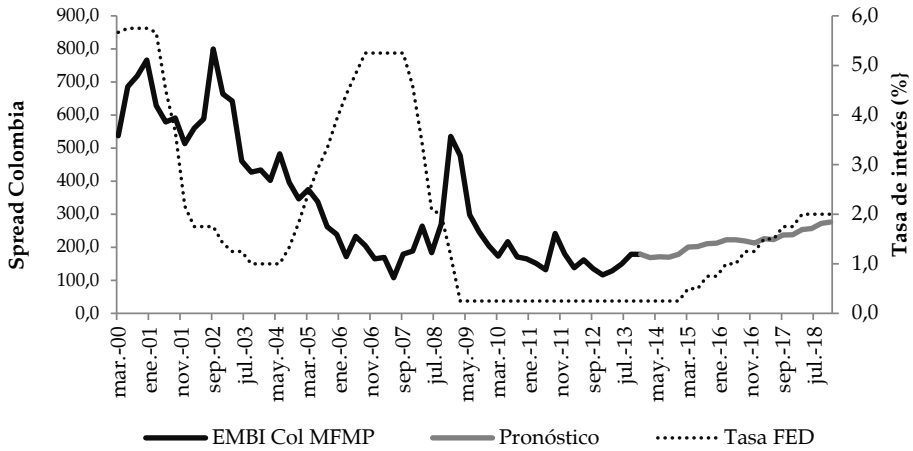
| *1a etapa: Tasas de Treasury 10 años vs. Tasa FED* | | |
|---|---|---|
| | *Coeficientes* | *Error Estándar* |
| **Tasa FED** | **0.45**** | 0,05 |
| **Dummy QE** | **-1.28**** | 0,35 |
| Intercepción | 3,37 | 0,20 |
| *2a etapa: EMBI+ vs. Treasury 10 años* | | |
| | *Coeficientes* | *Error Estándar* |
| **Treasury 10 años** | **122.03**** | 20,41 |
| **VIX** | **20.99**** | 3,09 |
| Intercepción | -459,07 | 113,53 |
| *3a etapa: EMBI Colombia vs. EMBI+* | | |
| | *Coeficientes* | *Error Estándar* |
| **EMBI+** | **0.75**** | 0,06 |
| Reservas internacionales (% del PIB) | -76,79 | 234,95 |
| Cuenta Corriente (% del PIB) | 1584,17 | 1202,29 |
| Intercepción | 106,40 | 91,57 |

**Significativos a un nivel de confianza de 1%.
Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

Para medir el impacto fiscal de la senda pronosticada del EMBI Colombia, se introdujo el choque en el modelo de financiamiento del Ministerio de Hacienda usado para la elaboración del MFMP. El ejercicio de simulación asume que las QE se remueven desde el primer trimestre de 2014, mientras que la tasa de interés de la FED comienza a incrementarse

semestralmente desde el primer trimestre de 2015, creciendo desde 0,25% en Diciembre de 2014 a 2,25% en 2018 (Gráfico A.1). El modelo arroja como resultado la senda de la tasa de interés internacional de largo plazo (Treasuries) así como la del EMBI Colombia, que se incrementarían en promedio para el período 2014-2018 en 110 y 60 puntos básicos respectivamente, para un aumento total en la tasa promedio de financiamiento externo de Colombia de 100 pbs con respecto a la asumida por el MFMP. Al introducir este choque al modelo de crédito del Ministerio de Hacienda para obtener su impacto fiscal, se obtiene un incremento de la senda de pago de intereses del GNC de cerca de 0,3 puntos porcentuales del PIB en el próximo cuatrienio.

**Gráfico A.1. Simulación de tasa de interés de la FED y proyección del EMBI Colombia.**




Fuente: Cálculos Fedesarrollo.

## Parte II

# Elementos para una nueva reforma tributaria

*Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín*[1]

*Abril, 2014*

[1] Roberto Steiner es ExDirector Ejecutivo y actualmente Investigador Asociado de Fedesarrollo. Juan Camilo Medellín es Asistente de Investigación de la misma entidad. Los autores agradecen valiosos comentarios de Horacio Ayala, Sergio Clavijo, Armando Montenegro y Leonardo Villar.

# Introducción

Con el desmonte del impuesto al patrimonio y del gravamen a las transacciones financieras, además del incremento en el gasto en los años venideros, y ante posibles riesgos en la aún frágil economía mundial, es menester para el próximo gobierno, en conjunto con el Congreso, aprobar una reforma tributaria que aumente el recaudo en al menos 2 puntos porcentuales del PIB, para de esta forma alcanzar las metas puntuales sobre el balance fiscal estructural del Gobierno Nacional Central, consignadas dentro de la Regla Fiscal introducida por la Ley 1473 de 2011. Esta reforma no debería ser guiada únicamente por afanes fiscalistas, sino más bien debería estar encaminada a hacer del sistema tributario uno más equitativo, eficiente y lo menos distorsivo posible. Así pues, es importante aprovechar la oportunidad dada por la imperiosa necesidad de recursos para corregir fallas del esquema tributario actual y acercarlo más a las mejores prácticas internacionales.

Vale la pena recordar que en el año 2012 se aprobó una reforma tributaria. Por lo cercano a la fecha de su aprobación e implementación, aún no hay cifras que permitan adelantar un análisis riguroso de todas sus implicancias. No obstante, y a pesar de ello, se pueden hacer esbozos de hacía qué dirección se movió el esquema tributario con las medidas implementadas en 2012. Para ello, en este capítulo se hace un diagnóstico de la situación tributaria antes de la reforma 2012, se revisan y discuten los cambios introducidos en ese año y se proponen alternativas de reforma que, además de incrementar el recaudo, corrijan en lo posible algunas las actuales falencias del sistema tributario.

Presentamos evidencia de que, a grandes rasgos, el sistema tributario antes de 2012 era poco productivo, es decir su recaudo era bajo; resultaba complejo y costoso en su administración tanto para el Estado como para los contribuyentes; generaba distorsiones en la asignación de recursos ya que no era equitativo horizontalmente; y era poco progresivo. La mayoría de estos problemas se asociaban a la proliferación de excepciones, exenciones, deducciones especiales, tarifas preferenciales y otros privilegios

en los impuestos del IVA y de la renta. Además, se destacaba la presencia de tres impuestos distorsionantes como lo son los parafiscales, el gravamen a las transacciones financieras y el impuesto al patrimonio sobre las empresas.

Ante este panorama, en 2012 se aprobó una reforma que buscaba corregir algunas de las falencias recién mencionadas. Dicha reforma giró principalmente alrededor de cuatro objetivos: promover el empleo formal, racionalizar los beneficios tributarios, reducir la evasión y propender por un esquema tributario más progresivo. Siendo ello así, la reforma de 2012 fue un paso correcto, si bien insuficiente para corregir de manera ambiciosa las debilidades anteriormente mencionadas.

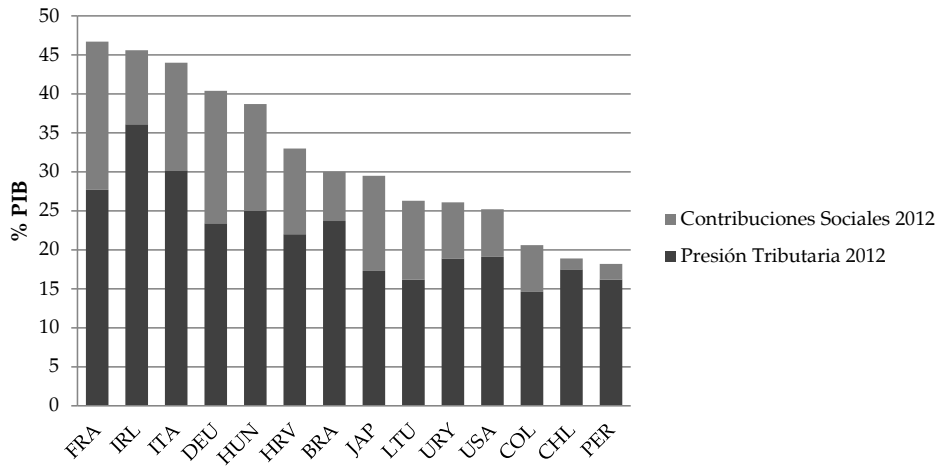
El presente trabajo consta de cinco secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente se presenta el diagnóstico del sistema tributario colombiano antes de la reforma de 2012. En la tercera sección se presenta un análisis de dicha reforma, destacando sus aciertos y desaciertos. En la cuarta y quinta sección se hacen distintas propuestas con el doble objetivo de aumentar el recaudo y corregir, en lo posible, algunas de las debilidades del sistema tributario actual. En diversas dimensiones, la reforma propuesta consiste en profundizar algunos de los cambios introducidos en 2012.

**CAPÍTULO UNO**

# Sistema tributario antes de 2012

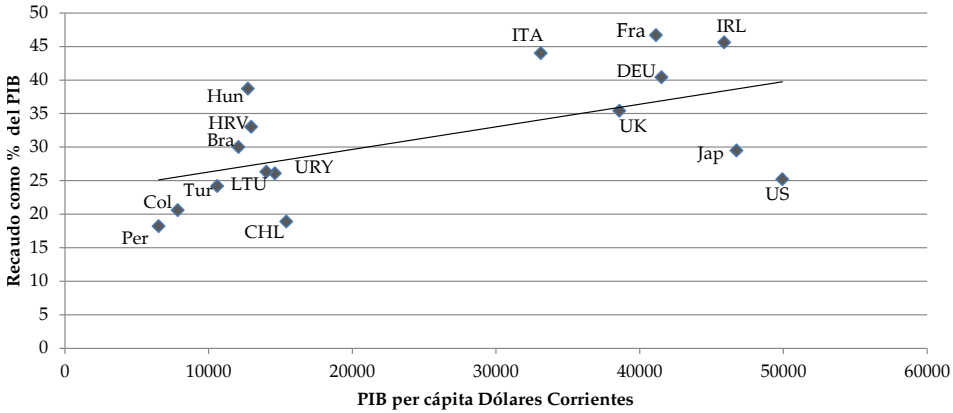
Al comparar el nivel de tributación de Colombia con otros países de la región y del mundo, sale a relucir que la carga fiscal es baja, aun incluyendo las contribuciones sociales (Gráfico 1). Este hecho se remarca al comparar la presión tributaria (incluyendo las contribuciones sociales) contra el ingreso per cápita (Gráfico 2). Es claro que, respecto de su nivel de ingreso, la presión tributaria en Colombia es baja.

**Gráfico 1. Presión tributaria**




Fuente: FMI y MFMP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se utiliza el nivel de Gobierno General para no subestimar los impuestos de los países Federales. En Chile, Uruguay y Colombia se trata del Gobierno Central.

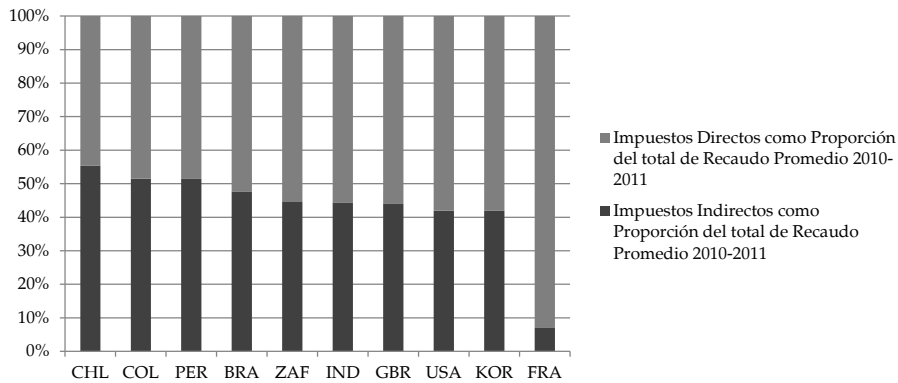
**Gráfico 2. Presión tributaria vs PIB per cápita**




Nota: La presión tributaria incluye contribuciones a la seguridad social.
Fuente: Cálculos propios con base en FMI y MFMP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al profundizar en la composición del ingreso tributario, se puede observar que mientras en países desarrollados se privilegian los impuestos directos sobre los indirectos, en América Latina la composición del recaudo total es más balanceada (Gráfico 3). Importante recordar que, típicamente, los impuestos indirectos tienden a ser más regresivos que los directos, al tiempo que son los menos distorsionantes y más eficientes de recolectar (BID, 2012).

**Gráfico 3. Impuestos Directos e Indirectos[2]**

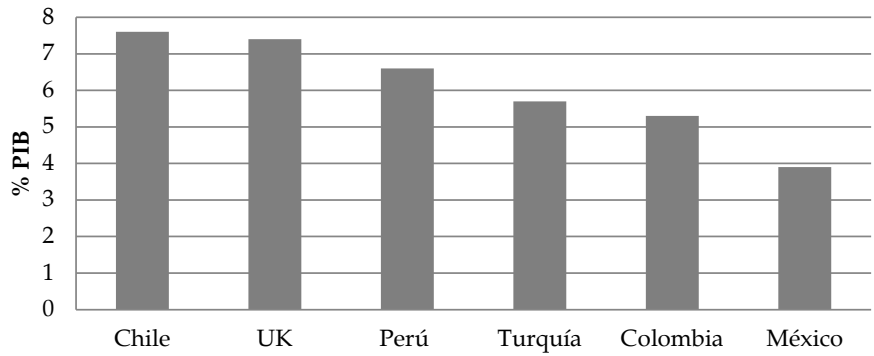



Fuente: Cálculos propios con base en los WDI del Banco Mundial.

## A. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

En comparación con otros países, en Colombia se recauda relativamente poco a través del IVA (Gráfico 4).

**Gráfico 4. Recaudo de IVA en 2010**




Fuente: Cálculos propios con base en OECD.

[2] Los impuestos directos incluyen impuestos sobre el ingreso, sobre las ganancias de capital y sobre la propiedad. Los indirectos incluyen IVA e impuestos a las importaciones, a las exportaciones y al consumo.

Como se desprende del Cuadro 1, Colombia no solo tiene una tarifa general relativamente baja; además, se caracteriza por un recaudo poco eficiente. En particular, la Eficiencia C –definida como el recaudo por concepto de IVA dividido por el producto de la tarifa general y el consumo privado agregado – es 15 puntos porcentuales inferior a la observada en Chile y en Uruguay.

**Cuadro 1. IVA: Eficiencia C**

| País | Año | Tarifa | Eficiencia C |
|---|---|---|---|
| **Brasil** | 2011 | 18% | 0.51 |
| **Chile** | 2012 | 19% | 0.68 |
| **Colombia** | 2011 | 16% | 0.53 |
| **Perú** | 2012 | 18% | 0.57 |
| **Uruguay** | 2011 | 22% | 0.67 |

Fuente: Cálculos propios con base en Cepalstat.

Una sencilla manipulación algebraica[3] permite descomponer la eficiencia en dos elementos: evasión y exención[4]. Los estimativos reportados en el Cuadro 2 indican que al comparar Colombia con Uruguay, resulta evidente que el principal factor de desmedro de la eficiencia del IVA en Colombia está asociado a elevados niveles de evasión. Es importante resaltar que mientras la evasión que calculamos para Colombia en 2011 no dista mucho de la calculada por Steiner y Soto (1999) para 1994, la evasión del

[3] $c^e = \frac{R}{\tau * C} = \frac{(C - exenciones - evasión)\tau}{\tau * C}$

$c^e = 1 - e_x - e_v$

donde *R = recaudo % PIB; τ = tarifa general IVA; C = consumo % PIB;* $e_x = \frac{Exenciones}{C}$; $e_v = \frac{Evasión}{C}$

[4] Para un IVA sin exenciones ni evasión, la Eficiencia C es 100%. En países desarrollados son las múltiples exenciones las que más afectan la eficiencia; en países emergentes es común la combinación de exenciones y alta evasión (FMI, 2013).

IVA en Uruguay ha venido declinando consistentemente en el tiempo, de 40% en 2000 a 14%[5] en 2011, según estimativos de la Dirección Impositiva de Uruguay (2013). Aun así, es importante aclarar que los altos niveles de evasión no solamente se relacionan con aspectos administrativos, o a la pluralidad de tarifas, sino también con una característica intrínseca de la economía colombiana: la informalidad.

**Cuadro 2. Descomposición Eficiencia C**

| País | Año | C-effiency | % exento | % evasión |
|---|---|---|---|---|
| Colombia | 2011 | 0.53 | 0.11 | 0.36 |
| Uruguay | 2011 | 0.67 | 0.19 | 0.14 |

Fuente: Cálculos propios con base en Cepalstat.

En principio, el IVA, como cualquier impuesto indirecto, es regresivo. A saber, son los hogares más pobres los que destinan una mayor proporción de su ingreso a pagar dicho tributo. Para mitigar la regresividad, es usual exceptuar del gravamen bienes que componen una porción importante del gasto de los hogares más pobres. En Colombia, además de exceptuar bienes de la llamada "canasta básica", ha sido usual tener diversas tarifas diferenciales: 7 hasta 2012, cuando el número de tarifas se redujo a 3.

La proliferación de tarifas puede dificultar la administración del tributo y facilitar su evasión o elusión. Más preocupante aún, el loable propósito de proporcionar un alivio a los más pobres a través de los bienes exentos y las tarifas diferenciales han terminado por favorecer mayoritariamente a los hogares más prósperos. Cálculos recientes de Steiner y

[5] Entre las principales razones se encuentran el aumento en la bancarización gracias a las transferencias monetarias y devolución del IVA vía transacciones electrónicas, aparte de otros programas para estimular la profundización bancaria. Además, debido a algunos beneficios tributarios, muchos pequeños comercios se han formalizado.

Cañas (2013) estiman que en 2007 –último año para el cual está disponible la información en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)– los hogares en el decil más rico hicieron el 31% del gasto total en bienes exentos y el 62% del gasto en bienes gravados a la tarifa de 1,6%, por lo tanto es clara la incorrecta focalización de este instrumento. De otra parte, el mencionado trabajo estima que en todos los deciles de la distribución del ingreso no menos del 94% del gasto del respectivo decil se hizo en bienes exentos y/o en bienes gravados a la tarifa general del 16%. Estos estimativos justifican plantear una reforma al IVA que contemple dos pilares: (i) considerar mecanismos para que el propósito de aliviarle la carga a los hogares más pobres no termine por favorecer mayoritariamente los hogares más ricos; (ii) reducir el número de tarifas, quizás con la posibilidad de considerar una tarifa aún más alta para ciertos productos considerados de consumo suntuario.

## B. Impuesto a la renta de las empresas

Con anterioridad a 2012, el impuesto sobre la renta de las empresas era de 33%, un poco más alto que el promedio regional de 31%[6]. Esta tarifa relativamente elevada debe contrarrestarse con la estrechez de la base gravable, originada en el elevado monto de beneficios permitidos, entre los que se destacan las rentas exentas, las deducciones y los descuentos tributarios. Además de perforar la base, estos beneficios pueden ocasionar distorsiones en las asignaciones de recursos e inequidades horizontales, donde empresas de distintos sectores terminan por enfrentar diferentes tasas efectivas de tributación.

En el Cuadro 3 se reportan las tasas efectivas de tributación para los distintos sectores durante 2010, calculadas como el pago de impuesto de

[6] Contrario a la tarifa del IVA, en el caso del impuesto de renta las comparaciones de tarifas estatutarias entre países se dificultan en virtud a que no existe un concepto único de qué constituye la renta gravable. Para obviar esta limitación, las comparaciones tendrían que hacerse no a nivel de tarifas estatutarias sino de tarifas efectivamente pagadas, sobre una base comparable.

renta en relación a la renta líquida gravable *más* todos los beneficios tributarios.[7] Resulta evidente la dispersión de tarifas efectivas entre sectores, siendo la menor la del sector de otros servicios (19,1%), la mayor la del minero (32,1%)[8]. Para el agregado de la economía, en 2010 la tasa efectiva fue de 28,2% si se incluyen beneficios tributarios. Vale la pena mencionar que en 2012 el costo fiscal de los beneficios tributarios totales fue estimado en 0,9% del PIB (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013).

**Cuadro 3. Tasa efectiva de tributación de personas jurídicas (2010)**

| Otros Servicios | Servicios Financieros | Manufactura | Servicio Transporte, almacenamiento y Comunicaciones | Agropecuario, Silvicultura y Pesca | Construcción | Electricidad, Gas y Vapor | Comercio | Minero |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 19.1 | 24.9 | 27.3 | 27.6 | 28.1 | 29 | 29.1 | 30.7 | 32.1 |

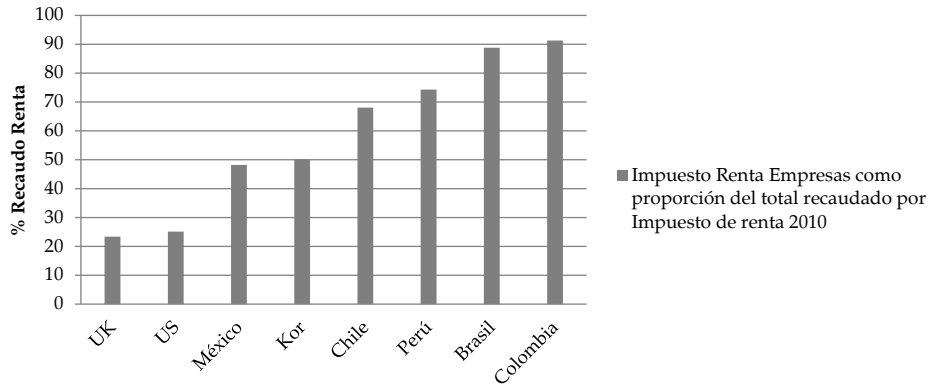
Fuente: Steiner y Cañas (2013).

En Colombia la proporción del impuesto de renta que es captado mediante la tributación de personas jurídicas es extremadamente elevada en comparación con otros países (Gráfico 5). Si bien ello puede simplificar la administración del tributo, evidentemente compromete la posibilidad de hacerlo más progresivo y, potencialmente, puede ir en detrimento de la competitividad del sector productivo.

7 $Tasa\ efectiva = \frac{Impuesto\ neto\ de\ renta\ pagado}{Beneficios\ Tributarios + Renta\ líquida\ Gravable}$

8 En el sector de ''otros servicios'' se incluye el sector hotelería, que tiene un beneficio tributario en la forma de una exención por un período de 30 años. Aplica para los hoteles construidos desde el primero de enero de 2003 y hasta el 31 de diciembre de 2017. La tributación del sector minero no incluye el pago de regalías. Incluimos las provisiones bancarias dentro de los costos del sector financieros. En 2011 dichas provisiones representaban el 50% de las utilidades de los establecimientos de crédito. No hacer este ajuste sugeriría, erróneamente, una tasa efectiva de tributación anormalmente baja para dicho sector.

**Gráfico 5. Porcentaje del impuesto de renta pagado por personas jurídicas**




Fuente: Cálculos propios con base en la OCDE.

## C. Impuesto a la renta de personas naturales

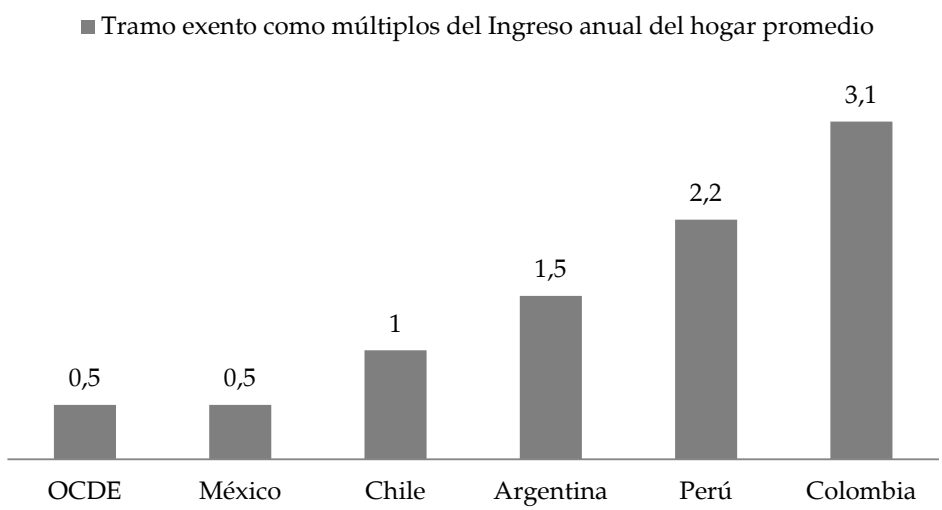
El impuesto de renta sobre las personas naturales en Colombia, como en casi todo el mundo, es de carácter progresivo[9]. Ello en razón al sistema de tarifas marginales sobre el rango escalonado de ingreso, con una tarifa máxima de 33% a partir de los $112,7 millones de 2014.[10] Sin embargo, la base gravable del impuesto es bastante estrecha. Por un lado, y al igual que con el impuesto de renta sobre las empresas, la legislación permite numerosos beneficios que se pueden descontar en la depuración de la renta, en particular los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas, las deducciones tributarias y los descuentos tributarios. Por el otro, el tramo exento en Colombia es muy amplio. Si bien en 2010 cerca de 1,1 millones de personas presentaron declaración de renta, solamente

[9] Algunos ejemplos de impuestos sobre la renta no progresivos son Hungría, donde todos los individuos tributan a una tasa única de 16%, y Latvia, donde la tarifa única es de 22%.

[10] En 2014 las tarifas marginales son 0% para los primeros $30 millones anuales de ingresos; 19% para ingresos entre $30 y $46.7 millones; 28% entre $46.7 y $112.7 millones; y 33% para ingresos superiores a $112.7 millones.

632 mil efectivamente pagaron el impuesto a partir de la declaración. A manera de comparación, en relación con el ingreso anual del hogar promedio, el tramo exento en Colombia es 6 veces mayor al de México y 1,5 veces mayor al de Perú (Gráfico 6). En razón a ello es importante destacar que, dados los elevados umbrales para declarar renta en el país, cualquier análisis del impuesto de renta de personas naturales hace referencia exclusivamente al segmento más rico de la población.

**Gráfico 6. Tramo exento en algunos países de la región y en la OCDE**




Fuente: OCDE (2010).

En cuanto a los beneficios para personas naturales, estos son claramente regresivos. Amparan solamente al 1% más rico, y dentro de este estrecho grupo favorece a los de mayores ingresos. En particular, a medida que el nivel de ingreso se incrementa, se permiten mayores deducciones y aumentan los ingresos no constitutivos de renta. Por el contrario, y en el sentido de mejorar la progresividad, las rentas consideradas como exentas decrecen cuando el nivel de ingreso sube (Alvaredo y Londoño 2013).

Lo anterior resulta aún más claro si comparamos las tasas efectivas medidas sobre los ingresos brutos --que es el nivel de renta donde aún no se ha descontado ningún costo ni beneficio tributario-- contra las tasas efectivas medidas contra la renta líquida gravable, categoría de renta donde ya se han depurado la mayoría de los beneficios tributarios. Del Cuadro 4 resulta evidente que es en los deciles más altos donde la diferencia entre estas dos medidas se hace mayor. Valga decir, en virtud a los beneficios tributarios, la base gravable del impuesto disminuye en mayor medida en los deciles más altos.

**Cuadro 4. Tasa efectiva de tributación de personas naturales (promedio 2006-2010)**

| Decil | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sobre Renta Líquida Gravable | 0.1 | 2.6 | 1.4 | 2.1 | 3.1 | 4.9 | 7.5 | 10.5 | 13.9 |
| Sobre Ingresos Brutos | 0.1 | 0.6 | 0.9 | 1.2 | 1.5 | 2.0 | 3.0 | 3.8 | 3.7 |

Fuente: Steiner y Cañas (2013).

Otro hecho que hacía del impuesto de renta menos progresivo era una deficiencia en el diseño de las retenciones. En el año 2010, 4,6 millones de personas pagaron el impuesto sobre la renta. De ellos, 3,5 millones pagaron el impuesto vía retenciones pero no declaraban renta y, por tanto, no tuvieron acceso al mecanismo de devolución de una porción de estos dineros. En razón a ello, este tramo de la población presentaba tarifas promedio de tributación un poco más altas que tramos de la población más ricos. En efecto, trabajadores con ingresos inferiores a $1,5 millones asumían tarifas entre 5% y 6%, mientras los que recibían ingresos entre $1,5 millones y $9 millones solo pagaban tarifas promedio entre 3% y 4% (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013). Como se verá más adelante, esto se modificó a partir de la Reforma 2012.

## D. Impuesto al Patrimonio

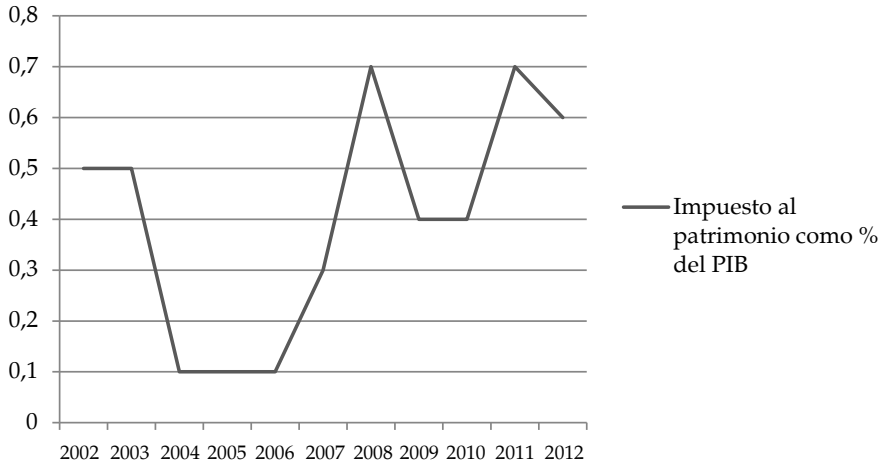
El impuesto al patrimonio en Colombia lo pagan, tanto las personas naturales como las personas jurídicas. Su base es el patrimonio líquido gravable, al cual se le pueden deducir el valor neto patrimonial de las acciones. Solamente las personas con un patrimonio líquido igual o superior a $1.000 deben pagar el tributo. El impuesto al patrimonio tiene un sistema de tarifas por rangos de patrimonio, con una tarifa máxima de 4.8%. De 2002 a 2012 el recaudo por impuesto al patrimonio se movió entre el 0,1 y el 0,7% del PIB (Gráfico 7). Según el MHCP, en 2012 lo recolectado por el impuesto fue 0,6% del PIB. En los últimos años este gravamen ha tenido como propósito financiar los gastos extraordinarios en materia de seguridad nacional. Fue introducido, a manera de impuesto temporal, durante el primer gobierno del presidente Álvaro Uribe.

Ahora bien, la parte del impuesto que recae sobre el patrimonio de las personas naturales es progresiva, ya que sólo grava a los individuos más pudientes. En 2010 apenas 43 mil personas naturales pagaron el impuesto (Gráfico 8). En adición al valor neto patrimonial de las acciones, también se les permite a las personas naturales deducir del impuesto los primeros $319 millones de su vivienda habitacional.

El principal problema con este impuesto es que también grava a las empresas, haciendo el tributo más distorsionante y menos progresivo. Evidentemente, hay empresas y sectores que funcionan con elevados niveles de patrimonio, sin que ello conlleve a mayores utilidades. Por no mencionar que en sectores estratégicos intensivos en capital, muchas empresas son propiedad de los gobiernos nacional y/o sub-nacional[11]. También ocurre que al gravar a las empresas, se grava por igual a todos los accionistas, sin hacer distinción entre grandes o pequeños accionistas.

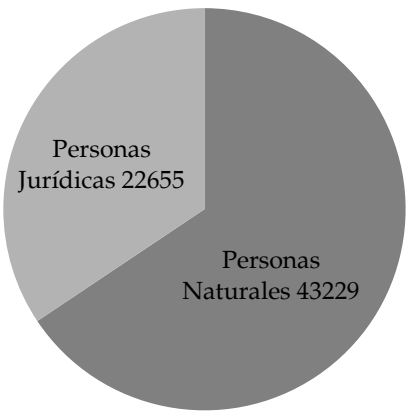
[11] Hasta 1991 el impuesto fue menos distorsionante y más progresivo. Consistía en un gravamen al patrimonio neto de personas naturales, con un mínimo gravable sustancialmente menor al actual y con tarifas progresivas. Fue derogado por la Ley 6 de 1992.

**Gráfico 7. Recaudo por Impuesto al Patrimonio**




Fuente: Cálculos propios basado en MHCP.

**Gráfico 8. Contribuyentes del Impuesto al Patrimonio en 2010**




Fuente: Cálculos Propios con base en la DIAN.

Un problema adicional con este impuesto es que incrementa las tarifas efectivas del impuesto de renta de las empresas de manera exagerada. Según Clavijo *et. al* (2013), el impuesto patrimonial ha elevado la tarifa

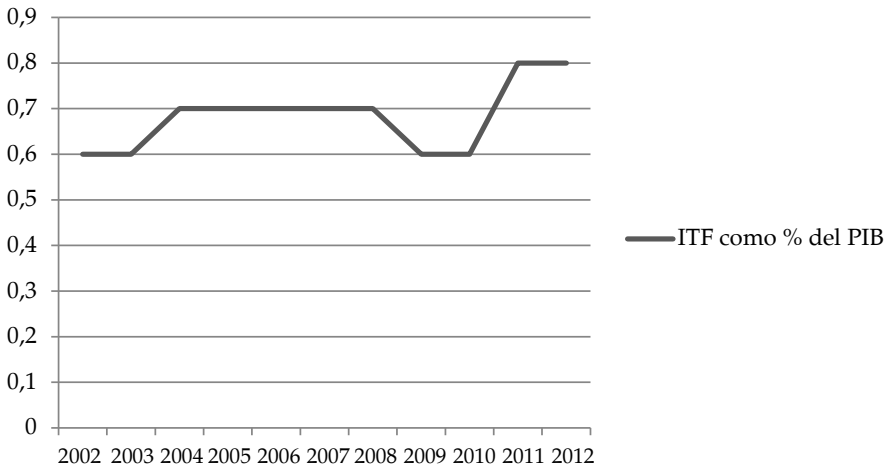
efectiva de renta de las empresas del 33% al rango 36-48% en el caso de los contribuyentes con más de $1000 millones de patrimonio. Para firmas con patrimonio entre $1000 y $5000 millones, las tarifas se encuentran entre 36 y 40,5% y para patrimonios superiores a $5000 millones la tasa efectiva del equivalente al impuesto de renta estaría alcanzando niveles de 48%, a todas luces una tarifa elevada, probablemente de las más altas en la región.

## E. Impuesto a las transacciones financieras ITF

El impuesto a las transacciones financieras se originó como una contribución "temporal" en la emergencia económica de 1998, con una tasa de 2x1000. A partir de la Ley 1111 de 2006, el ITF se convirtió en una fuente permanente de recursos a la tasa del 4x1000. Los sujetos pasivos del gravamen son los usuarios y clientes de las entidades vigiladas por la superintendencia financiera. Entre 2002 y 2012 el recaudo de este impuesto fluctuó entre 0,6% y 0,8% del PIB (Gráfico 9).

La administración Santos se había comprometido a hacer un desmonte gradual del impuesto, comenzando por bajar la tarifa a 2x1000 en 2014 y eliminarlo definitivamente en 2018. Ello con el propósito de promover la bancarización y, por esa vía, la inclusión social. Sin embargo, y en razón a la necesidad de arbitrar recursos fiscales para poder atender diversos reclamos provenientes del sector agropecuario, el Gobierno y el Congreso optaron por aplazar dicho desmonte por un año.

**Gráfico 9. Recaudo por impuesto sobre las transacciones financieras**




Fuente: Cálculos propios basados en MHCP.

**CAPÍTULO DOS**

# Reforma de 2012

La reforma tributaria aprobada por el Congreso en 2012 giró alrededor de cuatro principios: (i) hacer que el impuesto de renta fuese más progresivo; (ii) promover el empleo formal: (iii) reducir la evasión; y (iv) racionalizar los beneficios tributarios. En cuanto al recaudo, el Gobierno consideró que la reforma sería neutral en el corto plazo[12].

Para aumentar la progresividad del impuesto de renta sobre las personas naturales, se introdujo el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN). Las personas que en 2012 devengaron menos de $3.6 millones mensuales no serán sujetos del impuesto de renta. Con anterioridad a la reforma, a esas personas se les retenía en la fuente el 6% de sus ingresos, para muchos de ellos sin posibilidad de devoluciones por cuanto este segmento no estaba obligado a declarar renta. Para las personas que devenguen más de $3.6 millones al mes, la tasa de tributación será progresiva, alcanzando una máxima de 27% para quienes en 2012 hayan devengado $366 millones o más.

El principal objetivo que se persigue con el IMAN es el de limitar los beneficios tributarios que se pueden descontar. Así pues, el IMAN solo admite como deducciones sobre los ingresos los aportes obligatorios a seguridad social y los relacionados con indemnizaciones, seguros y pérdidas por catástrofe. Ello a diferencia del impuesto sobre la renta ordinaria, la cual permite descontar rentas exentas como por ejemplo las cesantías, los intereses sobre éstas, las pensiones y algunos complementos salariales.

En lo que respecta al impuesto de renta de personas naturales, el aspecto controversial de la reforma de 2012 fue haber aumentado el tramo exento de $3,1 millones a $3,6 millones mensuales. Valga decir, la reforma no respetó uno de los pilares básicos de un buen sistema tributario, el de contar con bases tributarias amplias.

[12] En el mediano y largo plazo se espera que el recaudo aumente levemente en razón a la disminución de distorsiones y al incremento en la formalización.

Vale la pena aclarar que el impuesto de renta ordinario sobre personas naturales funcionará paralelamente al IMAN. Así pues, si bien algunos empleados continuarán realizando la declaración de renta ordinaria, el impuesto que resulte no puede ser menor a aquel obtenido por medio del IMAN. Análogamente, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias a los empleados con una renta gravable alternativa inferior a $126 millones en 2013 y a los trabajadores por cuenta propia, se creó el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS). El IMAS es un sistema simplificado y definitivo[13], con una declaración sencilla y de fácil diligenciamiento. Para los empleados que opten por este sistema, las tarifas oscilan entre 0 y 8,17% y se aplica sobre la misma base gravable del IMAN. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la tarifa depende de su actividad económica[14].

De otra parte, con el propósito de estimular el trabajo formal[15] a las empresas se les exonera de algunos costos no salariales sobre el trabajo para empleados que devenguen hasta diez salarios mínimos, en particular el 2% destinado al ICBF, el 3% para el SENA y las contribuciones a la salud por parte de los empleadores (8,5%). Si bien aún no resulta técnicamente factible determinar con precisión el impacto de la reforma sobre la creación de empleo formal, la información reciente sobre el mercado laboral es bien alentadora (Gráfico 10). Desde la aprobación de la reforma tributaria, la formación de empleo ha tenido una clara tendencia al alza. Si se comparan los primeros seis meses de 2012 con los primeros meses de 2013, el incremento es aún más notorio.

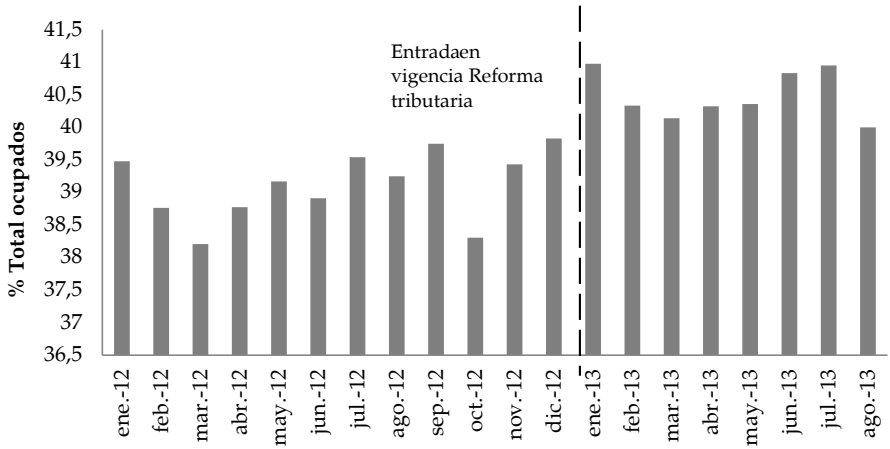
---

13 La declaración de renta presentada por IMAS queda en firme en tan sólo 6 meses, mientras que una declaración de renta ordinaria toma dos años.

14 La menor tarifa la presentan los trabajadores por cuenta propia inmersos en actividades de comercio, con una tarifa de 0,82%. Los que observan la tarifa más alta (6,4%) son aquellos que prestan servicios financieros.

15 Baste recordar que en 2012 el 51,1% de los trabajadores en las 13 áreas metropolitanas eran informales.

**Gráfico 10. Empleo formal como proporción del total de ocupados**




Fuente: Cálculos propios basados en DANE.

A partir de la reforma y en virtud al desmonte parcial de las cargas parafiscales, el SENA, el ICBF y el sistema de la salud serán fondeados con la renta proveniente del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). Se trata de un impuesto de destinación específica que grava la renta de las empresas con una tarifa del 8% (9% en 2014 y 2015), al tiempo que se reduce del 33 al 25% la tarifa general que pagan las empresas por el impuesto de renta. Es importante aclarar que la base del CREE es más amplia que la base del impuesto de renta. En particular, se permiten menos deducciones y las rentas consideradas como exentas son inferiores. En conjunto con la ley 1430 de 2010[16], el CREE ha afectado en mayor grado a las empresas intensivas en capital, dado que una de las deducciones más importantes que se les retiró es la hecha por inversión en activos fijos. En adición, la reducción en los parafiscales financiados por el CREE benefició principalmente a las empresas intensivas en mano de obra al reducir los

[16] La ley 863 de 2003 buscaba estimular la acumulación de capital al permitir la deducción por inversión en activos fijos de la declaración de renta de las empresas. Sin embargo, la ley 1430 de 2010 desmontó dicho beneficio para todas las empresas sin contratos de estabilidad jurídica.

costos no salariales. El CREE aplica sobre todas las personas jurídicas que pagan el impuesto de renta ordinario.

Para que la reforma tuviese viabilidad política, infortunadamente fue necesario mantener vigente el concepto de rentas de destinación específica. En particular, para disminuir los impuestos parafiscales y de manera de apaciguar los ánimos de quienes argumentaban que el ICBF y SENA se quedarían sin recursos suficientes, se determinó que el recaudo por CREE y los parafiscales que se continúan pagando por los asalariados que perciben más de 10 salarios mínimos, seguirán siendo una renta de destinación específica. Paradójicamente, en la práctica se terminó dándole al SENA y al ICBF unos presupuestos más grandes de los que de otra forma hubiesen recibido, un aumento de $732 y $742 mil millones respectivamente. Además, se les mantuvo el muy infortunado privilegio de acceder a sus recursos por fuera de la discusión anual en el Congreso a que es necesario someter el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto a la reducción de la evasión y el aumento en la eficiencia, la reforma de 2012 simplificó el IVA, eliminando las tarifas del 1.6, 10, 20, 25 y 35%. Se tienen ahora tres tarifas, de 0, 5 y 16%. También se introdujo un impuesto al consumo en restaurantes, bares, tabernas y/o discotecas, telefonía móvil y algunos bienes. Los restaurantes tendrán una tarifa del 8%[17]. La telefonía celular quedó gravada con una tarifa del 4% de la totalidad del servicio, sumado al IVA del 16%. Por el lado de los bienes gravados con este impuesto, la mayoría son de lujo, que antes tributaban a tasas superiores al 16%[18]. Steiner y Cañas (2013) simulan el efecto de la reforma en el IVA y encuentran que ésta no tiene un efecto distributivo importante ya que el índice de GINI pasó de 0,5066 antes de la reforma a 0,5061. En términos de recaudo, la reforma conlleva a una reducción de

[17] Si se desarrollan bajo franquicia, concesión, regalía o autorización, aplicará únicamente la tarifa del 16%. Los clubes sociales que brinden servicios de restaurante y bar, deberán cobrar tanto IVA de 16% como impuesto al consumo de 8%.

[18] Vehículos cuyo valor FOB o equivalente sea menor a US$30.000 tendrán una tarifa sobre el consumo del 8%. Vehículos cuyo valor FOB supere US$30.000 se gravarán a la tarifa sobre el consumo del 16%. Ambos, sin incluir IVA.

alrededor del 3%, lo cual presumiblemente se deba al cambio en la categoría de algunos bienes que pasaron de tributar a tarifas de 10 o 16%, al 5% o a considerarse exentos[19].

19 Así mismo, algunos bienes considerados como básicos –p.ej. café, trigo, centeno, avena, arroz industrial, maíz industrial, chocolate y pastas-- pasaron de estar exentos a pagar una tarifa de 5%. Recientemente la Corte Constitucional desestimó una tutela mediante la cual se había demandado este cambio. La Corte conceptuó que la modificación no aportaba al sistema una dosis manifiesta de regresividad.

**CAPÍTULO TRES**

# Propuesta de reforma estructural

El principal objetivo de la propuesta de Reforma Tributaria es aumentar el recaudo en cerca de dos puntos porcentuales del PIB, en razón al desmonte gradual del gravamen a las transacciones financieras, la eliminación del impuesto al patrimonio, y el muy probable aumento en el gasto en los años venideros. De otra parte, es imperativo aprovechar la reforma para enmendar algunas deficiencias del esquema tributario actual. En particular, es importante profundizar en los aciertos de la Reforma 2012 y corregir sus desaciertos.

Con miras a aumentar el recaudo, se propone ampliar la base del IVA e incrementar su tarifa. En la misma vía, se sugiere suprimir las rentas exentas (a excepción de los aportes obligatorios a las pensiones) en el impuesto de renta de las personas naturales y gravar los ingresos no constitutivos de renta, con la aclaración que en el caso de los dividendos se les permitiría deducir la porción ya pagada en cabeza de las empresas de manera de evitar la doble tributación. Por otro lado, se propone el desmonte total de los parafiscales y el reemplazo del impuesto de renta sobre las empresas y el CREE con un impuesto sobre las utilidades contables. Finalmente, se recomienda desmontar el impuesto al patrimonio de las empresas y hacer del impuesto al patrimonio sobre las personas naturales un gravamen permanente, ampliando su base y permitiendo descuentos por vivienda habitacional. Si bien consideramos esta propuesta como la más deseable desde el punto de vista técnico, se reconoce que puede enfrentar serias restricciones políticas en razón, entre otras, al accionar de poderosos grupos de interés representados en el parlamento. En razón a ello, planteamos dos propuestas alternativas que si bien se alejan de la que consideramos como técnicamente la más deseable, probablemente gozan de mayor viabilidad política.

## A. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Para el IVA se propone aumentar su tarifa y ampliar su base. Además, se recomienda conservar el impuesto al consumo sobre los bienes que actualmente se encuentra gravados por este tributo. Como se ilustró en la primera sección, Colombia tiene una tarifa general relativamente baja, tanto a nivel mundial como global, por lo cual se podría incrementar la tasa a 17%, para acercarse a los estándares internacionales. De forma complementaria, se sugiere extender la base del IVA sobre absolutamente todos los bienes y servicios, eliminando las tarifas diferenciales que, como ya se mostró, termina siendo una gabela para los más ricos, en vez de cumplir su objetivo de proteger a los más pobres.

Con el propósito de combatir la regresividad inherente al IVA, se plantea una devolución de su pago a los hogares de menores ingresos. En principio, esta devolución se podría efectuar de una de dos maneras: (i) restituir el monto exacto del impuesto pagado por cada familia a partir de transferencias electrónicas, como se hace en Uruguay; (ii) hacer un estimativo del gasto que los hogares de menores ingresos hacen en los bienes y servicios hoy en día excluidos y que pasarían a ser gravados a la tarifa general, y restituirles el correspondiente pago de IVA utilizando como vehículo para las transferencias alguno de los programas sociales ya existentes.

En el caso de Colombia, en el corto plazo la primera opción pareciera difícil de llevar a la práctica, razón por la cual se propone utilizar el programa de transferencias condicionadas "Más Familias en Acción" como mecanismo para la devolución del IVA pagado sobre bienes hoy en día no gravados. Este programa cubre a 2,6 millones de familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad o pobreza de acuerdo al SISBEN III[20]. En la actualidad, una familia con un solo hijo menor de 7 años

[20] El puntaje establecido por el SISBEN III para ser beneficiario del subsidio varía según el área geográfica en que la familia se encuentra. Se consideran tres áreas: las 14 ciudades principales, otras cabeceras urbanas y el área rural dispersa. Los puntos de corte cambian según la población vulnerable que habita dentro de cada zona, de acuerdo a ciertos criterios relacionados con la educación, alimentación, empleo y vivienda.

que viva en alguna de las ciudades capitales[21] y sea beneficiaria del programa recibe una transferencia monetaria mensual de aproximadamente $80,000, transferencia que aumentaría en 37,5% (unos $30,000) para compensarla por el estimativo del pago de IVA que dicha familia haría por su consumo de bienes y servicios hoy día excluidos[22].

La propuesta de aumentar la tarifa del IVA a 17%, sin excepciones y transfiriendo a los hogares beneficiarios de familias en acción el mejor estimativo que se pueda hacer del pago en que incurren por el pago del IVA sobre bienes antes exentos, aumenta el recaudo neto de devoluciones en cerca de 0,95% del PIB (Cuadro 5).[23] [24]

**Cuadro 5. Propuesta de reforma al IVA**

| Modificación | Incremento recaudo bruto (%PIB) | Incremento recaudo, neto de devoluciones (%PIB) |
|---|---|---|
| **-Gravar todos los bienes y servicios a una tarifa de 17%<br>-Conservar el impuesto al consumo<br>-Hacer transferencia monetaria a los hogares beneficiarios de "más familias en acción"** | 1,1 | 0,95 |

Fuente: Cálculos propios basados en DANE.

[21] A excepción de Bogotá en donde la misma familia recibiría una transferencia monetaria de $60,000.

[22] Es muy probable que dicha transferencia en realidad supere el pago de IVA efectivamente realizado, pues en su estimativo hemos supuesto que la evasión de IVA es 0, cuando diversos estudios la ubican en cerca de 30%.

[23] Cálculo se elabora siguiendo la metodología de Cruz (2011).

[24] De otra parte, estimamos en cuánto aumentaría el recaudo por IVA en Colombia manteniendo la tarifa de 16%, si se tuviera la eficiencia observada en Uruguay y Chile, que es del orden de 0,67. Estimamos que el recaudo podría aumentar en 1,4% del PIB si se redujera la evasión al nivel observado en dichos países. Este ejercicio es apenas ilustrativo en tanto la reducción de la evasión, contrario al aumento de la tarifa, en gran medida escapa al control de las autoridades.

## B. Impuesto de Renta sobre las Empresas y CREE

Antes de la Reforma 2012, las empresas pagaban impuesto de renta a una tarifa de 33% e impuestos parafiscales por ICBF, SENA y cajas de compensación familiar (CCF), además de contribuciones sociales para sus trabajadores. A finales de 2012 se desmontaron las contribuciones al ICBF, al SENA y para la salud para los trabajadores que devengan menos de diez salarios mínimos. Para sustituir estos recursos se creó el impuesto para la equidad CREE con una tasa del 8% (9% en 2014 y 2015) y, a la vez, se disminuyó la tarifa del impuesto de renta de 33% a 25% (Cuadro 6).

**Cuadro 6. Impuestos sobre las empresas**

| | |
|---|---|
| **Antes de la Reforma 2012** | -Parafiscales ICBF, SENA, CCF<br>-Impuesto de renta de 33%<br>-Contribuciones sociales |
| **Reforma 2012** | -Parafiscales ICBF, SENA, CCF para empleados con salarios por encima a 10 salarios mínimos<br>-CREE de 8%<br>- Impuesto de Renta de 25%<br>-Contribuciones sociales a excepción de los aportes para la salud |

Fuente: Elaboración propia.

Delante de este panorama, la propuesta consiste en eliminar el impuesto de renta ordinaria, el CREE y la totalidad de los parafiscales. Para su reemplazo se retoma la propuesta de Perry (2010) de gravar la utilidad contable de las empresas, no la renta líquida gravable. Con este proceder no se permitiría ningún tipo de renta exenta, deducción o descuento tributario. Gravaría las utilidades comerciales, nivel en la declaración del impuesto donde solamente se permiten depurar las devoluciones, rebajas y descuentos, los ingresos no constitutivos de renta y los costos y gastos de la actividad económica que ejerza la empresa (Esquema 1).

**Esquema 1. Depuración Renta Ordinaria e Impuesto sobre la Utilidad Contable**

| |
|---|
| **Ingresos Brutos** |
| **- Devoluciones, Rebajas y Descuentos** |
| **- Ingresos No Constitutivos de Renta** |
| **= Ingresos Netos** |
| - Costos y Gastos Totales |
| **=UTILIDAD** ← Nuevo Impuesto sobre la Utilidad Contable. Tarifa de 21% |
| **-DEDUCCIONES TRIBUTARIAS** |
| **= Renta Líquida** |
| **-RENTAS EXENTAS** |
| **= Renta Líquida Gravable** |
| **Renta líquida Gravable x Tarifa (Renta=25%)** |
| **=Impuesto sobre la renta gravable** |
| **-DESCUENTOS TRIBUTARIOS** |
| **= IMPUESTO NETO** |

Fuente: Elaboración propia.

El impuesto sobre las utilidades contables tendría una base más amplia que la del CREE y mucho más extensa que la del impuesto de renta ordinario. Al mismo tiempo, no sería posible limitar arbitrariamente el reconocimiento de costos y gastos asociados al negocio a través de mandatos legales o de interpretación por parte de la DIAN. Con una tasa impositiva de 21% sobre la utilidad contable se obtendrían recursos equivalentes a los que con anterioridad al establecimiento del CREE se obtenían por concepto de impuesto de renta y parafiscales (Cuadro 7). Esta propuesta, que es neutra desde el punto de vista del recaudo, tiene varios atributos. De una parte, grava un concepto (la utilidad) con fundamento económico, no uno (renta líquida gravable) producto de toda una serie de arbitrariedades contables, las cuales pueden ser utilizadas por algunos contribuyen-

tes para tributar montos menores a los debidos. De otra parte, garantiza que haya equidad horizontal entre empresas y entre sectores, al reducir la dispersión de tarifas efectivas. Asimismo, simplifica el régimen tributario, disminuyendo costos administrativos tanto para los contribuyentes como para el Estado.

**Cuadro 7. Propuesta sobre el CREE, impuesto de renta e impuesto sobre las utilidades comerciales**

| **Modificación** |
|---|
| -Eliminar el impuesto a la renta, CREE, y parafiscales<br>- Crear un impuesto que grave las utilidades con una tarifa de 21%<br>-Neutra en términos de recaudo |

Fuente: Cálculos propios con base en DIAN.

En cuanto al gasto, desde la Reforma 2012 los recursos recolectados por los parafiscales desmontados se reemplazaron por los peculios que se recaudan con el CREE. Infortunadamente, lo que se recauda por CREE no engrosa el presupuesto general de la Nación, sino que se constituye en una renta de destinación específica, derivando en mayores inflexibilidades en el manejo del presupuesto y constriñendo el margen de maniobra para la utilización de los dineros públicos. En razón a ello, se recomienda que al momento de eliminar el impuesto de renta ordinario y CREE, además del desmonte del resto de impuestos parafiscales, no se amarren los recursos del impuesto a las utilidades a un gasto específico. Es imperativo obligar tanto al SENA como al ICBF a ir al presupuesto general de la Nación y basar el tamaño de sus recursos en criterios de eficiencia a través del procedimiento político en el Congreso de la República.[25]

[25] Si del proceso político resulta que las CCF deben seguir recibiendo recursos de parte de las empresas a través del Estado, se recomienda que estos también respondan a criterios de eficacia en sus usos.

## C. Impuesto de Renta Personas Naturales

Para el impuesto de renta sobre las personas naturales se sugiere eliminar la mayoría de rentas exentas. Dentro de éstas encontramos el tramo exento de los empleados[26], algunos complementos salariales, pensiones, ahorros en cuentas de fomento para la construcción (AFC) y los aportes voluntarios para las pensiones. Los aportes obligatorios a los fondos de pensiones continuarían exentos ya que también se propone gravar las pensiones[27]. Asimismo, se propone incluir dentro del impuesto de renta e IMAN los ingresos no constitutivos de renta. En los ingresos no constitutivos de renta se encuentran las participaciones en sociedades y los dividendos, que se gravarían en cabeza de los accionistas, descontando el impuesto ya pagado por las empresas[28]. Esta opción, que corresponde al modelo chileno, permite estimular la inversión a través de la retención de utilidades y constituye la manera correcta de evitar caer en la doble tributación. Al incluir los ingresos no constitutivos de renta dentro del impuesto de renta e IMAN, se les aplicaría el sistema de tasas marginales sobre los rangos de ingresos escalonados, lo cual permitiría gravar con una tarifa marginal de 0% a las personas que perciben una renta baja al tiempo que reciben montos bajos por dividendos.

Si se decidiera eliminar la totalidad de los mencionados beneficios tributarios en una sola movida, el incremento en el recaudo sería de 1,1% del PIB. Sin embargo, para facilitar su supresión, se recomienda desman-

---

[26] Comprende el 25% de los ingresos del empleado con un tope mensual de 240 UVT, $6'596,400 de 2014.

[27] Al incluir las pensiones dentro de la declaración de renta, estas se verían sujetas al sistema de tasas marginales sobre rangos de ingresos escalonados, lo cual permitiría gravar con una tarifa marginal de 0% a las pensiones de montos más bajos.

[28] Por ejemplo, si los ingresos por concepto de dividendos de una persona son $100, a estos $100 se les aplica las tarifas marginales escalonadas por rango de ingreso, lo que da como resultado un pago de $33 (si se le aplicara la tasa máxima de renta). A estos $33 se les debe descontar el impuesto ya pagado por la empresa, el cual sería de $21 (aplicando la tarifa propuesta sobre las utilidades contables de las empresas). En consecuencia, el impuesto final sobre los dividendos a cargo de esta persona serían de $12. Por supuesto, si se trata de una persona de menores ingresos, enfrentaría una tarifa de renta mucho menor y, probablemente, no sería sujeta del impuesto sobre los dividendos.

telar estos beneficios de manera gradual: por ejemplo, en el primer año reducirlos a la mitad, aumentando el recaudo tributario en 0,55% del PIB; y posteriormente continuar con el desmonte conllevando nuevamente a un mayor recaudo de 0,55% del PIB (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Propuestas para el impuesto de renta sobre las personas naturales**

| Modificación | Incremento Recaudo[29] (% PIB) |
|---|---|
| -Gravar la mitad de las rentas exentas a excepción de los aportes obligatorios a los fondos de pensiones (p.ej. tramo exento de quienes declaran, pensiones)<br><br>- Gravar la mitad de los ingresos no constitutivos de renta: (p.ej. participaciones en las sociedades, dividendos) | 0,55 |

Fuente: Cálculos propios con base en DIAN.

### D. Nuevo Impuesto al Patrimonio

El actual impuesto al patrimonio presenta un esquema de tarifas diferenciadas. Se aplica una tarifa del 1% a los patrimonios cuya base gravable vaya desde los $1.000 hasta los $2.000 millones; de 1,4% para patrimonios entre $2.000 y $3.000 millones; de 2,4% para patrimonios entre $3.000 y $5.000 millones; y de 4,8% para patrimonios cuya base gravable supere los $5.000 millones. De la base del impuesto, que es el patrimonio líquido, se puede deducir el valor patrimonial neto de las acciones, aportes en sociedades nacionales y los primeros $319 millones del valor de la vivienda de habitación.

[29] Debido a la agregación en las variables de las declaraciones de renta de las personas naturales, no es posible analizar cada tipo de renta exenta o ingreso no constitutivo de renta de manera individual, ni su respectivo incremento en el recaudo marginal al momento de su eliminación. Sin embargo, al ser los aportes obligatorios a los fondos de pensiones los únicos que no se eliminarían, se considera que la cifra proyectada es bastante cercana al monto real.

Con el nuevo impuesto al patrimonio, se sugiere gravar exclusivamente a las personas naturales, excluyendo del impuesto a las personas jurídicas. Ello con el doble propósito de aminorar la carga tributaria sobre las empresas y por otro lado, para lograr progresividad en el esquema tributario. El nuevo tributo mantendría el mismo concepto de riqueza -el patrimonio líquido gravable- y un esquema de tarifas diferenciadas por rangos de ingreso, agregando un rango desde los $500 hasta los $1.000 millones con una tarifa de 0,8% y otro que vaya de los $6.000 millones en adelante, con una tasa de 5,2%. Además, se hacen unas leves modificaciones a las tarifas ya existentes para garantizar que se recupere la mayoría del recaudo que anteriormente recaía sobre las empresas[30]. Este nuevo impuesto al patrimonio permitiría hacer deducciones únicamente por concepto de vivienda habitacional y su recaudo sería de 0,5% del PIB. (Cuadro 9).

**Cuadro 9. Nuevo Impuesto al Patrimonio**

| Rango | Tarifa | Miles de Personas | Recaudo (% PIB) |
|---|---|---|---|
| $500m-$1mm | 0,8% | 110.2 | 0.1 |
| $1mm-$2mm | 1,2% | 28.6 | 0.08 |
| $2mm-$3mm | 2% | 8.6 | 0.08 |
| $3mm-$5mm | 2,6% | 3.7 | 0.07 |
| $5mm-$6mm | 4,8% | 0.49 | 0.03 |
| $6mm o + | 5,2% | 1.9 | 0.14 |
| TOTAL | | 153.4 | 0.5 |

Fuente: Cálculos propios con base en DIAN.

[30] En particular, de $1.000 a $2.000 millones la tarifa pasa de 1% a 1,2%; de $2.000 a $3.000 millones de 1,4% a 2%; de $3.000 a $5.000 millones de 2,4% a 2,6%; la tarifa para el rango de $5.000 a $6.000 millones sería de 4,8%.

## Propuesta Consolidada

En resumen, la propuesta de reforma comprende un incremento en la tarifa de IVA de 16% a 17% más la ampliación de la base gravando todos los bienes y servicios, con devolución a los hogares de menores ingresos, conservando el impuesto al consumo. Con ello se aumenta el recaudo neto en 0,95% del PIB. Para las empresas se sugiere un impuesto sobre las utilidades contables y la eliminación de los parafiscales, impuesto de renta y CREE. Estos cambios resultarían fiscalmente neutros a nivel agregado. En cuanto a las personas naturales, se propone incluir los ingresos no constitutivos de renta dentro del impuesto de renta e IMAN de manera gradual, haciendo la salvedad de que para el caso de los dividendos se permitiría descontar el impuesto ya pagado por las empresas. Además, se recomienda la eliminación de todas las rentas exentas de forma paulatina, a excepción de los aportes obligatorios a los fondos de pensiones, estas medidas aumentan el recaudo en 0,55% del PIB. Por último, se propone la creación de un nuevo impuesto al patrimonio que recaiga sobre las personas y que únicamente permita descuentos por vivienda habitacional. Este cambio, traslada la carga de las empresas a los hogares más pudientes, y aumentaría el recaudo en 0,5% del PIB, partiendo de un escenario en el cual el impuesto al patrimonio ya ha sido desmontado. El impacto de las medidas sobre el recaudo se resume en el Cuadro 10, donde se observa que, en su conjunto, las medidas propuestas aumentarían el recaudo en 2% del PIB.

## Cuadro 10. Propuesta consolidada

| | Propuesta | Impacto marginal en el recaudo ( %PIB) |
|---|---|---|
| **IVA** | -Incrementar tarifa general de 16 a 17%<br><br>-Gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general<br><br>-Transferencia monetaria para beneficiarios de "más familias en acción"<br><br>-Se conserva el impuesto al consumo | 0,95 |
| **Personas** | -Gravar la mitad de los ingresos no constitutivos de renta<br><br>-Eliminar la mitad de las rentas exentas a excepción de los aportes obligatorios a las pensiones<br><br>- Nuevo impuesto al patrimonio[31] | 0,55<br><br>0,5 |
| **Empresas** | - Impuesto de 21% sobre utilidades contables<br><br>-Desmonte impuesto de renta, CREE y parafiscales | -No habría cambios en el recaudo |

Fuente: Elaboración propia.

[31] El recaudo marginal del nuevo impuesto al patrimonio sería de 0,5% del PIB partiendo de un escenario en el cual el impuesto al patrimonio actual ya ha sido desmontado.

**CAPÍTULO CUATRO**

# Propuestas alternativas de reforma tributaria

Ante plausibles trabas relacionadas a la viabilidad política de la reforma sugerida, se proponen dos opciones alternativas. Ambas conservan dos elementos de la propuesta principal, que se consideran como inamovibles: el nuevo impuesto al patrimonio el cual solo recaería sobre las personas naturales; y la eliminación de los impuestos de renta, CREE, parafiscales y su reemplazo por un impuesto sobre las utilidades contables de las firmas, el cual tendría un efecto neutro sobre el recaudo. Estas propuestas se consideran indispensables por su contribución a mejorar la progresividad y la equidad horizontal del sistema tributario, el cual se volvería menos distorsivo y más eficiente. Con estos inamovibles, planteamos dos alternativas que modifican la propuesta original, pero mantiene inalterado el aumento global en el recaudo.

En la Alternativa 1 ya no se propone gravar la mitad de los ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas, con lo cual se perdería 0,55% del PIB en el recaudo. Para compensar dicha perdida, se propone prolongar el gravamen a las transacciones financieras, pero con una tasa de 3x1000, lo cual aumentaría el recaudo en 0,6% del PIB. También se modifica la propuesta sobre el IVA. En vez de gravar todos los bienes y servicios a una tarifa de 17% con devolución monetaria para los más pobres, se contempla dejar las tarifas diferenciales inalteradas, pero incrementando la tarifa general de 16% a 18%. Con esta medida el recaudo se incrementaría en 0,87% del PIB, en lugar de 0,95% del PIB de la propuesta original. El aumento total de la Alternativa 1 es de aproximadamente 2% del PIB. Vale la pena agregar que a pesar de que se recogen los recursos necesarios, esta Alternativa es mucho menos progresiva y más distorsiva que la propuesta principal.

En la Alternativa 2 tampoco se incluye la sugerencia de gravar la mitad de los ingresos no constitutivos de renta y rentas exentas, por lo cual se

pierde 0,55% del PIB en el recaudo. Para compensar esta disminución, se recomienda prolongar el gravamen a las transacciones financieras bajo su estructura actual, con lo cual el recaudo aumentaría en 0,8% del PIB. Asimismo, se modifica la propuesta sobre el IVA de gravar todos los bienes y servicios a una tarifa de 17% con devolución para los hogares más pobres. En su lugar tan sólo se contempla un alza en la tasa general de 16% a 17%, dejando el resto del esquema inalterado. En consecuencia, el recaudo por IVA no sería de 0,95% del PIB como en la propuesta original, sino de 0,52% del PIB. Para recolectar los recursos faltantes, se elevarían aún más las tasas del nuevo impuesto al patrimonio para todos los rangos de ingreso, así: de $500 a $1000 millones la tarifa sería de 1%, de $1000s a $2000 millones de 2%, de $2000 a $3000 millones de 3%, entre $3000 y $5000 millones de 3,5%, desde $5000 hasta $6000 millones del 5%, a partir de los $6000 millones de 5,4%. El recaudo con esta versión del nuevo impuesto al patrimonio sería de 0,65% del PIB y el aumento total de recaudo de la Alternativa 2 sería de aproximadamente 2% del PIB.

## Cuadro 11. Propuesta principal y alternativas (aumento en recaudo como % del PIB)

| | Propuesta Principal | Propuesta Alternativa 1 | Propuesta Alternativa 2 |
|---|---|---|---|
| **Impuesto al patrimonio de las empresas** | -Se desmonta | -Se desmonta | -Se desmonta |
| **Nuevo Impuesto al Patrimonio[32] (Impuesto al patrimonio sobre las personas)** | 0,5 | 0,5 | -Tarifas más altas para los distintos rangos de patrimonio<br>0,65 |
| **Impuesto sobre las transacciones financieras** | -Se desmonta | -Disminuyendo la tarifa a 3x1000<br>0,6 | 0,8 |
| **IVA e impuesto al consumo** | -Incrementar tarifa general de 16% a 17%<br>-Gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general<br>-Transferencia monetaria para los hogares beneficiarios de "más familias en acción"<br>-Se conserva el impuesto al consumo<br>0,95 | -Incrementar la tarifa general de 16 a 18% manteniendo inalterado el resto de la estructura actual<br>0,87 | -Incrementar la tarifa general del 16 a 17% manteniendo inalterado el resto de la estructura actual<br>0,52 |
| **Impuesto de renta de las empresas, CREE, parafiscales** | - Impuesto de 21% sobre utilidades contables de las firmas<br>-Desmonte impuesto de renta<br>-Desmonte CREE<br>-Desmonte Parafiscales<br>-No habría cambios en el recaudo | - Impuesto de 21% sobre utilidades contables de las firmas<br>-Desmonte impuesto de renta<br>-Desmonte CREE<br>-Desmonte Parafiscales<br>-No habría cambios en el recaudo | - Impuesto de 21% sobre utilidades contables de las firmas<br>-Desmonte impuesto de renta<br>-Desmonte CREE<br>-Desmonte Parafiscales<br>-No habría cambios en el recaudo |
| **Impuesto de renta de las personas e IMAN** | -Gravar la mitad de los ingresos no constitutivos de renta<br>-Eliminar la mitad de las rentas exentas a excepción de los aportes obligatorios a las pensiones<br>0,55 | -Se mantiene inalterado el impuesto de renta e IMAN | -Se mantiene inalterado el impuesto de renta e IMAN |

Fuente: Elaboración propia.

[32] El aumento en el recaudo propiciado por el nuevo impuesto al patrimonio sería de 0,5% del PIB partiendo de un escenario en el cual el impuesto al patrimonio actual ya ha sido desmontado.

## REFERENCIAS


Alvaredo, F y Londoño, J. (2013). *High Incomes and Personal Taxation in a developing Economy: Colombia 1993-2010.* CEQ Working Paper No 12.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumentos de Desarrollo.*Washington D.C.

Clavijo, S. , A. Vera y N. Vera, N. (2013). *Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos.* Premio a la investigación "Germán Botero de los Ríos" FEDESARROLLO.

Cruz, A. (2011). *Medición de la evasión del IVA en Colombia: Actualización nueva base de cuentas nacionales 2005. Suplemento: período 2005-2010.* Cuadernos de Trabajo DIAN. Documento web No. 43.

International Monetary Fund (IMF). (2013). *Fiscal Monitor: Taxing Times.* Washington.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2013). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2013.

OECD (2010), Latin American economic Outlook 2011: How middle class is Latin America? OECD publishing.

Perry, G. (2010). Hacia una Reforma Tributaria Estructural En Steiner, R. y Traverso, V. *Colombia: 2010-2014, Porpuestas de Política Pública.* CAF-FEDESARROLLO.

Steiner, R. y C. Soto (1999). *Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia.* Cuadernos de Fedesarrollo, No.6, Bogotá.

Steiner, R y A. Cañas (2013). *Tributación y Equidad en Colombia.* Serie Documentos CEDE, 2013-24.

URUGUAY. DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA DGI. *Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el método de consumo 2000-2012.* Asesoría económica. Diciembre 2013.

Desde el año 2004 el Ministerio de Hacienda publica anualmente el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en el cual se presentan las proyecciones oficiales sobre ingresos y gastos del gobierno central para los siguientes diez años. Como es de esperar, dichas proyecciones están sujetas a altos grados de incertidumbre, razón por la cual resulta indispensable evaluar sus principales vulnerabilidades. La presente edición de Cuadernos de Fedesarrollo, elaborada con ocasión de los Debates Presidenciales de 2014, contiene dos documentos relacionados con las disyuntivas que deberá enfrentar la próxima administración ante escenarios alternativos desde el punto de vista fiscal.

El propósito del primer documento, elaborado por Leonardo Villar y David Forero, es analizar la sensibilidad de las proyecciones fiscales de Colombia frente a posibles cambios en el ámbito internacional y a incrementos potenciales del gasto público provenientes de intervenciones necesarias, y deseables, de política pública. Esas sensibilidades permiten concluir que la brecha fiscal será del orden del 2,1% del PIB en un escenario externo benevolente. Dicha brecha podría ampliarse hasta cerca del 3% del PIB si las circunstancias internacionales implican precios más bajos del petróleo o tasas de interés externas mayores a las que se suponen en el MFMP.

El segundo documento, elaborado por Roberto Steiner y Juan Camilo Medellín, plantea elementos para la reforma tributaria que será indispensable para cubrir los faltantes fiscales mencionados. La reforma propuesta avanza sobre los cambios introducidos en 2012, profundizando en sus aciertos y corrigiendo sus desaciertos. Los elementos planteados por los autores no se guían únicamente por afanes fiscalistas, sino por la búsqueda de un sistema tributario más equitativo, eficiente y lo menos distorsivo posible.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

ISBN: 978-958-58393-0-4
9 789585 839304