



# Estudios económicos de la OCDE

# COLOMBIA

## Resumen ejecutivo

Febrero 2022



- La economía se ha recuperado bien
- La ampliación de la protección social y la reducción de la informalidad son prioridades clave
- Persisten los problemas de gobernanza
- La lucha contra la deforestación es clave para la sostenibilidad

# Principales hallazgos

## Refinear las políticas macroeconómicas y reformar la fiscalidad

- La deuda pública tendrá un nivel permanentemente más alto que antes de la pandemia, lo que reducirá el margen fiscal para reaccionar ante impactos negativos. Aunque la actividad ha experimentado un sólido repunte, el empleo sigue estando por debajo de los niveles de 2019.
- Los ingresos fiscales de tan solo en el 20 % del PIB son bajos incluso en el contexto de la región y resultan insuficientes para financiar las demandas sociales y la inversión pública. El sistema fiscal contribuye poco a reducir las elevadas desigualdades de ingresos, con un impuesto a la renta de las personas que desempeña un papel menor y una fuerte dependencia del impuesto a la renta de las sociedades. El sistema tributario es excesivamente complejo, con múltiples regímenes especiales y gastos tributarios que provocan importantes pérdidas de ingresos, al tiempo que penalizan el crecimiento y la inversión.
- La corrupción reduce la eficiencia del gasto público, genera un terreno de juego desigual y potencia las desigualdades. Colombia no cuenta con una ley específica de protección de denunciantes, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE.
- La inflación ha comenzado a aumentar a pesar de la considerable capacidad ociosa existente y no está claro hasta qué punto estas presiones inflacionistas serán temporales.
- Los avances en la vacunación han sido continuos, si bien se sitúan por detrás de otros países de la región.

## Fomentar una recuperación más inclusiva

- Un 60% de los trabajadores están en una situación de informalidad laboral, la cual los excluye del acceso a la seguridad social y reduce la productividad y los ingresos tributarios.
- Las elevadas contribuciones sociales sobre el trabajo frenan la creación de empleo formal y mantienen una elevada informalidad laboral.
- La pandemia ha puesto de manifiesto la existencia de importantes lagunas en el ámbito de la protección social, sobre todo en los trabajadores informales, y los programas de asistencia a los ingresos están muy fragmentados.
- La mitad de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión. Las prestaciones por pensiones contributivas son regresivas y existen distintos regímenes que proporcionan diferentes prestaciones para una misma trayectoria profesional y ofrecen coberturas especialmente bajas para las mujeres.
- Los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud, mientras que los informales obtienen prácticamente el mismo paquete de prestaciones de forma gratuita.
- El abandono escolar ha aumentado considerablemente debido a la pandemia, sobre todo entre alumnos de entornos socioeconómicos desfavorecidos.

## Reforzar la productividad y la competencia

- El crecimiento de la productividad se sitúa por detrás del de sus homólogos regionales y la competencia es débil. Las regulaciones sobre mercados de productos y las barreras administrativas restringen la entrada en el mercado y dificultan la competencia.
- El grado de apertura comercial es bajo. Las barreras no arancelarias han aumentado con fuerza, al tiempo que los elevados aranceles máximos ofrecen una alta protección a algunos productores nacionales, que a menudo se caracterizan por su baja productividad.

## Alcanzar un crecimiento más sostenible y más verde

- La deforestación ha aumentado y, para alcanzar los objetivos actuales de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, será necesaria una mayor reducción de la deforestación.
- La existencia de un registro del suelo escasamente uniforme es uno de los motivos de la deforestación, que a menudo se acomete con el objetivo de obtener un título de propiedad en el futuro.

# Principales recomendaciones

## Refineer las políticas macroeconómicas y reformar la fiscalidad

- Reducir gradualmente la posición fiscal expansiva a partir de 2022 para reconstruir los colchones fiscales, y al mismo tiempo mantener las ayudas excepcionales a los ingresos hasta que se recupere el mercado laboral.
- Recaudar más ingresos procedentes del impuesto a la renta de las personas mediante la reducción del umbral de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a tributar, eliminando exenciones y reforzando la progresividad de las tasas impositivas.
- Reducir el gasto por impuestos sobre las empresas al tiempo que se disminuye la presión fiscal y las distorsiones tributarias de las entidades.
- Reducir el alcance de los gastos tributarios en el IVA, compensando al mismo tiempo a los hogares con bajos ingresos mediante prestaciones sociales.
- Continuar la lucha contra la corrupción por medio de una ley específica de protección de denunciantes y límites más estrictos a las contribuciones privadas a las campañas electorales.
- Aumentar gradualmente las tasas de interés si las presiones inflacionistas se intensifican.
- Acelerar el ritmo de vacunación contra el COVID-19.

## Fomentar una recuperación más inclusiva

- Establecer una estrategia comprehensiva para fomentar la formalización, por medio de reducciones en los costos no salariales, una mayor aplicación de las leyes laborales y mejoras en la administración tributaria.
- Reducir la presión fiscal sobre los ingresos laborales desplazando progresivamente la carga de financiamiento de la protección social hacia los recursos de tributación general.
- Fusionar los distintos programas de transferencias monetarias existentes en un único programa para los hogares más desfavorecidos, al tiempo que se mantienen las condicionalidad de acceso en caso que haya niños en el hogar.
- Crear una prestación básica y universal para pensiones no contributivas y fusionar los distintos regímenes de pensiones contributivas existentes en un único régimen contributivo obligatorio que complemente la pensión básica universal.
- Fusionar los dos sistemas públicos de salud en uno, financiado con recursos de tributación general.
- Proporcionar ayudas específicas a los jóvenes no escolarizados y a los que corren el riesgo de quedarse atrás, mediante la escolarización a jornada completa y el acceso a los comedores escolares, entre otras medidas.

## Reforzar la productividad y la competencia

- Reducir las barreras regulatorias nacionales a la iniciativa empresarial y a la entrada en el mercado.
- Reducir las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional, empezando por aquellos artículos en los que las barreras actuales son más altas.

## Alcanzar un crecimiento más sostenible y más verde

- Aumentar los recursos dedicados a las actividades de aplicación normativa contra la deforestación y efectuar un seguimiento de un mayor número de los casos de deforestación detectados.
- Acelerar los avances en la ampliación del registro del suelo, sobre todo en zonas remotas.



## La economía se ha recuperado bien

La economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del COVID-19, a medida que los sólidos esfuerzos realizados en materia de políticas monetarias y fiscales han logrado evitar una mayor contracción de los ingresos. Nuevos programas sociales han protegido a millones de personas de la pobreza. Las perspectivas de crecimiento a mediano plazo dependen de las reformas que se implanten para ampliar la protección social e impulsar la productividad.

**A lo largo de las últimas décadas, Colombia gozó de una estabilidad económica notable debido a sus políticas macroeconómicas sólidas.**

Un historial de manejo prudente de las cuentas fiscales, reforzado por una regla fiscal recientemente mejorada, un régimen exitoso de metas de inflación y un tipo de cambio flexible sentarán las bases para un repunte continuado de la demanda interna. El desempleo ha disminuido y se sitúa en unos 1,5 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de 2019 (Gráfico 1).

Sin embargo, el mercado laboral está caracterizado por profundos desafíos estructurales, incluida la elevada informalidad. Los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes se han visto especialmente afectados durante la pandemia, lo cual ha potenciado aún más las desigualdades ya existentes.

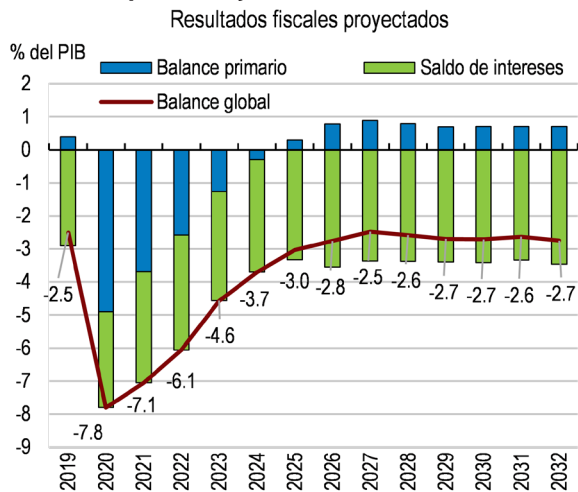
**La regla fiscal se suspendió acertadamente durante 2020 y 2021 para proporcionar ayudas fiscales excepcionales a la economía y, en particular, a los hogares más vulnerables.** La deuda pública ha aumentado en 13,5 puntos porcentuales del PIB y los costos de financiamiento también se han incrementado. La reciente reforma tributaria allanará el camino para llevar a cabo un ajuste fiscal gradual, si bien una parte del ajuste previsto para los próximos dos años aún no se ha implantado (Gráfico 2).

Según los planes actuales, se prevé que la deuda se establezca en torno al 59% del PIB durante los próximos diez años, 8,5 puntos porcentuales por encima de los niveles anteriores a la pandemia. Esta evolución implica un descenso de los colchones fiscales y deja menos margen para reaccionar ante posibles acontecimientos adversos que se produzcan en el futuro.

**Gráfico 1. El mercado laboral se ha recuperado**



Fuente: DANE.

**Gráfico 2. Se prevé un ajuste fiscal**

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

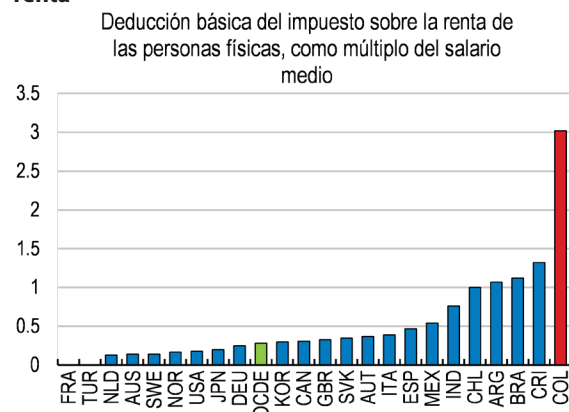
**Los ingresos fiscales, que se sitúan tan solo en el 20% del PIB, no son suficientes para satisfacer las crecientes demandas sociales y preservar la necesaria inversión pública en infraestructuras, educación y salud.** Tan solo el 5% de los colombianos paga el impuesto a la renta de las personas, lo cual constituye la principal explicación de esta baja recaudación tributaria (Gráfico 3), al tiempo que los gastos tributarios y la evasión reducen los ingresos en todos los ámbitos fiscales. Los elevados impuestos a las sociedades reducen los incentivos a la inversión, sobre todo porque el sector empresarial financiará una parte importante del ajuste fiscal previsto. Sin embargo, la economía política de las reformas tributarias es compleja, visto que las protestas sociales de mayo de 2021 se opusieron ampliamente a planes anteriores de aumentar los impuestos a la renta y al consumo.

**De cara al futuro, las prestaciones sociales reforzadas continuarán en 2022 y seguirán respaldando el consumo privado (Tabla 1).** La inversión en infraestructuras está impulsando la inversión, mientras que la fortaleza de los precios de las materias primas y la mejora de las perspectivas de los principales socios comerciales respaldan las exportaciones. La inflación ha aumentado últimamente, aunque las expectativas de inflación siguen bien ancladas. El Banco Central deberá continuar la retirada gradual del apoyo monetario en la medida en que se intensifiquen las presiones inflacionistas.

**Sin embargo, a más largo plazo, tanto el crecimiento como la inclusión social se ven atrapados por políticas estructurales** que dificultan el crecimiento y el aumento de la productividad en las empresas, al tiempo que impiden que más de la mitad de la población activa acceda a empleos formales y a la protección social. El crecimiento de la productividad ha sido débil durante dos décadas, incluso en relación con sus homólogos regionales,

ya la inversión ha disminuido. A menos que se aumenten ambos elementos, el crecimiento potencial será menor que en décadas pasadas, ya que el apoyo de los precios de las materias primas y de la demografía está desapareciendo.

**La presión competitiva es baja y cada vez menor en varios sectores, lo cual explica en parte la débil productividad.** Las regulaciones dificultan la entrada al mercado de empresas nuevas, mientras que la informalidad de las empresas y del empleo generan un terreno de juego desigual e incentivan que las empresas sigan siendo pequeñas. Además de estos factores internos, las barreras arancelarias y no arancelarias, así como la elevada dispersión de los aranceles y el aumento de las tasas máximas, obstaculizan una mayor participación en el comercio internacional y en los flujos de inversión. Las exportaciones se siguen concentrando en un reducido número de sectores de materias primas y de socios comerciales.

**Gráfico 3. Pocas personas están sujetas al impuesto a la renta**

Nota: El gráfico muestra el nivel de ingresos a partir del cual los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto a la renta de las personas, en relación con los salarios promedio.

Fuente: OCDE, Taxing Wages 2021.

**Tabla 1. Una sólida recuperación está en curso**

	2021	2022	2023
Producto interno bruto	9,5	5,5	3,1
Consumo privado	13,6	5,6	3,8
Formación bruta de capital fijo	8,3	4,6	6,5
Exportaciones	11,5	10,9	6,9
Importaciones	27,7	10,6	6,0
Tasa de desempleo	13,7	11,8	10,7
Índice de precios al consumidor	5,6	4,6	3,3
Balance fiscal total (% de PIB)	-7,1	-6,1	-4,6
Balance fiscal primario (% de PIB)	-3,7	-2,6	-1,3
Deuda pública (bruta, % del PIB)	63,8	62,5	62,4

Fuente: OECD Economic Outlook database.

## La ampliación de la protección social y la reducción de la informalidad son prioridades claves

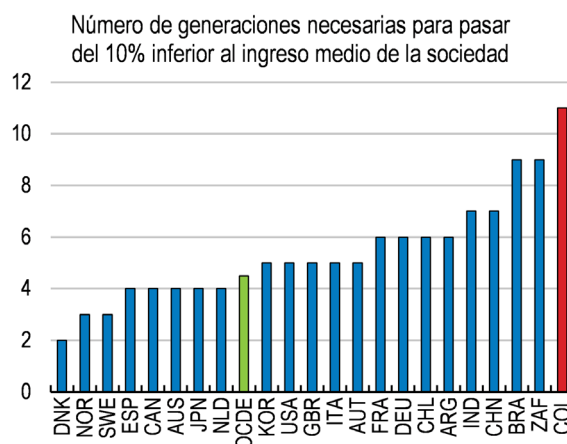
Colombia tiene uno de los niveles de pobreza, desigualdad de ingresos e informalidad del mercado laboral más elevados de América Latina. A pesar de una respuesta contundente a la crisis del Covid-19, las prestaciones sociales apenas contribuyen a paliar las desigualdades, y la mayor parte del gasto social no se destina a los más desfavorecidos, sobre todo en el caso de las pensiones.

**Más del 60 % de los trabajadores tienen empleos informales y no tienen acceso a prestaciones de la seguridad social, salvo a la atención sanitaria.** Un factor clave de la informalidad laboral son los elevados costos no salariales que financian las prestaciones de la seguridad social del sector formal y el elevado salario mínimo, cuyo nivel se acerca al del salario mediano. Esta situación implica que los empleos formales supongan un elevado costo y promueve un círculo vicioso que perpetúa la informalidad y la exclusión.

**Desvincular el acceso a la protección social del estatus del trabajador en el mercado laboral es el principal reto para romper la actual dualidad de ingresos y de calidad del empleo.** Debería ponerse a disposición de todos los colombianos un nivel básico y universal de protección social mediante la fusión de los regímenes paralelos de transferencias monetarias, pensiones y salud, en combinación con un conjunto más amplio de prestaciones para aquellos que puedan aportar más. Estas reformas requerirán que gran parte del financiamiento de la protección social se desplace gradualmente de las cotizaciones laborales a los recursos de tributación general.

**Una mayor igualdad de oportunidades educativas también es clave para aumentar la formalidad y mejorar la movilidad intergeneracional,** que es especialmente baja en Colombia (Gráfico 4). Tras haber registrado uno de los cierres de escuelas más prolongados de la región y de la OCDE, es probable que se amplíen aún más las graves desigualdades educativas que existían antes de la pandemia. En el caso de los alumnos de hogares vulnerables, las aulas virtuales apenas compensaron la ausencia de clases físicas, debido a las fuertes diferencias existentes en materia de digitalización. Las tasas de abandono escolar en la educación secundaria, que suelen concentrarse en alumnos procedentes de entornos socioeconómicos desfavorecidos, han aumentado en 2020, y es probable que se sigan incrementando. La educación de primera infancia es clave porque es cuando se adquieren muchas de las competencias básicas que contribuyen al éxito del aprendizaje posterior, pero solo el 50 % de los niños de entre 3 y 5 años tienen acceso a la educación preescolar.

**Gráfico 4. La movilidad intergeneracional es baja**



Fuente: OCDE, base de datos de distribución de ingresos.



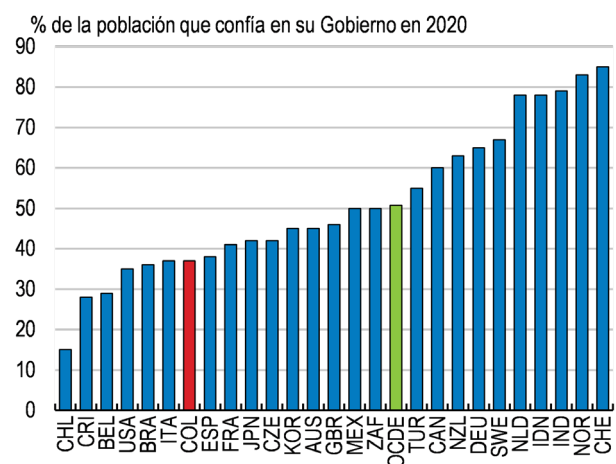
## Persisten los problemas de gobernanza

Colombia ha conseguido avances significativos a través de los recientes esfuerzos adoptados en la lucha contra la corrupción, pero la elevada percepción de la corrupción existente denota que quedan importantes desafíos por abordar en materia de gobernanza. Las mejoras en la gobernanza son fundamentales para aumentar la confianza de los ciudadanos en las instituciones, la cual se sitúa en niveles bajos en Colombia (Gráfico 5).

**A diferencia de muchos países de la OCDE, Colombia no cuenta con una ley específica de protección de denunciantes en posibles casos de corrupción.** Los ámbitos de alto riesgo de corrupción más habituales incluyen los proyectos de infraestructuras y de contratación pública. La reciente creación de un organismo centralizado de compras públicas puede reducir el alcance de las conductas ilícitas, si bien las compras directas siguen representando cerca del 70 % del total de las operaciones de contratación pública. La transparencia de las interacciones entre los grupos de interés y los responsables políticos no está regulada por la ley.

**En Colombia, las campañas políticas dependen en gran medida del financiamiento privado** debido al limitado alcance del financiamiento público de las campañas. Este escenario genera unos fuertes incentivos para que los candidatos prometan favores postelectorales y puede afectar a la eficiencia del gasto.

**Gráfico 5. Los niveles de confianza ciudadana en el Gobierno son bajos**



Fuente: World Gallup Poll.

## La lucha contra la deforestación es clave para la sostenibilidad

Las emisiones de gases de efecto invernadero son relativamente bajas en términos per cápita, pero se ha producido una tendencia al alza en la última década. Alcanzar los objetivos en materia de emisiones dependerá sobre todo de los avances que se consigan en la lucha contra la deforestación, dado que es una fuente principal de emisiones.

**Colombia se ha comprometido a reducir a cero la deforestación neta hasta 2030. Sin embargo, la deforestación ha aumentado en los últimos años y, en concreto, hasta un 8 % en 2020.** Los notables esfuerzos institucionales adoptados para frenar la deforestación han incluido la implantación de un sistema de detección temprana por satélite, si bien los limitados recursos disponibles para su aplicación legal solo permiten el seguimiento de una pequeña parte de los casos que se detectan.

**La adopción de mayores incentivos hacia el uso de fuentes de energía no fósiles podría reducir las emisiones.** El impuesto sobre el carbono introducido recientemente se sitúa en un nivel comparativamente bajo y solo cubre el 25 % de las emisiones nacionales. Los ingresos que recauda apenas superan el gasto en subvenciones a los combustibles fósiles, las cuales podrían ser descontinuadas. Un 70 % de la capacidad de generación de electricidad procede de fuentes renovables, lo que convierte a Colombia en uno de los países pioneros en este ámbito.

## Estudios económicos de la OCDE

# COLOMBIA

La economía colombiana se ha recuperado de manera notable de la crisis del COVID-19, y una fuerte respuesta de las políticas monetarias y fiscales ha logrado evitar una mayor contracción de los ingresos. Políticas macroeconómicas sólidas están sentando las bases para una recuperación continuada, si bien serán necesarias medidas adicionales para garantizar la sostenibilidad de las cuentas fiscales. Sin embargo, a más largo plazo, tanto el crecimiento como la inclusión social se ven atrapados por debilidades en materia de políticas estructurales, que impiden que más de la mitad de la población activa acceda a empleos formales y a la protección social, al mismo tiempo que impiden que las empresas crezcan y mejoren su productividad. Romper este círculo vicioso permitiría a Colombia dar un salto significativo en sus niveles de bienestar. Fortalecer la transparencia de las regulaciones y reforzar la competencia serían otros factores clave para impulsar la productividad, al mismo tiempo que se busque una mayor internacionalización, inclusive mediante una reducción de las barreras comerciales. Esfuerzos para fortalecer las instituciones públicas podrían incluir una protección más efectiva de los denunciantes y una reforma del financiamiento de las campañas políticas. Alcanzar los ambiciosos objetivos en materia de protección del clima requiere esfuerzos más contundentes para limitar la deforestación.

**CAPÍTULOS ESPECIALES: EXPANDIR LA PROTECCIÓN SOCIAL, REDUCIR LA INFORMALIDAD LABORAL, FORTALECER LA PRODUCTIVIDAD**

[oe.cd/colombia-sp](https://oe.cd/colombia-sp)