

Las reformas económicas estructurales que necesita Colombia

El inicio de un nuevo periodo presidencial es adecuado para impulsar las reformas estructurales que necesita un país, a pesar de que sean impopulares; no tramitarlas implica aplazar indefinidamente la solución de problemas trascendentales para la economía, que pueden terminar afectando al propio Gobierno que no lo hace.

Los Gobiernos anteriores no avanzaron, o lo hicieron a medias, en las diversas reformas estructurales que necesita Colombia. El objetivo propuesto en este documento es describir aquellas más importantes en materia económica, resaltando la problemática que las caracteriza.

Reforma tributaria

Desde la reforma constitucional de 1991, el gasto público comenzó a crecer más que los ingresos. Para financiarlo, Colombia cayó en un círculo vicioso de tramitar reformas tributarias cada 18 meses, pero no ha logrado eliminar la diferencia.

El resultado es un estatuto tributario complejo, inestabilidad en las reglas de juego para los contribu-

yentes y altísimas tasas efectivas de tributación, que incentivan la evasión, la elusión y el cabildeo para obtener privilegios.

Paradójicamente, la carga tributaria es baja (los ingresos fiscales como porcentaje del PIB bordean el 20%), pero la tasa efectiva de tributación, calculada por el Banco Mundial, está entre las diez más altas del mundo: equivale al 69% de las utilidades.

Esto se explica porque la mayor parte de la tributación recae sobre pocos contribuyentes: 3.441 empresas formales aportan el 67% del recaudo del impuesto de renta; de igual forma, la base de personas naturales es estrecha por los altos umbrales a partir de los cuales se aplica la retención en la fuente. Alrededor del 82.6% de la tributación directa la hacen



➔ Hay problemas de cobertura. El número de personas ocupadas en Colombia es del orden de 22 millones, y de ellos solo 7.2 millones, el 33%, cotizan o ahorran activamente en el Sistema General de Pensiones.

las empresas, mientras que las personas naturales solo aportan el 17.4% (en la OCDE, las primeras aportan el 28.2% y las segundas el 71.8%).

Como producto del cabildeo mencionado, las exenciones y los tratamientos preferenciales son numerosos; el Banco Mundial calcula que el costo fiscal de estos gastos tributarios está entre el 3.0% y el 4.5% del PIB.

Reforma pensional

En Colombia solo el 23% de la población en edad de jubilación recibe una pensión.

Hay problemas de sostenibilidad por el envejecimiento de la población, producto de la caída de las tasas de natalidad y mortalidad y el aumento de la esperanza de vida. Esto afecta directamente al Régimen de Prima Media (RPM) porque se reduce el número de aportantes con relación al número de pensionados. Como las reservas de este sistema se agotaron, el pago de las pensiones lo asume el Gobierno, que destina \$41 billones del presupuesto anual a este rubro; este gasto es superior al monto de la inversión pública de 2018 (\$34.3 billones).

En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), los problemas de sostenibilidad financiera se asocian con la tendencia descendente de las tasas de interés a largo plazo, pues se encarece el financiamiento del pasivo pensional. En la medida en que las tasas de interés son más bajas, es necesario un monto mayor de ahorro de los trabajadores para obtener una pensión; y cuando la obtienen, las rentas vitalicias pueden ser impactadas negativamente, lo que, sumado al riesgo de extralongevidad, afecta a la baja los montos de las mesadas pensionales.

También hay problemas de equidad horizontal por la existencia de un subsidio en el RPM, que no lo hay en el RAIS. Al comparar dos trabajadores con historias laborales idénticas y con aportes pensionales iguales, el afiliado al RPM, en general, recibe una pensión superior a la del afiliado al RAIS.

Los problemas de equidad vertical surgen del carácter regresivo del subsidio en el RPM, pues los beneficios aumentan a medida que la pensión es más alta. Los cálculos del Departamento Nacional de Planeación indican que los pensionados del quintil más bajo reciben el 4.3% del subsidio, mientras que los de los dos quintiles de mayores ingresos reciben el 74.2%.

Adicionalmente, hay problemas de cobertura. El número de personas ocupadas en Colombia es del orden de 22 millones, y de ellos solo 7.2 millones, el 33%, cotizan o ahorran activamente en el Sistema General de Pensiones.

El problema de cobertura se explica por dos factores: la informalidad y la evasión. La informalidad incide en la baja densidad de las cotizaciones, de forma que muchos trabajadores no logran completar las semanas necesarias para acceder a una pensión. En el caso de la evasión, un estudio del Ministerio de Hacienda contrastó las declaraciones de renta de los trabajadores independientes con sus aportes en la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes) y encontró que el 94% de ellos son evasores; calculó en \$3 billones anuales el costo relacionado.

Por último, hay problemas de riesgo jurídico que nacen del activismo judicial de cortes y jueces que mediante sus decisiones generan grandes impactos negativos y cambian las reglas de juego del sistema pensional.

Reformas al gasto público

Los gastos de funcionamiento del Gobierno son altamente inflexibles porque en su mayoría están asignados por normas. Por eso, los recortes se aplican generalmente al rubro de inversión, ocasionando mayores pérdidas de dinamismo de la economía.

La política de subsidios es regresiva porque beneficia a las personas de ingresos altos, en lugar de beneficiar a los más desvalidos. Hay problemas de focalización, irregularidades en los procesos de inscripción para obtener los subsidios y carencia de auditorías adecuadas que permitan verificar que realmente se asignan a los más necesitados.

Este es uno de los factores que explica la pérdida de capacidad de la política fiscal para afectar la redistribución del ingreso. El coeficiente de Gini de Colombia, que es uno de los más altos del mundo, prácti-



camente se mantiene sin cambios antes y después de la política fiscal (0.574 y 0.567, respectivamente).

La Comisión del Gasto y la Inversión Pública resalta que el proceso presupuestario es fragmentado, pues el Presupuesto General de la Nación, el de las entidades territoriales y el de regalías se manejan de forma independiente. Adicionalmente, en el Gobierno central una entidad está a cargo del presupuesto de gastos, y otra del de inversión.

En general, hacen falta criterios técnicos para la asignación de los gastos por prioridades y por impacto esperado, y no existen sistemas de evaluación de los efectos de las políticas públicas.

Con relación a la administración pública, no hay certeza sobre el tamaño del empleo público, por la coexistencia de diferentes modalidades de contratación que en algunos casos son usadas para evadir las restricciones impuestas por programas de austeridad.

El sistema de carrera administrativa tiene numerosos problemas que van desde procesos de selección poco transparentes y costosos, hasta la ausencia de incentivos y de promoción efectiva, lo que desmotiva a los



➔ La informalidad es uno de los factores que impide el crecimiento de la productividad, explica la baja cobertura del sistema pensional, incide en el exiguo recaudo tributario y hace más onerosa la operación del sistema de salud.

funcionarios. Además, las escalas salariales son complejas y son inexistentes los mecanismos de salida. El resultado es una burocracia con baja eficiencia y poco productiva.

La contratación pública es una fuente de corrupción y de captura de rentas y de entidades públicas; hay problemas de complejidad y de transparencia de la regulación, que no permiten el flujo y el acceso a la información a los oferentes.

Otras reformas

Flexibilización laboral

El mercado laboral colombiano se caracteriza por rigideces que repercuten en alto desempleo y elevada informalidad. En las últimas décadas se adoptaron algunas reformas, pero aún subsisten factores que limitan el margen de las empresas para ajustarse a los cambios de ciclo de la economía.

Con la reforma tributaria de 2012 se eliminaron los parafiscales del Sena y el ICBF, pero todavía las cargas

equivalen al 49% del valor de la nómina, según la ANIF.

La OCDE encuentra atípico que en Colombia el salario mínimo no tenga una diferenciación marcada con la remuneración promedio, como ocurre en la mayoría de las economías. De igual forma, un salario mínimo nacional impide la generación de empleos de calidad en las regiones en las que el costo de vida es inferior al de las grandes ciudades.

Formalización laboral

La tasa de informalidad laboral es alta; en el periodo enero-marzo de 2018, su nivel fue del 62.9% para el total del país.

La firma McKinsey calcula que en Colombia la productividad laboral relativa de los trabajadores informales es apenas el 6% de la de un trabajador de Estados Unidos; esto significa que acá se necesitan 17 trabajadores informales para producir lo mismo que un trabajador de ese país.

La informalidad es uno de los factores que impide el crecimiento de la productividad, explica la baja cobertura del sistema pensional, incide en el exiguo recaudo tributario y hace más onerosa la operación del sistema de salud, porque se benefician del régimen subsidiado. Por esto es prioritario reducirla de forma más acelerada que la observada hasta ahora.

Conclusión

Es evidente que los temas mencionados tienen impactos negativos y que solucionarlos es vital para el futuro de la economía, en un mundo crecientemente globalizado. No darles la solución estructural que requieren es condenar al país a quedarse del tren del desarrollo. La globalización demanda empresas más competitivas y más innovadoras; pero los problemas mencionados son un lastre que impide a las firmas colombianas cumplir con esos requisitos.