



Estudios Económicos de la OCDE **COLOMBIA**

Resumen ejecutivo

Octubre 2019



- El crecimiento se está fortaleciendo
- El cumplimiento de la regla fiscal requiere medidas de ingresos y gastos
- La productividad y el comercio han de ser los motores del crecimiento
- La reducción de la informalidad es beneficiosa para la inclusión y la productividad
- Garantizar un apoyo adecuado a los trabajadores para que consigan empleos de alta calidad
- Las políticas sociales podrían ser más eficaces en la reducción de la desigualdad

Principales recomendaciones

Seguir mejorando las políticas macroeconómicas y la gobernanza

- Cumplir la regla fiscal y aspirar a un déficit estructural del 1% para 2022.
- Establecer un consejo fiscal independiente para monitorear los riesgos fiscales y proporcionar análisis técnicos adicionales sobre las metas fiscales y sus revisiones.
- Reducir las rigideces presupuestarias mediante el recorte de los gastos obligatorios y de la preasignación de ingresos a fines específicos.
- Evaluar los programas sociales y las exenciones tributarias y mantener sólo aquellos que tengan un efecto positivo en la productividad o la equidad.
- Ampliar la base del impuesto a la renta de las personas reduciendo el umbral de ingresos en base al cual los contribuyentes comienzan a tributar y eliminar exenciones.
- Sustituir las tasas reducidas del IVA por transferencias monetarias a familias de bajos ingresos.
- Reducir la tasa y ampliar la base de los impuestos sobre las empresas.
- Reforzar la administración tributaria y establecer un límite para las grandes transacciones en efectivo.
- Mantener la tasa de interés en torno a los niveles actuales siempre que la inflación se sitúe cerca de la meta del 3%. Aumentar la tasa una vez que la brecha del producto comience a cerrarse.
- Introducir procedimientos de protección de los denunciantes
- Gestionar todas las compras de los gobiernos subnacionales desde la entidad central de compras (Colombia Compra Eficiente).
- Regular la financiación de campañas y partidos políticos.

Impulsar la productividad y la integración en la economía mundial

- Conceder a la autoridad de defensa de la competencia la capacidad para imponer sanciones más elevadas y disuasorias.
- Ampliar el alcance de las evaluaciones del impacto de las regulaciones, incluido el stock de regulaciones.
- Utilizar en mayor medida las ventanillas únicas y las herramientas en línea para los trámites administrativos.
- Eliminar progresivamente las restricciones a la importación y revisar otras barreras no arancelarias con vistas a reducirlas.
- Reducir la dispersión arancelaria.
- Dar prioridad a la mejora de la conectividad del transporte multimodal de puertos y aduanas, y reducir las barreras de entrada y a la competencia en el transporte.
- Mejorar la logística aduanera, en particular aumentando la cooperación interinstitucional y haciendo un mayor uso de soluciones en línea (sin soporte de papel) para la tramitación de permisos y pagos.

Mejorar la igualdad de oportunidades y la calidad del empleo

- Establecer una estrategia integral para reducir el costo de la formalización, que incluya la reducción de los costos no salariales, la revisión del salario mínimo para lograr un nivel más favorable al empleo, la reducción de los costos de registro de las empresas y la simplificación del alta de los trabajadores.
- Mejorar la focalización y enfocar el gasto en programas sociales destinados a personas de bajos ingresos.
- Focalizar las transferencias monetarias hacia la población más vulnerable, especialmente en las zonas rurales.
- Dar prioridad al gasto en educación que permita aumentar la cobertura en la educación de primera infancia.
- Reasignar más recursos a los territorios más vulnerables.
- Dotar de un mayor atractivo la enseñanza en las zonas rurales, redefiniendo las condiciones laborales y las oportunidades profesionales en estas zonas.
- Incrementar progresivamente y unificar la edad de jubilación de mujeres y hombres.
- Incrementar la cobertura y los niveles de prestaciones del régimen no contributivo (Colombia Mayor).
- Ampliar la cobertura del sistema público de pensiones y financiarlo incrementando el número de años trabajados en los que se basen las pensiones.

Strengthening green growth

- Garantizar la capacidad técnica y los recursos para permitir una gestión adecuadas de los bosques.
- Otorgar el estatus de zonas protegidas a una mayor proporción de la superficie forestal.



El crecimiento se está fortaleciendo

El crecimiento ha sido resiliente y la pobreza y la informalidad han descendido. Gracias a la adopción de unas políticas macroeconómicas sólidas y creíbles, el ajuste ante el importante shock de los precios del petróleo de 2015-16 ha sido suave. Las políticas educativas y sociales han mejorado los resultados sociales. Sin embargo, existen aún desafíos para mantener el desempeño y seguir mejorando los niveles de vida. El crecimiento de la productividad ha seguido una tendencia a la baja y la informalidad, que sigue siendo elevada, constituye un importante desafío económico y social. Las desigualdades regionales siguen siendo considerables y la exposición a las condiciones financieras mundiales ha aumentado.

Se prevé que el crecimiento del PIB repunte con el apoyo de la demanda interna (Tabla A). La inversión será un motor clave del crecimiento, ayudada por los proyectos de infraestructuras, las recientes reformas tributarias y bajas tasas de interés. La inflación se mantendrá cerca de la meta del 3%, apoyando los ingresos reales y el consumo.

Las políticas macroeconómicas consiguen el equilibrio adecuado. Se espera que la política fiscal sea moderadamente contractiva para reducir el déficit fiscal estructural al 1% del PIB para 2022, en línea con la regla fiscal. Se consigue así un equilibrio adecuado entre la satisfacción de las necesidades sociales, el apoyo a una recuperación gradual, la necesidad de garantizar la sostenibilidad de la deuda y la dotación de un margen suficiente para hacer frente a futuros shocks. La política monetaria sigue siendo moderadamente acomodaticia, ya que la inflación se encuentra cerca de la meta y las expectativas de inflación están ancladas.

El efecto colateral de la volatilidad financiera que experimentan algunos mercados emergentes es un riesgo a la baja clave para las perspectivas. La volatilidad internacional provocada por tensiones comerciales y políticas podrían impactar el crecimiento. Precios más fuertes (débiles) del petróleo o del carbón podría impulsar (debilitar) la inversión. El sector del turismo puede dar lugar a sorpresas positivas.

Tabla A. Se prevé un crecimiento robusto
Variación porcentual a menos que se indique

| | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|------|------|------|
| Producto interno bruto | 2.6 | 3.4 | 3.5 |
| Consumo privado | 3.6 | 4.7 | 3.9 |
| Consumo del gobierno | 5.6 | 2.9 | 3.5 |
| Formación bruta de capital fijo | 1.5 | 4.6 | 5.3 |
| Exportaciones | 3.9 | 4.0 | 4.0 |
| Importaciones | 7.9 | 8.8 | 5.5 |
| Índice de precios al consumidor | 3.2 | 3.5 | 3.6 |
| Balance fiscal (% de PIB) | -3.1 | -2.4 | -2.2 |
| Cuenta corriente (% del PIB) | -4.0 | -4.2 | -4.2 |

Fuente: OCDE, base de datos de Perspectivas Económicas 105 actualizado con la información más reciente disponible.



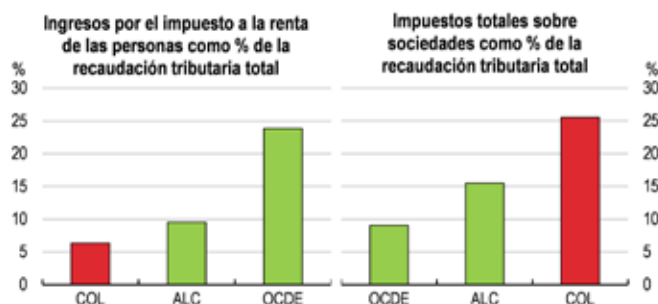
El cumplimiento de la regla fiscal requiere medidas de ingresos y gastos

La dependencia de unos ingresos volátiles y la exposición a los shocks financieros mundiales requiere que la deuda siga una trayectoria decreciente en relación con el PIB. Se espera que los planes fiscales actuales logren este objetivo, pero la trayectoria de la deuda es muy sensible a las tasas de interés, al crecimiento, el tipo de cambio y el precio del petróleo. Las necesidades de gasto, como es el caso de las relacionadas con las deficiencias de infraestructuras, los programas sociales o el proceso de paz, son elevadas. Es necesario adoptar aún más medidas para mejorar la eficiencia del gasto y la estructura tributaria del país.

La combinación de impuestos podría mejorarse aún más (Gráfico A) ampliando la base de los impuestos personales y del IVA, reduciendo la tasa del impuesto sobre sociedades y eliminando sus numerosas exenciones tributarias. Podrían obtenerse más ingresos de los impuestos ambientales y de la mejora de la administración tributaria a fin de reducir la evasión fiscal.

Los programas sociales y las exenciones tributarias que benefician a los hogares y a las empresas contribuyen poco a impulsar la equidad o la productividad. Un análisis del gasto ayudaría a identificar los programas con falta de rentabilidad en términos de impacto sobre la equidad o la productividad, de manera que puedan reformarse o eliminarse gradualmente.

Gráfico A. La carga tributaria está desbalanceada



Nota: La OCDE se refiere al año 2016 y el resto a 2017.

Fuente: OCDE, base de datos de estadísticas de ingresos mundiales.

La productividad y el comercio han de ser los motores del crecimiento

El crecimiento potencial ha disminuido de forma considerable en los últimos diez años, lo cual indica que los motores tradicionales del crecimiento, esto es, las industrias extractivas intensivas en capital y los favorables términos de intercambio, han alcanzado sus límites. Continuar mejorando los niveles de vida dependerá del aumento de la productividad, lo que a su vez exige una mejora de la regulación empresarial, un aumento de la competencia y una mayor apertura comercial.

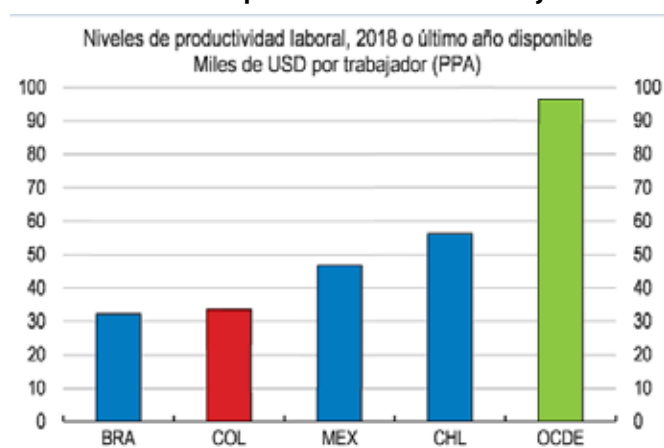
La productividad laboral es baja, incluso en comparación con otros países de América Latina (Gráfico B). La productividad se ve obstaculizada por la falta de competencia en sectores clave, como el transporte o las telecomunicaciones. El marco de competencia ha mejorado, pero se vería reforzado si se aplicaran sanciones más severas y disuasorias contra las conductas anticompetitivas. Ampliar el alcance de las evaluaciones de impacto de las regulaciones y hacer un mayor uso de las ventanillas únicas reduciría la elevada carga regulatoria.

La apertura comercial es baja. A pesar de los esfuerzos adoptados para promover la integración comercial a través de los acuerdos comerciales, las exportaciones siguen siendo bajas y gran parte de la economía está blindada frente a la competencia internacional. El uso de las barreras no arancelarias ha aumentado. Los aranceles han bajado pero siguen siendo más elevados que en los países de la región. Existe margen para diversificar las exportaciones y convertir el comercio en una fuente de crecimiento y de productividad aumentando la competencia.

Los costos de exportación son elevados debido a la deficiencia de las infraestructuras y a la debilidad logística. Se están consiguiendo avances importantes en la mejora de las carreteras primarias a través de la iniciativa 4G. Sin embargo, el déficit de infraestructuras sigue siendo significativo. Una mejora de la logística aduanera y portuaria mejoraría la competitividad. También es prioritario eliminar el programa de chatarrización de vehículos pesados y mejorar la reglamentación del transporte de mercancías.

Los resultados en innovación se ven lastrados por la escasa inversión en I+D y la complejidad de los programas de ayudas. Si bien se ha asignado financiación adicional, gran parte de ella no se ha utilizado debido a la deficiente gobernanza. Es necesario simplificar el sistema de innovación y reducir la fragmentación de los programas de ayudas. Asimismo, la digitalización –potenciando una mayor adopción y uso de las TIC– también impulsaría la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones.

Gráfico B. La productividad laboral es baja



Fuente: OCDE, base de datos de productividad.

Asimismo, la digitalización –potenciando una mayor adopción y uso de las TIC– también impulsaría la competitividad de las empresas y la conectividad de las regiones.

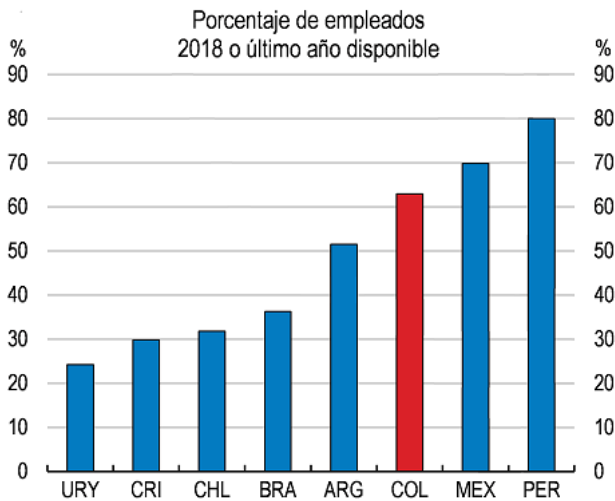
El acceso a la financiación ha mejorado, pero los mercados financieros están menos desarrollados que en otros países de la región. El crédito doméstico al sector privado ha aumentado, pero los márgenes sobre las tasas de interés son elevados. La introducción de una mayor competencia en el sector bancario, la eliminación gradual del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los requisitos regulatorios para que los bancos tengan que invertir en determinados instrumentos contribuirían a reducir el costo de la financiación bancaria.



La reducción de la informalidad es beneficiosa para la inclusión y la productividad

La informalidad ha ido disminuyendo pero sigue siendo elevada (Gráfico C). Son necesarias acciones en diversos ámbitos de políticas, incluida la reducción de los costos laborales no salariales, que siguen siendo uno de los más elevados de América Latina. La reducción de los costos de registro de empresas y la simplificación del alta de los trabajadores en la seguridad social facilitarían la formalización de empresas y puestos de trabajo. Asimismo, la revisión del salario mínimo para lograr un nivel más favorable al empleo, y la mejora de la calidad y relevancia de la educación y la capacitación también deberían formar parte de la estrategia.

Gráfico C. La informalidad sigue siendo elevada



Nota: Se entiende por trabajadores informales aquellos que no contribuyen al sistema de pensiones.

Fuente: BID; base de datos SIMS.



Garantizar un apoyo adecuado a los trabajadores para que consigan empleos de alta calidad

El acceso a una educación y capacitación de alto nivel es una herramienta clave para aumentar el acceso a empleos de alta calidad. Si bien Colombia ha conseguido grandes avances en materia de educación, todavía queda un largo camino por recorrer para mejorar el acceso y la calidad, y para reducir las tasas de abandono escolar, sobre todo en las zonas rurales.

Es necesario garantizar que las escuelas impartan una educación de alta calidad a los más necesitados.

El gobierno debe dar prioridad al aumento de la cobertura y la calidad de la educación de primera infancia para mejorar el rendimiento de los alumnos y reducir las brechas en los logros escolares. Es necesario mejorar la calidad de la educación básica, especialmente en las zonas rurales. La mejora de las condiciones laborales para docentes y de las oportunidades profesionales en las escuelas rurales y la provisión de una formación inicial de alta calidad para docentes es esencial para atraer a un profesorado de alto nivel a las zonas rurales.

La mejora del sistema de educación vocacional y capacitación puede impulsar las competencias y la inclusión. El fortalecimiento de la gobernanza

del sistema de educación vocacional y capacitación aumentaría su calidad y pertinencia. Para ello, sería necesario reducir la fragmentación y desarrollar un único marco institucional con un conjunto coherente y transparente de objetivos. Asimismo, debe ser prioritario fortalecer el sistema de acreditación y aseguramiento de calidad y aplicar el marco nacional de cualificaciones.

A pesar de los avances conseguidos, la brecha de género en el trabajo y la educación sigue siendo considerable. Las medidas destinadas a reforzar las licencias de maternidad y paternidad, los acuerdos laborales flexibles y la mejora del acceso a los servicios de cuidado infantil, sobre todo en las zonas rurales, ayudarían a las mujeres a acceder a puestos de trabajo de alta calidad.

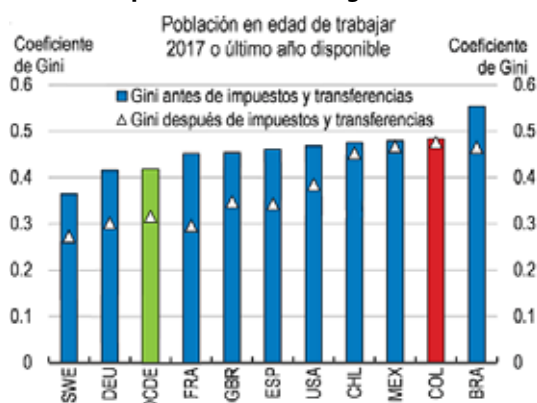
Las políticas sociales podrían ser más eficaces en la reducción de la desigualdad

La política social no está bien focalizada (Gráfico D). Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica. La cobertura en las zonas rurales es baja. Se podría lograr una mayor equidad reasignando una mayor parte del gasto –por ejemplo, aumentando las transferencias monetarias– hacia las poblaciones vulnerables, enfocándose en las zonas rurales y las minorías étnicas. Asimismo, concentrar los recursos públicos en un reducido número de programas evaluados positivamente también ayudaría.

La reforma del sistema de pensiones es urgente para reducir la pobreza en la tercera edad y garantizar la sostenibilidad del sistema.

Incrementar la ya baja edad de jubilación, especialmente en el caso de las mujeres, y vincularla al aumento de la esperanza de vida, fomentaría la sostenibilidad. Se debe aumentar la cobertura y el nivel de las prestaciones del programa Colombia Mayor, el componente no contributivo del sistema. Aumentar el número de años de ingresos que se tienen en cuenta al calcular las pensiones contribuiría a financiar medidas de apoyo a la ingresos en la vejez.

Gráfico D. El sistema tributario y de transferencias apenas reduce la desigualdad



Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos y de pobreza y cálculos de la OCDE.

Estudios Económicos de la OCDE

COLOMBIA

Colombia ha logrado importantes avances económicos y sociales en las últimas dos décadas. Las políticas macroeconómicas son sólidas y han conseguido un crecimiento sostenido y un suave ajuste a los shocks a lo largo de los años. El mantenimiento y fortalecimiento del marco de políticas es clave para la sostenibilidad de las políticas macroeconómicas y para sentar las bases de una mayor productividad e inclusión. Para que Colombia se embarque en la senda de un crecimiento más sólido e inclusivo y reduzca su dependencia de los recursos naturales, es necesario impulsar la productividad mediante la adopción de reformas estructurales en materia de competencia, regulación, política comercial, infraestructuras, innovación y habilidades. La reducción de la informalidad y el fomento del empleo de calidad harían extensivos a todos los colombianos los beneficios del crecimiento, respaldando el apoyo económico y político a las reformas.

CAPÍTULOS ESPECIALES: IMPULSAR LAS EXPORTACIONES Y LA INTEGRACIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL; FOMENTAR EMPLEOS DE CALIDAD PARA TODOS