



ECONOMÍA COLOMBIANA 2010-2018:
GRANDES RETOS,
GRANDES
RESULTADOS

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA



Contenido

Introducción	5
1. Un Gobierno Reformador	7
2. Política Económica: del Auge Petrolero a la Austeridad Inteligente	22
3. Mayor Integración Financiera con el Exterior	34
4. Mejoras en la Competitividad Empresarial	39
5. Paz y Economía	41
6. La Visión desde el Exterior	43
Conclusiones	47

La economía colombiana 2010-2018: grandes retos, grandes resultados

Introducción

Las políticas económicas y sociales de la Administración Santos generaron las condiciones para reducir la pobreza y la desigualdad, en un ambiente de crecimiento con estabilidad macroeconómica.

Estas políticas se enmarcaron en la llamada Tercera Vía, cuya visión se resume en un principio tan sencillo como diciendo: “El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario”. Bajo este enfoque reafirmamos los pilares de la sostenibilidad fiscal, el control de la inflación y la adecuada regulación y vigilancia del sistema financiero, al tiempo que adoptamos las políticas redistributivas con el fin de reducir la pobreza y la desigualdad. Esto le permitió al Gobierno consolidar una economía próspera, diversificada e incluyente, en función de políticas efectivas que hoy son referente en el escenario internacional.

Con una agenda reformista, el Gobierno impulsó grandes cambios en áreas como las instituciones fiscales, la formalización del mercado laboral, la construcción de infraestructura de transporte y la reducción de los costos de la producción nacional. El país cuenta hoy con una economía más sólida, un mejor marco de política macroeconómica y una mayor capacidad para enfrentar eventos adversos, como los que surgen de las fluctuaciones económicas globales y los desastres naturales.

A mitad de camino en la gestión del Gobierno, el país se encontró con lo que diversos analistas han coincidido en denominar el choque externo

Fortalecimos la sostenibilidad fiscal, el control de la inflación y la adecuada regulación y vigilancia del sistema financiero.

El país cuenta hoy con un mejor marco de política macroeconómica y una mayor capacidad para enfrentar eventos adversos.

más fuerte que ha sufrido la economía colombiana desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. El precio del petróleo, junto con el de otras materias primas, colapsó en los mercados internacionales entre el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2016. Las exportaciones totales cayeron de USD 60,3 mil millones en 2013 a USD 34,1 mil millones en 2016.

Pese a ello, no hubo retrocesos en la calidad de vida de los colombianos y el progreso social no se detuvo: millones de personas encontraron un empleo formal y recibieron el impulso del Gobierno a través de políticas efectivas para salir de la pobreza.

Adicionalmente, se puso en marcha una estrategia denominada ‘Austeridad Inteligente’, que permitió que la economía surtiera un necesario proceso de ajuste frente al colapso de los precios del petróleo, evitando una crisis. El ajuste fiscal y externo fue ordenado y efectivo, gracias a la coordinación entre el Gobierno y el Banco de la República. De esta forma, los desequilibrios generados por la caída en los ingresos petroleros se corrigieron sin incurrir en una recesión o en retrocesos sociales, como ocurre con frecuencia a raíz de este tipo de choques. Más aún, la austeridad inteligente focalizó la inversión pública en los programas con mayor impacto social y económico. Prueba de ello es que, por primera vez en décadas, desde 2014 la educación desplazó al sector defensa como primer sector en la asignación de recursos presupuestales.

Las reformas estructurales que oportunamente impulsó el Gobierno fueron fundamentales para el logro de estos resultados. También lo fueron las políticas a favor de la competitividad empresarial y la priorización de la inversión pública en los programas con mayor efecto multiplicador sobre la actividad económica –como los subsidios para la compra de vivienda–, o con mayor impacto sobre la reducción de la pobreza multidimensional –como la gratuidad educativa, la atención integral a la primera infancia y el acceso a agua potable–.

1. Un Gobierno Reformador

La Administración Santos tuvo un talante reformista. Para convertir a Colombia en un país con mejores niveles de ingreso y más equidad, el Gobierno invirtió su capital político en una serie de reformas estructurales que, entre otros aspectos, reforzaron la solidez del manejo macroeconómico, modernizaron la infraestructura y mejoraron el funcionamiento del mercado laboral. La paz como valor fundamental de cualquier sociedad, junto con el fin del conflicto, también hacen parte del hilo conductor de la agenda reformista, con profundas implicaciones sobre la calidad de vida de los colombianos.

a. Sostenibilidad Fiscal: Pilares Macroeconómicos más Sólidos

Al inicio de la administración, conscientes de los altos costos sociales y económicos que tienen los ajustes fiscales abruptos, como ocurría en ese momento en varios países europeos, y bajo la premisa de que los altos precios del petróleo eran transitorios, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impulsó en el Congreso de la República un conjunto de reformas estructurales encaminadas a fomentar el ahorro y asegurar un manejo sostenible de las finanzas públicas.

Se comenzó, entonces, por introducir en 2011 –a través de una reforma constitucional ampliamente reconocida– el principio de sostenibilidad fiscal como un criterio orientador de las decisiones de todas las ramas y órganos del poder público. También creó la figura del Incidente de Impacto Fiscal, por medio del cual el Gobierno nacional –así como el Procurador General de la Nación– puede solicitar a las Altas Cortes la modulación, modificación o el diferimiento de los fallos que comprometan la sostenibilidad fiscal. En la práctica, este andamiaje constitucional exige consultar los derechos de las generaciones futuras, y no solo la presente, en la toma de decisiones.

El Ministerio de Hacienda impulsó tres actos legislativos y 53 nuevas leyes.

La sostenibilidad fiscal es ahora un criterio orientador de las decisiones de todas las ramas y órganos del poder público.

La Regla Fiscal es otra gran innovación.

En desarrollo de este principio, y bajo iniciativa del Ejecutivo, el Congreso aprobó la Ley 1463 de 2011, conocida como la Regla Fiscal, por medio de la cual se estableció la obligación de disminuir de manera gradual y continua el déficit estructural del Gobierno nacional. La Ley también reafirmó el carácter anticíclico de la política fiscal.

Así, si la actividad económica está por encima de su potencial, o el precio observado del petróleo es superior a su nivel de largo plazo, el Gobierno debe ahorrar esos recursos adicionales. De igual modo, cuando la economía está por debajo de su potencial –o el precio observado del petróleo resulta inferior a su nivel de largo plazo–, el Gobierno puede registrar un mayor déficit, con el objetivo de estimular la actividad económica para recuperar el pleno empleo. Este es el papel anticíclico de la política fiscal.

El nivel máximo de déficit fiscal es definido por un comité experto e independiente.

La Ley creó un comité consultivo –integrado por expertos independientes– que debe verificar el cumplimiento de la Regla Fiscal, además de definir el nivel de déficit fiscal consistente con el objetivo estructural y el papel anticíclico de las finanzas públicas. Esta reforma mejoró de manera inmediata la credibilidad y la confianza en el manejo de la política fiscal.

Gráfica 1 Regla Fiscal



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

b. Sistema General de Regalías: Aplicando los Principios del Buen Gobierno

Dados los mayores precios internacionales del petróleo y los minerales y el aumento en la producción minero-energética, las regalías provenientes de estas actividades registraron un incremento considerable, al pasar de 0,8% del PIB en 2006 a 1,4% del PIB en 2011. Ante las grandes deficiencias en la utilización de estos recursos –entre ellas, la excesiva concentración en pocos departamentos y municipios, sumada a la cuestionada selección y ejecución de proyectos– el Gobierno tomó la decisión de reformar por completo la distribución y asignación de las regalías.

La reforma constitucional contenida en el Acto Legislativo 05 de 2011 creó el Sistema General de Regalías, con el cual se aseguró una distribución más equitativa de estos recursos entre todas las entidades territoriales, productoras y no productoras de recursos naturales no renovables. El sistema actual distribuye el 80% de los recursos entre todos los departamentos del país en función de la población y la pobreza relativa, mientras que el 20% restante se distribuye entre los municipios y departamentos productores. Antes de la reforma, el 80% de los recursos era asignado a los productores.

Los cambios que ha traído la implementación del Sistema General de Regalías se han traducido en mejoras considerables en la asignación de los recursos de las regalías. Antes de la reforma, el monto de regalías era mayor en aquellas regiones que tenían un mayor ingreso. Gracias a la reforma, la tendencia se reversó. La nueva distribución de los recursos de regalías logró mayor equidad y cierre de brechas en el territorio, que aproximados por el Índice de Gini¹ entre departamentos descendió de 0,84 a 0,52.

Ahora el 80% de las regalías se distribuye entre los municipios y departamentos no productores, en función de la población y la pobreza. Antes, solo el 20%.

El coeficiente Gini de la distribución territorial de regalías bajó de 0,84 a 0,52.

¹ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad, es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

El Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) tiene activos por USD 3.698 millones.

Adicionalmente, la reforma fomentó el ahorro a través del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET). El FAE -creado por esta reforma- tiene a 2018 activos superiores al 1% del PIB, en su totalidad invertidos en el exterior. Por su parte, el FONPET -creado en 1999, pero cuyos ingresos se incrementaron con la reforma del Sistema General de Regalías- cuenta con activos superiores al 5% del PIB.

La reforma también estuvo encaminada a mejorar la productividad de las regiones. Para ello, se creó el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, el cual recibe el 10% de las regalías.

En el frente institucional, el nuevo sistema estableció los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), instancia tripartita de coordinación en la que tienen asiento, y toman decisiones de aprobación de proyectos, los departamentos, los municipios y el Gobierno nacional.

El Sistema General de Regalías fue objeto de una reforma constitucional en 2017, con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz. Allí se estableció que el 7% de las regalías se destinará a la Asignación Especial para la Paz, con el fin de contribuir al financiamiento de las inversiones requeridas en el posconflicto.

Desde 2012, se han aprobado 12.810 proyectos en 872 municipios.

Los recursos del Sistema General de Regalías complementaron la inversión del Gobierno nacional en los territorios. Entre 2012 y junio de 2018, el Sistema General de Regalías ha financiado 12.810 proyectos de inversión por \$41 billones; de los cuales, \$31,4 billones son recursos de regalías y el resto cofinanciación con recursos de otras fuentes. De estos proyectos, el 69% ya se encuentra terminado, el 24% está en ejecución y el 7% está por contratar.

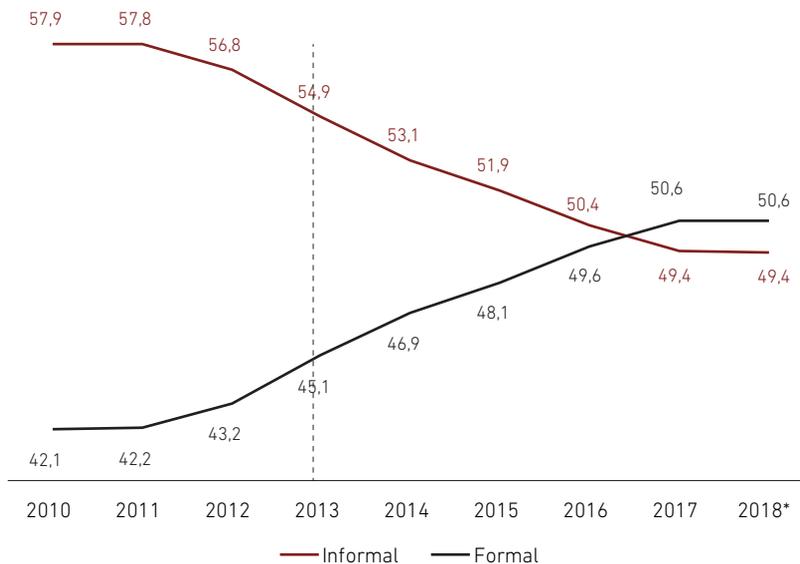
El nuevo sistema contribuye al cierre de brechas regionales y asegura un proceso más transparente en la aprobación y ejecución de proyectos. Equidad, efectividad y eficiencia son los principios de buen gobierno con los cuales cuenta hoy en día el manejo de las regalías en el país.

c. Formalización Laboral

La generación de empleo formal es la herramienta más efectiva para reducir la pobreza y la desigualdad. Un trabajador formal tiene mayor estabilidad, mejores salarios y prestaciones, y la posibilidad de ahorrar para una pensión de vejez. Un trabajador formal es también un trabajador más productivo.

Con el fin de incrementar la formalidad laboral, el Gobierno nacional impulsó la eliminación del pago de los impuestos parafiscales dirigidos al Sena y el ICBF, así como la de la contribución del empleador al sector salud, para todos los trabajadores con remuneraciones inferiores a 10 salarios mínimos mensuales. Esta decisión, adoptada por medio de la Ley 1609 de 2012, tuvo como objetivo reducir los costos laborales no salariales en los que incurre el empleador cuando contrata a un trabajador. Estos costos se habían constituido en un verdadero obstáculo para la generación de empleo formal en el país.

Gráfica 2: Participación del empleo formal e informal en el total (%) (13 ciudades)

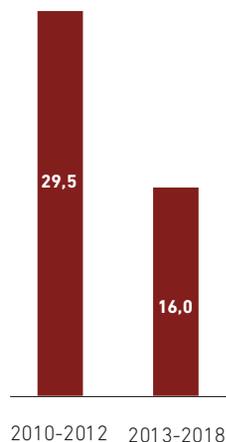


Fuente: DANE

El empleo formal superó por primera vez al empleo informal durante la administración Santos.

Gráfica 3:

Impuestos sobre la nómina (% del salario)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Al reducir en 13,5% el costo de la nómina, se estimuló de manera inmediata la formalización del mercado laboral. Desde la entrada en vigencia de la reforma de 2012, se han generado cerca de 2,5 millones de empleos formales en el país. Adicionalmente, entre 2012 y 2017, la tasa de informalidad cayó de 57% a 49% del total del empleo en las 13 principales ciudades; y desde 2013, el país ha tenido una tasa de desempleo de un dígito.

La puesta en funcionamiento de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en 2012, también fortaleció la cultura de cumplimiento a las obligaciones parafiscales: aportes a salud, pensiones, riesgos laborales, cajas de compensación familiar e ICBF y Sena (para los trabajadores con más de 10 salarios mínimos). Dicha entidad se encarga de velar por el cumplimiento de estas obligaciones tanto por parte de empresas como de trabajadores. En 2012 el pago por concepto de parafiscales ascendió a \$40,7 billones y en 2017 este valor alcanzó los \$54,3 billones, representando un aumento de 33,4%, pese a que desde 2013 se eliminaron los aportes a salud, ICBF y Sena por parte de los empleadores.

Adicionalmente, por medio de la llamada Ley de Formalización Laboral y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), se crearon incentivos para aquellas empresas que contraten personas menores de 28 años, madres solteras, víctimas de desplazamiento forzado y trabajadores en condición de discapacidad. En estos casos, los aportes a cajas de compensación familiar, así como el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, correspondientes a los nuevos empleos, pueden descontarse del impuesto sobre la renta.

d. Modernización de la Infraestructura: APPs y su financiamiento

Además del conflicto armado, históricamente el principal obstáculo al crecimiento económico del país ha sido el atraso de la infraestructura de transporte. Por esta razón, una de las prioridades del Gobierno fue impulsar un ambicioso plan de infraestructura vial: el Programa de Concesiones de Cuarta Generación, o 4G.

Para ese efecto, a través de la Ley 1508 de 2012, el Gobierno rediseñó el mecanismo de Asociaciones Público-Privadas (APP). Esta Ley define un marco institucional y contractual especial, fija los requisitos mínimos en términos de estructuración de proyectos, y exige su adecuado financiamiento como parte de los compromisos del concesionario. La Ley alineó de mejor manera los incentivos entre el sector público y privado, asignando los riesgos de los proyectos a quien esté en mejor capacidad de asumirlos. También eliminó el pago de anticipos, que era uno de los grandes problemas de las primeras tres generaciones de concesiones viales.

Asimismo, la Ley estableció la clasificación de proyectos APP bajo dos modalidades: proyectos de iniciativa pública y proyectos de iniciativa privada. En los primeros, la estructuración del proyecto es realizada por la entidad estatal encargada de la prestación del servicio o la provisión de la infraestructura y puede requerir aportes de la Nación o de la entidad contratante hasta por el 100% de los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto.

Por otro lado, las iniciativas privadas se caracterizan por contar con una estructuración realizada por el inversionista privado, quien presenta la propuesta a la entidad pública competente. Esta iniciativa puede contemplar, o no, desembolsos de recursos públicos, respetando los límites explícitamente definidos por la Ley².

A junio de 2018 se encuentran adjudicados 30 proyectos nacionales bajo el esquema de APP (20 iniciativas públicas y 10 iniciativas privadas), con una inversión de \$44 billones (pesos de diciembre de 2018) y un monto de vigencias futuras comprometido de \$56 billones. Estos proyectos abarcan 5.220 kilómetros de vías.

Adicionalmente, en 2013 inició operaciones la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), con el fin de ofrecer productos financieros que posibiliten movilizar capital privado hacia proyectos de infraestructura.

Bajo el nuevo mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP) el país cuenta con 30 proyectos 4G con inversiones por \$44 billones.

² 20% del presupuesto estimado de inversión para proyectos de carreteras y 30% para los demás sectores.

**Creamos la
Financiera de
Desarrollo
Nacional (FDN)
para movilizar
capital
privado hacia
proyectos de
infraestructura.**

Para reforzar el capital de la entidad y asegurar un gobierno corporativo con los más altos estándares, se vincularon como socios de la FDN al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Sumitomo Mitsui Banking Corporation. Y para incrementar el músculo financiero de la entidad y asegurar su capacidad de financiamiento a largo plazo, el Gobierno nacional tomó la decisión de desinvertir su participación en la empresa generadora Isagén para fortalecer el patrimonio de la FDN. Con ello, la nueva entidad podrá apalancar financiamiento por más de \$24 billones, con lo que contribuirá de manera efectiva al éxito del programa 4G y otros proyectos de infraestructura.

A la fecha, gracias a esos recursos, se han aprobado más de \$6 billones en operaciones financieras para el sector de la infraestructura, incluyendo cerca de \$4,6 billones para las concesiones del programa 4G. Se ha estimado que el retorno económico de las 4G para el país estaría alrededor de 18% anual, muy superior al 2,3% de rentabilidad sobre la inversión que significaban los dividendos que Isagén le aportaba a la Nación.

La Ley de APP permitió otorgar vigencias futuras a 30 años (antes, el límite era 10 años) con lo que el Gobierno puede financiar un mayor número de proyectos de gran envergadura.

La construcción de la primera línea del Metro de Bogotá es otro proyecto de infraestructura de gran importancia, cuyas vigencias futuras ascienden a \$15,6 billones de 2018 (17% del total). La Empresa Metro de Bogotá cuenta, además, con una garantía de la Nación para operaciones de endeudamiento hasta por \$8,1 billones.

El total de vigencias futuras aprobadas para el periodo 2019-2048, asciende a \$92,7 billones (pesos constantes de 2018), es decir, cerca del 9,3% del PIB de 2018, en comparación con 9,5% (del PIB de 2002) al final de la administración Pastrana y 7,1% (del PIB de 2010) de la administración Uribe. Sin embargo, la carga que enfrentará la próxima administración (2018-2022)

será considerablemente inferior (2,4% del PIB actual) a la que dejaron las administraciones Pastrana y Uribe a sus sucesores inmediatos (6,0% y 5,5% del PIB, respectivamente), debido a que las vigencias futuras aprobadas bajo el nuevo esquema de APP tienen un horizonte de tiempo mucho mayor –correspondiente a 30 años–.

Ante la necesidad de responder de manera ágil por las afectaciones en infraestructura del país, como consecuencia del fenómeno de La Niña que golpeó al país entre 2010 y 2011, el Gobierno creó el Fondo Adaptación, una entidad dedicada a la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

Entre 2011 y 2017, el Fondo Adaptación realizó inversiones por \$6,9 billones, enfocadas en mejorar la infraestructura del país que está en riesgo por desastres naturales. Entre los sectores objeto de la inversión se encuentran: vivienda, educación, salud, transporte y agua potable; adicionalmente, se fortaleció la infraestructura existente del Canal del Dique, el Jarillón de Cali y La Mojana, con el fin de mitigar los riesgos asociados a inundaciones con gran impacto sobre la población.

Finalmente, a través de Findeter, se impulsó el desarrollo de infraestructura requerida por las entidades territoriales y el sector privado. Los desembolsos totales entre 2010 y 2017 ascendieron a \$18,4 billones, que incluyen, \$4,9 billones del programa de tasa compensada (subsidio a la tasa de interés) enfocado principalmente a los sectores de salud y educación.

e. Cambios Estructurales al Sistema Tributario

El Gobierno nacional modernizó el sistema tributario mediante diferentes reformas, en especial las leyes 1609 de 2012 y 1819 de 2016. En la primera, además del desmonte de los impuestos a la nómina, se amplió de manera considerable el número de personas naturales declarantes del impuesto

El Fondo Adaptación realizó inversiones, entre 2010 y 2017, por \$6,9 billones, para disminuir riesgos por desastres naturales.

La cartera total de Findeter pasó de \$4,3 billones en 2010 a \$8,3 billones en 2017.

Introdujimos cambios estructurales al sistema tributario.

de renta; en la segunda, se realizó una revisión completa de la estructura de los impuestos, con el objetivo de hacerla más simple, competitiva y equitativa, y posibilitar un control más efectivo de la evasión. La reforma estructural de 2016 reflejó, en buena parte, las recomendaciones de la Comisión de Expertos que convocó el Gobierno.

La factura electrónica, es ahora obligatoria.

i) Lucha contra la evasión y elusión fiscal

Colombia ha sido históricamente un país con alta evasión fiscal, lo cual ha limitado las capacidades del Estado y ha sido una fuente de competencia desleal frente a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones. Conscientes de la necesidad de modificar esta situación, las recientes reformas incluyeron medidas que fortalecen las herramientas de la administración en la lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Se hizo obligatoria la expedición de factura electrónica –a partir de 2018– para los grandes contribuyentes, y del 2019 para los demás obligados a declarar y pagar IVA e impuesto al consumo.

La evasión de IVA y renta es ahora un delito con penas de hasta nueve años de cárcel.

En esa misma línea se penalizó la omisión de activos y el no cobro del IVA o ‘Impoconsumo’, y se implementaron restricciones sobre las deducciones del impuesto de renta a las transacciones en efectivo. Igualmente, se fortaleció el control a los precios de transferencia, y se incluyeron normas para evitar el desvío de utilidades hacia jurisdicciones de baja tributación.

El número de entidades sin ánimo de lucro se redujo de 190 mil en 2017 a 60 mil en 2018, gracias a los controles adoptados.

Asimismo, se fortaleció el régimen de entidades sin ánimo de lucro (ESAL), con mayores controles para asegurar que no sean un canal de evasión. Los controles adoptados permitieron reducir el número de estas entidades; que pasaron de 193 mil en 2017 a 60 mil en 2018.

Otro paso importante para avanzar en la transparencia fiscal fue la normalización tributaria, que permitió, durante tres años, reportar activos omitidos en declaraciones anteriores (o pasivos inexistentes declarados). Las tarifas aplicadas fueron de 10%, 11,5% y 13% en 2015, 2016 y 2017,

respectivamente. Un total de 14.816 contribuyentes se acogieron a la medida –en su gran mayoría personas naturales con inversiones en el exterior– al declarar activos por \$22,1 billones, lo que generó un recaudo por \$2,7 billones (0,3% del PIB) durante el periodo mencionado.

Teniendo en cuenta que la evasión y la elusión son problemas que enfrentan todos los países, y que la colaboración con otras jurisdicciones es fundamental para combatirla, Colombia adhirió en 2016 al marco inclusivo de la Base Erosion and Profit Shifting (BEPS, por sus siglas en inglés), orientada a atacar la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios. Además, se adoptaron mejores prácticas y estándares internacionales en los acuerdos para evitar la doble tributación y en los reportes fiscales.

Se realizaron acuerdos para mejorar el intercambio de información fiscal para combatir la evasión. También se logró mejorar los estándares de información con los que cuenta el país, al cumplir con los protocolos internacionales requeridos para dicho intercambio. Además, suscribió la convención multilateral, que permitirá actualizar los nueve tratados de doble tributación que tiene vigentes Colombia en materias como lucha contra la evasión.

En 2013 (Ley 1661), Colombia adhirió a la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (MAC, por sus siglas en inglés), uno de cuyos depositarios es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). A la fecha, la MAC permite el intercambio de información tributaria con 121 jurisdicciones, de las cuales 78 ya perfeccionaron su relación de intercambio automático de información financiera con Colombia y 37 ya lo hicieron para intercambiar información automática consignada en un reporte país por país, relativo a los resultados a nivel mundial de las empresas multinacionales.

De igual forma, en 2014 (mediante la Ley 1666 de 2013) se ratificó el Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria con Estados Unidos, así como el Acuerdo Intergubernamental que lo desarrolla, en virtud de los cuales,

La normalización tributaria permitió reportar activos omitidos por \$22 billones generando un recaudo de \$2,7 billones entre 2015 y 2017.

El Ministerio de Hacienda firmó tratados para eliminar la doble tributación con Francia, Inglaterra, Italia, Japón y Emiratos Árabes Unidos.

Tenemos ahora intercambio de información tributaria con 121 jurisdicciones.

Con la reforma de 2012 se incrementó de 1,3 millones a 2,1 millones el número de personas naturales declarantes.

desde 2015 ambos países intercambian de manera efectiva la información financiera a la que se refiere la legislación de FATCA (información sobre las inversiones y los movimientos de dichas inversiones, que tienen los residentes colombianos en Estados Unidos). Esto le permite a la DIAN llevar un mejor control sobre los activos que tienen los colombianos en el exterior y asegurar el pago de impuestos en relación con los mismos.

ii) Impuesto sobre la renta: progresividad para las personas, competitividad para las empresas

En el frente de las personas naturales, vale la pena destacar que la reforma tributaria 1607 de 2012 disminuyó el umbral para presentar declaración de renta y produjo un incremento de 59% en el número de declarantes –al pasar de 1,3 millones en 2012 a 2,1 millones en 2013–. El impuesto a cargo aumentó 23% al pasar de \$5,1 billones en 2012 a \$6,3 billones en 2013.

La reforma de 2016 modificó y actualizó el régimen normativo del impuesto sobre la renta, tanto en personas naturales como en personas jurídicas, buscando un régimen más competitivo para el sector productivo, y más progresivo para las personas naturales. En el caso de estas últimas, la reforma creó un gravamen a los dividendos, con tarifas del 5% para quienes reciban por este concepto más de \$18 millones por año, y de 10% para quienes reciban más de \$30 millones por año.

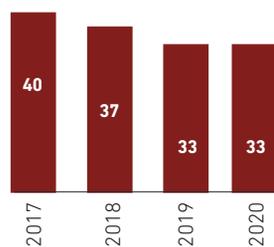
También se racionalizaron los beneficios tributarios, limitando las exenciones y las deducciones al 40% del ingreso total de las personas naturales, que, en todo caso, no puede exceder \$160 millones, sin considerar los aportes obligatorios a salud y pensión.

Por el lado de las sociedades, con el objetivo de tener empresas más dinámicas, competitivas y capaces de generar empleo formal, la reforma de 2016 redujo significativamente las tarifas del impuesto de renta y simplificó las obligaciones tributarias. En este sentido, unificó los distintos impuestos y estableció que, a partir del 2019, solo existirá el impuesto

Gráfica 4:

Tarifa impuesto de renta

Utilidades mayores a \$800 millones



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

de renta (el impuesto a la riqueza fue eliminado desde 2018). La tarifa se redujo al 33% a partir de 2019 y se estableció un régimen de transición hasta llegar a ese nivel³.

Igualmente, se garantizaron nuevos beneficios para impulsar la economía. Las sociedades pueden deducir, del impuesto sobre la renta, el IVA sobre los bienes de capital adquiridos. Asimismo, se unificó el régimen para todas las zonas francas (que ya no deben pagar parafiscales), con una tarifa preferencial del 20%.

El país cuenta hoy con una estructura tributaria más progresiva, que promueve el crecimiento y la competitividad del sector productivo.

iii) Impuestos e incentivos verdes

La reforma tributaria también incorporó un paquete de ‘medidas fiscales verdes’ para enfrentar las consecuencias del cambio climático y reducir las emisiones de carbono, en línea con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia. Para ese fin, introdujo un impuesto de USD 5 por tonelada de CO₂ a los combustibles fósiles. La misma ley estableció que los recursos recaudados se destinen al manejo de la erosión costera, la conservación de fuentes hídricas y la protección de ecosistemas, así como para financiar necesidades asociadas con el posconflicto, en actividades relacionadas con la sostenibilidad ambiental.

Introdujimos el impuesto al consumo de bolsas plásticas, estimulando el uso de bolsas reutilizables y biodegradables. Adicionalmente, excluyó del IVA a maquinaria y equipos que reduzcan la emisión de gases efecto invernadero y otorgó una exención de renta por 15 años a las empresas de generación de energías renovables no convencionales (biomasa, energía solar y eólica). Finalmente, disminuyó el IVA al 5% para las bicicletas y los vehículos eléctricos e híbridos. De esta manera, Colombia avanza hacia una

³ Tarifa 2017: 34% más 6% de sobretasa; tarifa 2018: 33% más 4% de sobretasa. La sobretasa aplica para las empresas con utilidades mayores a \$800 millones.

El impuesto a la riqueza se eliminó. El último pago de las sociedades se realizó en 2017.

Fuimos el tercer país de América Latina en adoptar el impuesto al carbono (USD 5 por tonelada de CO₂ a los combustibles fósiles).

Impuesto a las bolsas plásticas: \$30 en 2018 \$40 en 2019 \$50 en 2020.

economía con los incentivos adecuados, que fomentan sectores y comportamientos más amigables con el medio ambiente.

iv) Impuestos que mejoran la salud pública

En los últimos años, el país ha incorporado dos grandes cambios que no solo aumentan los ingresos fiscales, sino que contribuyen a mejorar la salud al modificar hábitos de consumo.

Incrementamos el recaudo del impuesto a bebidas alcohólicas en 17%.

Con la expedición de la Ley 1816 de 2016 se dio cumplimiento al mandato de la Constitución de 1991 de expedir una ley de régimen propio del monopolio rentístico de licores y se atendió la recomendación de la OCDE para evitar la discriminación, fomentar las condiciones de equidad y transparencia en este mercado. La reforma introdujo un impuesto ad-valorem para licores de 25% (20% en el caso de los vinos), sumado al gravamen específico de \$220 por grado de alcohol para licores, aperitivos y similares, y \$150 para vinos y aperitivos vínicos (en unidades de 0,75 litros)⁴. Además de las rentas del monopolio y del impuesto al consumo, la ley estableció que los licores, vinos, aperitivos y similares quedaran gravados con IVA del 5%, el cual fue cedido a los departamentos con destino al aseguramiento en salud. En 2017, el recaudo de estos impuestos fue de alrededor de \$1,8 billones, lo que representó un incremento cercano al 17% frente a 2016. Lo anterior aumentó el costo y redujo el consumo de este tipo de productos, que tienen efectos adversos sobre la salud.

Se redujo 23% el consumo de cigarrillos en 2017 respecto a 2016.

Respecto al impuesto a los cigarrillos –y con el fin de desestimular su consumo y prevenir enfermedades respiratorias–, se incrementaron las tarifas del impuesto al tabaco (incluyendo cigarrillos electrónicos), que eran unas de las más bajas del mundo. De esta manera, la tarifa por cajetilla de 20 cigarrillos pasó de \$701 antes de la reforma a \$1.400 en 2017 y \$2.100 en 2018. De 2019 en adelante, dicha tarifa se incrementará cada año en un monto porcentual equivalente a la inflación del año anterior más cuatro

⁴ A partir de 2018 la tarifa se actualiza con la variación del IPC.

puntos. De acuerdo con un estudio reciente del Banco Mundial⁵, se estima que gracias al aumento en el impuesto se evitarán alrededor de 337.300 muertes relacionadas con el consumo de tabaco. En 2017, el recaudo de este impuesto ascendió a \$889 mil millones, lo que significó un incremento del 49% frente a 2016.

Adicionalmente, el Gobierno creó Coljuegos (como entidad vinculada al Ministerio de Hacienda), con el objetivo de mejorar la regulación del sector de juegos de suerte y azar y aumentar el recaudo por derechos de explotación, que tienen como destinación el sector de la salud. Desde su entrada en operación, en el año 2012, hasta 2017, Coljuegos ha recaudado \$2,3 billones. Entre 2012 y 2017 el recaudo anual aumentó 148,2%. Este comportamiento se registró gracias a las estrategias de incorporación de nuevos juegos de suerte y azar en el mercado, y a la gestión efectiva de la fiscalización y del control a la operación ilegal.

v) *Impuestos indirectos*

La Reforma tributaria de 2016 también planteó importantes modificaciones y avances en términos de impuestos indirectos, principalmente el IVA y el impuesto al consumo. En el caso del IVA, se estableció una tarifa general del 19%. No obstante, los componentes básicos de la canasta familiar no fueron gravados por dicho impuesto. Vale la pena mencionar que la reforma 1607 de 2012 ya había avanzado hacia la simplificación del sistema, al disminuir el número de tarifas, pasando de 7 a 3, y reemplazar el IVA por el impuesto al consumo de 8% para los restaurantes, con el fin de controlar la evasión de dicho impuesto.

El recaudo por impuesto a los cigarrillos (destinado a la salud) pasó de \$595 MM en 2016 a \$889 MM en 2017 (incremento del 49%).

Nueva tarifa de IVA: 19%, sin gravar los componentes de la canasta familiar.

⁵ Banco Mundial, "The distributional consequences of increasing tobacco taxes on Colombia's health and finances: An extended cost-effectiveness analysis". 2017.

2. Política Económica: del Auge Petrolero a la Austeridad Inteligente

Colombia se ha caracterizado por el manejo prudente y responsable de su economía. Durante los años previos al choque petrolero, el Gobierno nacional utilizó la mayor parte de los ingresos fiscales adicionales para reducir de manera considerable el déficit fiscal (de 3,9% en 2010 a 2,4% en 2014). La mayor solidez fiscal fue fundamental para enfrentar la disminución de ingresos fiscales producto de los menores precios del petróleo. Además, las medidas adoptadas con posterioridad al choque evitaron que circunstancias externas realmente adversas se tradujeran en una contracción de la actividad económica o en retrocesos en los principales indicadores sociales.

a. Auge Petrolero 2010-2015

Los mayores ingresos fiscales adicionales entre 2011 y 2015 se utilizaron para reducir el déficit fiscal.

Los mayores ingresos fiscales provenientes del petróleo, la mejor administración tributaria y el mayor crecimiento económico aumentaron los ingresos promedio anuales de la Nación de 14,9% del PIB entre 2006 y 2010 a 16,2% del PIB entre 2011 y 2015. Estos mayores ingresos permitieron reducir el déficit fiscal promedio de 3,3% del PIB a 2,6% del PIB (en los periodos relacionados anteriormente). Dado el menor déficit, así como la recuperación del grado de inversión (calificación BBB-) en 2011 y su posterior aumento a BBB en 2013, el pago por intereses sobre la deuda por año se redujo de 3,3% del PIB a 2,5% del PIB, en promedio, en ese mismo periodo.

Esto abrió un mayor espacio de gasto entre 2011 y 2015, excluyendo intereses, de 1,4% del PIB. Dicho aumento se puede explicar en dos grandes rubros: mayor gasto en salud (aumento de 0,2% del PIB) y mayor inversión pública en múltiples sectores (1,1% del PIB). La responsabilidad macroeconómica pagó con creces: el aumento en los gastos de funcionamiento e inversión (1,4% del PIB por año) se financió en buena parte con la disminución en el pago de intereses (0,8% del PIB por año).

Por su parte, el mayor gasto en salud permitió aumentar la cobertura del sistema de aseguramiento de 87% de la población en 2010 a 98% en 2015, al tiempo que se unificó el plan de beneficios del régimen subsidiado con el del régimen contributivo. Por otro lado, el aumento en gastos de personal fue marginal (0,1% del PIB) y reflejó el mayor pie de fuerza y la dotación de las Fuerzas Militares y de Policía. También se crearon entidades especializadas, como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las agencias nacionales Minera y de Infraestructura y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, entre otras.

La mayor inversión en el periodo 2011-2015, en comparación con el quinquenio anterior, equivalió a \$65,2 billones (precios constantes de 2018). Se destinaron \$35,1 billones al sector transporte, el doble de los recursos destinados al sector en los cinco años previos. Las inversiones incluyeron aportes a concesiones, vías transversales de conexión departamental y municipal y mantenimiento de la red vial del país. Esto se tradujo en 766 kilómetros de nuevas dobles calzadas construidas, 145 puentes en funcionamiento, 33.341 kilómetros de la red terciaria intervenidos para mantenimiento y 30 obras fluviales ejecutadas del 2011 al 2015, entre otros.

En programas que promueven la equidad, en el período 2011-2015, el Gobierno destinó más de \$27,3 billones a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Unidad para la Atención de Víctimas de la Violencia. Este monto duplicó la inversión en programas de Inclusión Social ejecutados en el período 2006-2010.

Dentro de los proyectos sociales más representativos se encuentran: i) la atención a la población desplazada, donde se destaca el avance de pasar de 39 mil indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado en 2010 a más de 588 mil indemnizaciones en 2015; ii) los programas de transferencias condicionadas a familias económicamente vulnerables, beneficiando alrededor de 2,6 millones de familias, y iii) la atención integral a la primera infancia, permitió beneficiar a más de 1,1 millones de niños

**El mayor
gasto en salud
permitió la
cobertura
universal y
la unificación
del plan de
beneficios
del régimen
subsidiado con
el del régimen
contributivo.**

A 2015 se beneficiaron 1,1 millones de niños con Atención Integral a la Primera Infancia.

Las inversiones en agua beneficiaron a 782 municipios en 2015.

en todo el país. En 2010, la pobreza monetaria se encontraba en 37,2% y en 2015 el indicador disminuyó a 27,8%. De igual forma, el indicador de pobreza extrema pasó de 12,3% en 2010 a 7,9% en 2015. En 2010, la pobreza monetaria se encontraba en 37,2% y en 2015 el indicador disminuyó a 27,8%. De igual forma, el indicador de pobreza extrema pasó de 12,3% en 2010 a 7,9% en 2015.

La inversión en el sector vivienda y agua potable pasó de \$3,4 billones a \$11,4 billones entre 2011 y 2015, monto cuatro veces superior a lo destinado en los cinco años precedentes. Las inversiones en calidad y cobertura de agua beneficiaron a 782 municipios del país. Se diseñaron programas para promover la compra de vivienda nueva con dos objetivos. Por un lado, cumplir una función redistributiva, al facilitar el acceso a la vivienda de interés social y de interés prioritario, y, por otro, impulsar un sector clave para la economía, debido a la gran cantidad de encadenamientos que tiene con otros sectores productivos, especialmente la industria manufacturera.

Estos subsidios han adquirido diversas formas: en algunos casos se financió por completo la nueva vivienda; en otros, se subsidió la cuota inicial, y en algunos otros, se subsidió la tasa de interés a los créditos para financiar la compra de estas viviendas.

Entre 2011 y 2015 se otorgaron un total de 146.717 subsidios de vivienda. El 58,1% (85.195 subsidios) corresponden al programa de vivienda gratuita instaurado por el Gobierno con el propósito de atender a la población que vive en situación de extrema pobreza; el 25,5% (37.340 subsidios) se otorgaron por medio de diferentes bolsas, en las que se destacan aquellas destinadas a otorgar subsidios de vivienda a la población desplazada y víctima del conflicto armado; el 10,8% (15.788 subsidios) se dirigió al programa de Vivienda de Interés Prioritario Para Ahorradores (VIPA) que busca beneficiar la adquisición de vivienda de familias que tengan ingresos mensuales de hasta dos salarios mínimos.

Entre 2011 y 2015 se invirtieron cerca de \$13,1 billones en el sector agropecuario, lo que significó un incremento de cerca de \$6,4 billones respecto a los cinco años anteriores. En este sector, durante el periodo de auge, 298.864 campesinos se beneficiaron de los programas de asistencia técnica integral. De los recursos destinados a los programas de incentivo para los proyectos productivos en la zona rural, se beneficiaron 367.787 personas. En cuanto a los programas de adecuación de tierras y obras de riego se intervinieron 83.730 hectáreas.

El Gobierno tuvo la capacidad de reaccionar ante las diversas emergencias propiciadas por la ola invernal de finales de 2010 y comienzos de 2011. A través de Colombia Humanitaria y del Fondo Adaptación, se invirtieron \$8,2 billones, a partir de 2011, en programas de atención y prevención de desastres. Como resultado, 32.646 viviendas fueron construidas y reparadas; 221 sedes educativas fueron reubicadas o reconstruidas y 390 puntos críticos de carreteras fueron intervenidos.

El sector educación alcanzó una inversión superior a los \$7,8 billones entre 2011 y 2015, lo que significó un incremento de más de \$3 billones con respecto a la realizada durante los cinco años anteriores. El aumento en los recursos del sector permitió decretar la gratuidad universal a partir de 2012 en las instituciones educativas oficiales, del grado 0 al grado 11, beneficiando a más de 8,7 millones de niños y jóvenes en todo el país.

b. Choque y ajuste macroeconómico

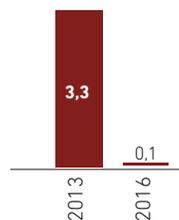
La caída de los precios del petróleo implicó un reto muy importante para las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC). Con la elevación del principio de sostenibilidad fiscal a rango constitucional y la aprobación de la Ley de la Regla Fiscal en 2011, el marco de la política fiscal quedó condicionado a los topes de déficit estructural y total del GNC que fijen la Ley y el Comité Consultivo de la Regla Fiscal, respectivamente.

Atendimos con éxito la emergencia invernal de 2010 - 2011.

Implementamos la gratuidad universal a partir de 2012 en las instituciones educativas oficiales hasta el grado 11.

Gráfica 5:

Ingreso del Gobierno nacional provenientes del petróleo (% PIB)



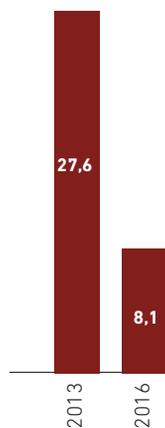
Fuente: DIAN, Ecopetrol. Cálculos DGPM-MHCP

La Regla Fiscal le permitió al Gobierno alejarse temporalmente de la senda de déficit estructural consagrada en la Ley 1473 de 2011 por dos razones: primero, porque los precios del petróleo, y por consiguiente los ingresos petroleros de la Nación, cayeron por debajo de su nivel de largo plazo; y segundo, porque el PIB –y, por lo tanto, los ingresos no petroleros– cayó por debajo de su nivel potencial.

Mientras que el impuesto de renta pagado por las empresas de hidrocarburos y los dividendos de Ecopetrol representaron 3,3% del PIB en 2013, un 20% de los ingresos totales del Gobierno, en 2016 el ingreso petrolero del GNC se había reducido a 0,1% del PIB. Sumado a esto, el efecto de la depreciación y la inflación implicó un aumento en el pago de intereses de 2,3 a 2,9% del PIB. En total, en 3 años, por el choque petrolero, el Gobierno dejó de tener recursos disponibles en un monto cercano a 3,9% del PIB.

Gráfica 6:

Exportaciones Petroleras (USD MM)



Fuente: DANE

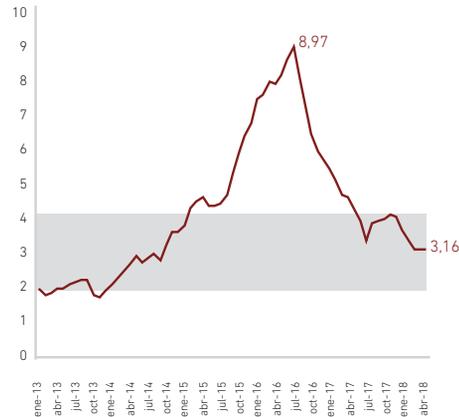
El choque externo tuvo un efecto negativo considerable sobre la balanza de pagos. Las exportaciones de petróleo se redujeron de USD 27,6 mil millones en 2013 a USD 8,1 mil millones en 2016, mientras que las exportaciones totales cayeron de USD 60,3 mil millones a USD 34,1 mil millones en ese mismo lapso (también afectadas por las menores ventas a Venezuela y Ecuador). Además, la Inversión Extranjera Directa en el sector petrolero cayó 53%, al pasar de USD 5,1 mil millones en 2013 a USD 2,4 mil millones en 2016.

El déficit de la cuenta corriente, aumentó de USD 12,5 mil millones en 2013 (3,3% del PIB) a USD 19,8 mil millones en 2014 (5,2% del PIB) y USD 18,5 mil millones en 2015 (6,3% del PIB), constituyéndose en la principal vulnerabilidad macroeconómica. Afortunadamente, la flexibilidad de la tasa de cambio resultó fundamental para impulsar el ajuste externo. La moneda colombiana se depreció 80% entre mediados de 2014 y comienzos de 2016. En buena parte debido a la depreciación, los egresos de la cuenta corriente, pasaron de USD 94 mil millones en 2014 a USD 66 mil millones en 2016, el déficit externo se redujo a 4,2% del PIB en ese año.

Gráfica 7:
Tasa de cambio nominal
(COP/USD)



Gráfica 8:
Inflación



Fuente: Banco de la República

Como resultado de las presiones generadas por efecto de la transmisión de la devaluación a los precios de los bienes transables, la inflación se aceleró desde finales de 2014, agravada por el incremento de los precios de los alimentos que empezaban a ser afectados por la presencia del fenómeno de El Niño a partir del segundo semestre de 2015. Cuando se evidenció que las expectativas de inflación empezaban a desanclarse, se hizo necesario un incremento paulatino de la tasa de interés, el cual se materializó a partir de septiembre 2015. La tasa de intervención aumentó de 4,50% en septiembre de 2015 a 7,75% en julio de 2016.

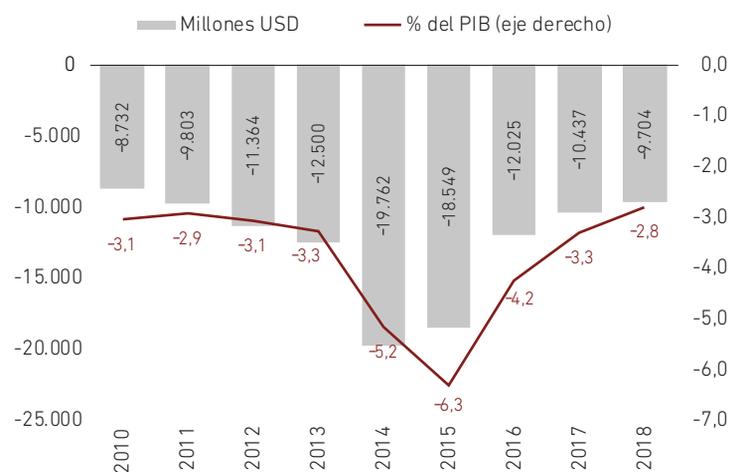
Una vez las expectativas de inflación cedieron, los efectos de la devaluación y del fenómeno de El Niño se empezaron a atenuar y el déficit en cuenta corriente inició un importante proceso de ajuste, la Junta Directiva del Banco de la República inició una reducción progresiva de la tasa de interés de intervención, llevándola en junio de 2018 a 4,25%.

Debido al aumento de la inflación fue necesario subir la tasa de interés de política de 4,50% a 7,75%.

Recuperación en marcha. Crecimiento del PIB
2017: 1,8%
2018^P: 2,7%
2019^P: 3,7%

En 2017, la economía colombiana continuó con su necesario proceso de ajuste. El crecimiento se aceleró en la segunda mitad del año, de la mano de un mayor dinamismo en la demanda interna y del crecimiento de las exportaciones netas. Pese a esto, el crecimiento de la economía en el año completo fue 1,8%. Las perspectivas de crecimiento económico para el año 2018 son mejores: se prevé que la economía crezca, al menos, un 2,7%, con una aceleración de un punto porcentual frente a 2017.

Gráfica 9: Balance de Cuenta Corriente

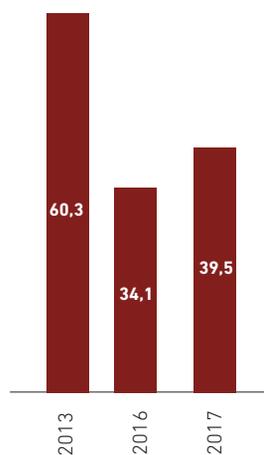


Fuente: Banco de la República, cálculos MHCP

Desde mediados de 2016, las exportaciones han jugado un papel fundamental en el ajuste externo. A partir de agosto de 2016, se observa una recuperación en el crecimiento de las exportaciones tradicionales, inicialmente jalonadas por el buen desempeño del café y las flores, y más recientemente de la mano de la recuperación del precio del petróleo.

Las exportaciones no tradicionales, por su parte, mostraron una mejor dinámica de crecimiento desde mayo de 2016. En el año corrido, a abril de 2018, las exportaciones no tradicionales crecían 16,6% anual, destacándose el incremento de las exportaciones de manufacturas, 22,4%, y de productos

Gráfica 10: Exportaciones Totales (USD MM)



Fuente: DANE

agropecuarios, 6,8%. Se espera que continúe el ajuste de la cuenta corriente, cuyo déficit se reducirá a 2,8% del PIB en 2018 (desde 3,3% del PIB en 2017).

Vale la pena mencionar que, durante el periodo del choque, el sistema financiero mostró solidez. A pesar de la desaceleración de la actividad productiva, entre 2015 y 2017, el indicador de calidad de crédito (la razón entre cartera vencida y total) se mantuvo estable, por debajo del 8%, en promedio. Por su parte, las provisiones de los establecimientos de crédito se incrementaron en términos reales 12%, en promedio, durante este periodo, lo cual refleja el respaldo patrimonial del Sistema Financiero para responder ante eventuales pérdidas.

Adicionalmente, en abril de 2017, el esquema de seguro de depósitos se fortaleció, aumentando la cobertura de \$20 millones a \$50 millones por persona por entidad financiera. Con este monto se cubre la totalidad de los depósitos al 99,5% de las personas naturales con cuentas en el sistema financiero. Simultáneamente, el monto de la reserva para respaldar este seguro pasó de \$6 billones en 2012 a \$17 billones en junio de 2018, lo cual constituye una garantía clara para los depositantes de las instituciones financieras.

De igual forma, la inclusión financiera se profundizó, durante el periodo. Mientras que en 2010 el 62% de la población adulta tenía al menos un producto financiero, en 2017 este indicador fue del 80%. Desde 2015, el ciento por ciento de los municipios tiene al menos un punto de acceso al sistema financiero.

c. Austeridad Inteligente

La estrategia fiscal adoptada para hacer frente al choque externo fue denominada Austeridad Inteligente, que comprendió tres acciones: búsqueda de mayores ingresos no petroleros, reducción del gasto público y utilización del mayor déficit fiscal permitido por la Regla Fiscal.

En 2017 la cobertura del seguro de depósitos pasó de \$20 millones a \$50 millones por persona por entidad financiera.

La “Austeridad Inteligente” buscó mayores ingresos no petroleros, redujo el gasto público y utilizó el mayor déficit fiscal permitido por la Regla Fiscal.

En octubre de 2014, tres meses después del inicio de la caída de los precios del petróleo, el Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley de financiamiento para el Presupuesto General de la Nación de 2015, con el objetivo de recuperar parte de los ingresos que se preveía se iban a perder como consecuencia del choque petrolero. Dicha ley incluyó varias medidas con un horizonte de cuatro años, entre ellas, evitar el desmonte gradual del gravamen a las transacciones financieras y sustituir el impuesto al Patrimonio con el impuesto a la Riqueza –este último con tarifas marginales en vez de absolutas, para las cuales se adoptó una disminución gradual del impuesto hasta su eliminación en 2018–. Por su parte, el desmonte del impuesto a la Riqueza se compensó con una sobretasa en el CREE, que aumentaba hasta 2018.

Como resultado de la reforma tributaria de 2014 y una importante tarea de gestión de la DIAN, entre 2013 y 2016 se produjo un aumento de los ingresos no petroleros del GNC de 1,3% del PIB. Con esto, a través de mayores ingresos, se logró compensar un tercio del efecto combinado de la caída de los precios del petróleo, la depreciación y la inflación sobre las finanzas públicas.

El gasto público se redujo de 16,9% del PIB en 2013 a 16% del PIB en 2016.

El segundo componente de la Austeridad Inteligente ha sido el recorte de gastos. El choque petrolero hizo necesario reducir el gasto público en su programación, a través de recortes presupuestales en todos los años, desde 2014. En el último trimestre de 2014, el Presupuesto General de la Nación fue recortado en \$6 billones; en 2015, el recorte fue de \$8,6 billones y en 2016, de \$6 billones. Como consecuencia, el gasto de funcionamiento e inversión agregado pasó de 16,9% del PIB en 2013 a 16% del PIB en 2016.

Las medidas de austeridad en el gasto han sido promovidas desde el más alto Gobierno. La Directiva Presidencial número 6 de 2014, el restablecimiento de la Ley 617 en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el Decreto 1068 de 2015 y la Directiva Presidencial número 1 de 2016 son algunos ejemplos de la reacción del Gobierno nacional sobre la necesidad de profundizar la austeridad en el gasto público. También se incluyeron artículos con medidas de prohibición de gastos en la Ley de Presupuesto de 2017 (artículos 104 y 112) y de 2018 (artículos 83 y 85).

Estas órdenes legales y administrativas sentaron las bases para obligar a todas las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación a limitar la celebración de contratos de prestación de servicios y abstenerse de realizar contratos de publicidad y/o propaganda personalizada e imprimir informes, folletos o textos institucionales (con algunas pocas excepciones). Se limitó también la adquisición de bienes muebles no necesarios para el normal funcionamiento de las instituciones, como neveras, televisores, equipos audiovisuales, computadores portátiles, tableros interactivos, calentadores, hornos y vehículos automotores. Se elevaron las condiciones para aprobación de gastos de viaje y viáticos. Las oficinas de Control Interno fueron instruidas para verificar en forma mensual el cumplimiento de estas disposiciones.

La disminución del gasto público se dio sin afectar los principales programas del Estado, que ayudan a la población más vulnerable del país, y protegiendo en todo momento las inversiones estratégicas. Si bien los avances realizados entre 2010 y 2015 ya eran significativos, a partir de 2016 y a pesar del choque externo, se continuó por esta misma senda. Así, a 2018 más de 1,3 millones de niños se han beneficiado de la Atención Integral a la Primera Infancia. En cuanto al programa de indemnizaciones a víctimas del conflicto armado, el número de beneficiarios pasó de 588 mil en 2015 a 697 mil en 2017.

Asimismo, se destaca la implementación gradual de la Jornada Única. Hoy se benefician un millón de estudiantes de 2.342 colegios, mientras que, en 2015 solo 317 mil estudiantes eran cobijados por la medida. En cuanto a la cobertura en educación superior entre 2010 y 2017 pasó de 37,1% a 52,8%, respectivamente. Además, en el mismo periodo se crearon 772 mil nuevos cupos de Educación Superior.

En relación a los avances del sector transporte e infraestructura, al cierre del Gobierno, se construyeron 1.400 km de dobles calzadas y entraron en operación 470 puentes y viaductos -en 2015 el avance era 766 km y 145 puentes y viaductos-. En la red terciaria, desde 2010, se destinaron recursos para mantener 40.000 km de vías, 1.700 km de placa huella. Por su parte, las inversiones para mejorar y avanzar en las coberturas y calidad

La reducción del gasto público no afectó los principales programas sociales.

La cobertura de la educación superior pasó de 37,1% en 2010 a 52,8% en 2017.

**Se entregaron
275 mil
viviendas
gratuitas entre
2010 y 2018.**

de los servicios de acueducto, beneficiaron a 914 municipios -a 2015, el avance era 782 municipios-.

Entre 2010 y 2018 se entregaron 275 mil viviendas gratuitas en todo el territorio nacional; adicionalmente, 311 mil subsidios a la tasa de interés fueron asignados, de los cuales 187 mil a viviendas VIP y VIS y 45 mil a no VIS.

Por último, en estricto cumplimiento a la Regla Fiscal, se dio una ampliación del déficit fiscal del GNC, que pasó de 2,3% a 4,0% del PIB entre 2013 y 2016. En resumen, la pérdida fiscal producida por el choque petrolero, que sumó 3,9% del PIB entre 2013 y 2016, se compensó con un aumento de los ingresos no petroleros de 1,3% del PIB, una disminución de los gastos de funcionamiento y la inversión, de 0,9% del PIB, y una ampliación del déficit fiscal, de 1,7% del PIB. Este manejo permitió conservar la calificación BBB (por parte de dos de las tres principales agencias calificadoras internacionales) y el acceso a los mercados financieros internacionales en condiciones favorables.

**La Reforma
Tributaria
Estructural
generó
ingresos
por 0,7% del
PIB frente al
escenario sin
reforma.**

La disminución del gasto público se dio sin afectar los principales programas sociales del Estado, que ayudan a la población más vulnerable del país, y protegiendo en todo momento las inversiones estratégicas más importantes, como la vivienda y la infraestructura de transporte.

Sin embargo, en un marco de política fiscal sostenible, el mayor déficit fiscal permitido por la Regla entre 2013 y 2016 debía ser temporal. Se hacía necesario comenzar el proceso de consolidación fiscal, tras la caída de los precios del petróleo. Esto exigió una reducción del déficit fiscal del GNC, desde el 4,0% en 2016, a 3,6% en 2017 y a 3,1% programado para 2018.

Ante esta responsabilidad, el Gobierno nacional presentó a consideración del Congreso una Reforma Tributaria Estructural en octubre de 2016, la cual fue convertida en ley en diciembre de ese mismo año, como se explicó en una sección anterior. La reforma tributaria estructural entró en vigencia en 2017, año en el que produjo 0,7% del PIB en ingresos adicionales frente al escenario sin reforma. En 2018, la misma comparación generó una diferencia en ingresos de 0,8% del PIB.

Lo anterior fue complementado por la continuidad en la política de austeridad en el gasto del Gobierno nacional. En 2017, se practicó un recorte presupuestal de \$4 billones, y en 2018, pese a haber presentado un presupuesto ajustado, fue necesario proceder con un aplazamiento de \$2 billones. En conjunto, los gastos de funcionamiento e inversión se redujeron de 16% del PIB en 2016 a 15,3% del PIB programado para 2018, con lo cual se garantizará el objetivo de reducir el déficit fiscal a 3,1% del PIB en 2018, consistente con la meta de déficit estructural de 1,9% del PIB fijada por la Ley 1473 de 2011.

El Gobierno no perdió el norte sobre los objetivos de mediano plazo, trazados con el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: paz, equidad y educación. Asimismo, el Gobierno apropió los recursos para darle cumplimiento a las inversiones asociadas con el posconflicto dentro de los techos impuestos por la regla fiscal (pese a que en un principio se sugirió por parte de varios analistas y comentaristas contabilizar los gastos en inversiones asociadas al posconflicto por fuera de dicha restricción). Para eso, se apropiaron \$1,8 billones en 2017 (0,2% del PIB) y \$2,4 billones en 2018 (0,3% del PIB). También se garantizaron los programas que promueven la movilidad social, como los subsidios al consumo de energía eléctrica en los sectores más vulnerables, la inversión en el sector agropecuario, el programa Familias en Acción, la atención de víctimas, el programa Colombia Mayor y programas de vivienda y acceso a la tecnología, en los cuales se invirtieron –solo en 2018– cerca de \$20 billones.

La inversión en educación fue la prioridad de este Gobierno. Se ha hecho un gran esfuerzo para que este sector reciba recursos que le permitan lograr coberturas plenas de calidad y atención de los niños, para los cuales existen programas desde la primera infancia hasta la educación superior. Es así como en el año 2018 se completaron cuatro presupuestos en los que la educación es el principal rubro de destino de recursos, con una tendencia creciente, y superando al sector Defensa, que hasta 2014 ocupó la primera posición.

Las inversiones del posconflicto se están haciendo dentro de los techos de la Regla Fiscal.

Desde 2014, la educación es el principal rubro presupuestal.

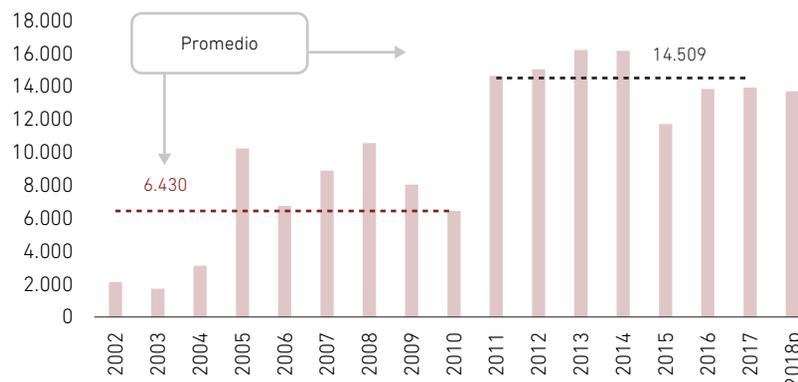
3. Mayor integración Financiera con el Exterior

Un mejor posicionamiento de Colombia en el sistema económico internacional significa mayor inversión y, por lo tanto, mayor desarrollo y mejores empleos. Con este objetivo, el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Hacienda, ha trabajado durante los últimos años con el fin de fortalecer la posición del país en el escenario internacional.

La inversión extranjera en TES pasó de USD 1.542 millones en 2010 a USD 22.959 millones en 2017.

La solidez y credibilidad de la política económica también han favorecido el crecimiento de la inversión extranjera directa (IED), la cual pasó de USD 6.430 millones en 2010 a USD 13.924 en 2017, incluso en medio de un entorno internacional menos favorable. También ha crecido la inversión de portafolio, orientada principalmente hacia la compra de TES en el mercado doméstico. Como consecuencia de lo anterior, la tenencia de TES por parte de inversionistas extranjeros pasó de USD 1.542 millones en 2010 (2,2% del total de TES) a USD 22.959 millones en 2017 (27% del total de TES), una clara señal de la confianza en el manejo de la economía. La tasa de los bonos externos a 10 años pasó de un promedio de 6,6%, entre enero de 2004 y febrero de 2011, a un promedio de 3,8% entre marzo de 2011 (momento en que la deuda pública recupera el estatus de grado de inversión) y diciembre de 2017, con una emisión récord a una tasa de 2,7% en abril de 2013.

Gráfica 11: Inversión extranjera directa en Colombia (Millones de USD)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A lo largo de estos ocho años, Colombia consiguió una mayor integración financiera con el exterior a través de una serie de medidas ambiciosas y audaces.

a. Reducción de Barreras a la Inversión Extranjera de Portafolio

El aumento del interés internacional en diferentes productos financieros del país se explica, en buena parte, por las medidas del Gobierno nacional para otorgar un tratamiento impositivo favorable para el capital extranjero y fomentar la internacionalización del mercado de capitales en general.

Por medio de la reforma tributaria de 2012 (Ley 1607) se redujo la tarifa de retención en la fuente, que pasó de 33% a 14% para los inversionistas de capital de portafolio del exterior, y se dio la posibilidad de acreditar los pagos desde el extranjero. Por su parte, en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819) se estableció que los fondos de pensiones y cesantías administrados por sociedades supervisadas por autoridades extranjeras, con las cuales la Superintendencia Financiera haya suscrito acuerdos de intercambio de información y protocolos de supervisión, no están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.

Otras medidas que se tomaron están relacionadas con la actualización del régimen de inversiones internacionales. Se modernizó y flexibilizó el régimen de inversión extranjera en Colombia con el fin de promover la entrada de capitales del exterior. El nuevo régimen (Decreto 119 de 2017) eliminó los plazos de registro y modalidades de inversión. También, permite al inversionista determinar si su inversión es de portafolio o directa, según su ánimo de permanencia sobre la misma. Estas modificaciones hacen más sencilla la obligación de registro y reducen sustancialmente el riesgo de que los inversionistas sean sancionados por el incumplimiento de requisitos puramente formales.

Finalmente, el Banco de la República culminó recientemente la actualización del Régimen Cambiario, que estaba contenido en las resoluciones externas de dicha entidad. En términos generales, este proceso actualiza y flexibiliza

La participación de Colombia en el índice GBI EM Global Diversified de JP Morgan aumentó del 3% al 8% en 2014, gracias a la inclusión de los TES locales en la composición y cálculo del índice.

la realización de operaciones de cambio, permitiendo a la autoridad contar con información más precisa, al tiempo que simplifica los trámites que los participantes en el mercado de divisas deben adelantar.

b. Integración con los Países de la Alianza del Pacífico

En el que es, sin lugar a dudas, el proceso de integración más exitoso de América Latina, la Alianza del Pacífico avanzó de forma decidida hacia la consolidación de un mercado financiero regional, que –en términos de capitalización bursátil– es comparable con el mercado de Brasil (cerca de mil millones de dólares en ambos casos) y, en términos del número de emisores, prácticamente lo duplica (639 en la Alianza del Pacífico frente a 335 en Brasil).

La Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) cuenta con un mercado de valores integrado.

Este proceso se construyó sobre la integración de bolsas del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) en 2011, que facilitó la negociación regional de acciones en el mercado secundario. En el marco de la Alianza se han ampliado los productos que se pueden comercializar sin restricciones a nivel regional. De esta forma, se eliminaron las restricciones para los ofrecimientos de valores en el mercado primario y se incluyeron otros tipos de valores, además de las acciones, como los instrumentos de renta fija, los derivados estandarizados y las participaciones de fondos que se encuentran inscritas en los registros de valores de nuestros países. En Chile los cambios se hicieron en 2014, en Colombia y México en 2015, y en Perú en 2016.

Pasaporte regional de fondos de inversión es ya una realidad.

Adicionalmente, se avanzó en la adopción del Pasaporte de Fondos regional con la expedición en Colombia y Perú de regulaciones que permiten comercializar, sin requisito de autorización adicional por parte del supervisor financiero local, los fondos de inversión colectiva de la Alianza del Pacífico. Chile ya había eliminado el requisito de autorización por parte del supervisor local para poder comercializar los Fondos de Inversión de la Alianza, aunque se necesita hacer una inscripción de los mismos en el registro de valores de ese país. En el caso de México, se requiere de una modificación legal adicional para completar la implementación del mencionado Pasaporte de Fondos.

Dicha integración es una forma eficiente de multiplicar el número de actores y de activos disponibles de una manera más acelerada, lo que permitiría el crecimiento orgánico de nuestros mercados. Esto tiene el doble beneficio de obtener mejores condiciones de financiación en el caso de empresas y proyectos, y mejores alternativas de inversión y rendimientos para los ahorradores e inversionistas.

En el caso de los fondos de pensiones, se trata de pasar de cuatro actores en el mercado colombiano a más de 25 en los países de la AP, con recursos administrados por más de USD 460 mil millones –en comparación con USD 70 mil millones en Colombia–. Para este fin, se han venido removiendo las barreras que tenían los principales inversionistas institucionales para participar en los mercados de capitales de nuestros países. Cabe resaltar las normas que autorizaron a los fondos de pensiones chilenos para invertir directamente en los demás países de la Alianza, las que incrementaron el límite de inversión en el exterior para las AFP peruanas de 42% a 48% de los activos administrados y la firma del Acuerdo Multilateral de Doble Tributación aplicable a los fondos de pensiones.

Este Acuerdo Multilateral de Doble Tributación se suscribió en octubre de 2017 y se suma a la modificación incluida en la reforma tributaria de 2016, les da a los fondos de pensiones de la Alianza el mismo tratamiento que a los fondos colombianos, en el sentido de no estar sujetos a impuesto de renta para sus inversiones de portafolio en el país.

Un mercado integrado también es más visible para los inversionistas internacionales. Esto ha permitido diseñar e implementar herramientas de cobertura de alcance regional, como el Bono Catastrófico por USD 1.360 millones, para gestionar el riesgo de terremotos, e impulsar mecanismos de financiación para canalizar recursos de inversionistas de los mercados globales de capital hacia las inversiones de infraestructura de nuestros países.

Homologamos el tratamiento tributario de los fondos de pensiones.

Emisión conjunta de bonos para cubrir riesgo de terremoto.

OCDE ofrece mayores oportunidades de inversión extranjera y empleo, debido a la confianza que se genera en el país.

Creamos la Dirección General de Participaciones Estatales como “holding” de las empresas estatales.

d. Ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Luego de un esfuerzo que se inició en el año 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) admitió a Colombia como miembro 37, el 30 de mayo de 2018. El Ministerio de Hacienda jugó un papel fundamental en el proceso de acceso, al participar activamente en 6 de los 23 comités que requerían aprobación por parte de la OCDE.

Ser miembro de la OCDE no solo permite intercambiar experiencias en políticas públicas, tener acceso a los estándares técnicos de más alto nivel y participar activamente en los debates de política pública que se dan a nivel internacional, sino que implicó una revisión exhaustiva de todas las áreas de la política pública. De esta manera, el proceso de acceso en sí mismo se constituye en una validación de las principales políticas que se analizan bajo los más altos estándares internacionales.

El proceso de acceso requirió ajustes legales y normativos en múltiples áreas. Entre las leyes más importantes se incluyen la Ley 1816 de 2016, que regula el monopolio rentístico de licores; la Ley 1870 de 2017, de Conglomerados Financieros, y las que permiten intercambio de información tributaria (Leyes 1661 y 1666 ambas de 2013).

En lo que respecta a cambios regulatorios, se fortaleció el gobierno corporativo de las empresas estatales. Para este efecto se creó la Dirección General de Participaciones Estatales en el Ministerio de Hacienda. Uno de los cambios efectuados fue el retiro de los ministros del despacho de las juntas directivas de dichas empresas. De igual forma, se mejoró el gobierno corporativo de las compañías listadas en bolsa mediante la actualización del Código País; también se hicieron modificaciones al régimen de inversión extranjera, entidades aseguradoras y reaseguradoras, y se adoptó un mecanismo de selección y nombramiento de los supervisores (Superintendencia Financiera, de Industria y Comercio y de Sociedades) para garantizar mayor independencia.

4. Mejoras en la Competitividad Empresarial

Durante estos ocho años, el Gobierno ha defendido una economía de mercado en la que el sector privado juega un papel protagónico en la inversión productiva y la generación de empleo. Es así como, a través de diferentes medidas, se impulsó la competitividad empresarial, con el objetivo de tener un sector productivo dinámico, con altas tasas de inversión y generación de empleo formal.

Como se mencionó anteriormente, la reducción en los impuestos a la nómina fue esencial para disminuir los altos costos laborales en los que incurrieron las empresas. De hecho, según Fedesarrollo, esta reforma “significó un esfuerzo loable por reducir la informalidad laboral en nuestro país, la cual permea la vida de casi la mitad de la población y tiene efectos nefastos sobre su bienestar, la eficiencia en la utilización de los recursos productivos y la movilidad social”.

Además, según los cálculos realizados por el Banco Mundial para el indicador Doing Business, los impuestos laborales y las contribuciones a la seguridad social hechos por las empresas disminuyeron considerablemente como consecuencia de la reforma tributaria de 2012. El pago de este tipo de impuestos pasó de representar 28,8% de las utilidades de las empresas en 2012, a 18,6% en 2014.

El impuesto a la riqueza se redujo de manera escalonada desde 2015 hasta su eliminación en 2018, lo que representó un ahorro al sector privado de alrededor de \$5 billones en 2018 frente a lo pagado en 2015. También se disminuyó la tarifa del impuesto a la renta para empresas con utilidades superiores a \$800 millones, la cual pasó del 40% (incluyendo la sobretasa) en 2016, a 37% en 2018 y 33% en 2019, lo que representa un ahorro para el sector productivo de \$3,4 billones en 2018 frente a lo pagado en 2016.

Con el fin de mejorar la competitividad de la industria, el Gobierno implementó, desde 2012, la eliminación de aranceles para materias primas y bie-

Redujimos los impuestos a la nómina.

Abolimos el impuesto a la riqueza.

Eliminamos la sobretasa del 20% en el costo de la energía eléctrica ha significado un ahorro de \$682 MM al año.

La Ley Anti-Contrabando penaliza severamente un delito que atenta contra la industria y el empleo nacional.

nes de capital no producidos en el país. Dicha medida fue prorrogada una vez en 2015 y se convirtió en permanente a partir de 2017 (Decreto 1343), cubriendo alrededor de 3.650 posiciones arancelarias y representando un alivio para las empresas de alrededor de \$1,5 billones anuales.

Adicionalmente, en 2011, el Gobierno eliminó la sobretasa del 20% en el costo de la energía eléctrica y la sobretasa de 8,9% en el costo del gas pagada por la industria. Esto ha significado un ahorro anual permanente desde 2012 de \$682 mil millones en dicho sector.

Durante los últimos ocho años también se implementó una política activa de renovación y tecnificación de la caficultura con recursos públicos. Entre 2010 y lo corrido de 2018 se han renovado 700 mil hectáreas de café gracias a lo cual la productividad promedio aumentó 64%, pasando de 11,5 sacos por hectárea en 2010 a 18,9 sacos por hectárea en 2017. En consecuencia, la producción creció de 8,9 millones de sacos a 14,2 millones, mientras el valor de la cosecha pasó \$4,4 a \$7,5 billones (en el periodo mencionado).

Finalmente, se aprobó la Ley 1762 de 2015 o Ley Anti-Contrabando, con el objetivo de tener más herramientas para combatir este serio problema que afecta la competitividad empresarial. La Ley definió al contrabando como delito fuente del lavado de activos y se aumentaron las penas. De esta forma, las penas privativas de la libertad asociadas con el contrabando de mercancías superiores a 50 SMMLV pasaron de 3 - 5 años a 8 - 12 años. Para el contrabando de hidrocarburos se duplicaron las penas, pasando de 8 años a 14 - 16 años, dependiendo del volumen. Respecto al aumento de penas por favorecimiento de contrabando (cuando, por ejemplo, un funcionario público, con sus actuaciones, permite alguna operación de contrabando) pasó de un máximo de 8 años, a penas que oscilan entre 8 y 16 años, dependiendo del valor de la mercancía y el volumen de hidrocarburos.

Desde la expedición de la ley, la DIAN (en conjunto con otras entidades) aumentó significativamente la aprehensión de mercancías, desarticuló 40 poderosas organizaciones criminales y contribuyó con la captura de 2.236

personas que lavaban dinero mediante el contrabando. También se han incautado 503 vehículos que transportaban mercancías de contrabando, otro tipo penal que introdujo la ley.

En materia de comercio y gestión aduanera y, en concordancia con la Ley 1762 de 2015, se expidieron los Decretos 390 de 2016 y 349 de 2018, los cuales establecen la nueva regulación aduanera del país, acogiendo las mejores prácticas a nivel internacional, actualizando la normatividad y las herramientas para facilitar el comercio sin dejar a un lado el control.

5. Paz y Economía

El Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC es, sin duda, uno de los desarrollos políticos más importantes de las últimas décadas en el país. Su implementación permitirá reducir la pobreza en el campo colombiano, facilitar el acceso a la tierra a quienes más lo necesitan, construir infraestructura para mejorar la calidad de vida de los colombianos que habitan en zonas rurales y aumentar el acceso de productos agropecuarios a los mercados urbanos, entre otros.

La implementación del Acuerdo de Paz tendrá efectos positivos sobre la actividad económica en, por lo menos, dos líneas. Por un lado, la desmovilización de los grupos armados reduce los índices de violencia y aumenta la inversión productiva. Por otro lado, las inversiones a las que se comprometió el Gobierno con la firma del acuerdo van a apuntalar un mayor crecimiento, en la medida en que es un gasto público que, por realizarse en zonas más atrasadas, tiene un mayor efecto multiplicador sobre la actividad económica.

Los beneficios de la paz serán mayores en los departamentos que históricamente se han visto más afectados por el conflicto, que también tienden a ser los de menores niveles de ingreso, lo cual reversará parcialmente el proceso de divergencia en los niveles de ingreso promedio regional que se ha dado en las últimas décadas.

Las inversiones para la paz se enmarcan en un escenario de sostenibilidad fiscal.

Para poder materializar estos efectos positivos, es necesario que las inversiones del posconflicto estén enmarcadas en un escenario de sostenibilidad fiscal. Por tal razón, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación realizaron un ejercicio de costeo de estas inversiones, en el cual se analizaron los diferentes compromisos asociados con cada uno de los puntos del Acuerdo. Así, se llegó a un total de \$139,2 billones a pesos constantes de 2018 durante quince años, monto que quedó consignado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2017. Para financiar dicho monto, se identificaron seis fuentes: Presupuesto General de la Nación, Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, entidades territoriales, cooperación internacional e inversión privada.

Introdujimos incentivos para invertir en 344 municipios afectados por el conflicto (ZOMAC).

El Gobierno introdujo incentivos adicionales para promover la inversión privada a través de beneficios tributarios y de pago del impuesto de renta con obras realizadas por el contribuyente. Es así como se incluyeron beneficios tributarios para las empresas nuevas que se establezcan en las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC). Las ZOMAC corresponden a 344 municipios seleccionados de acuerdo con el grado de incidencia del conflicto y a la vulnerabilidad de los mismos (teniendo en cuenta indicadores de debilidad estatal, pobreza y distancia a centros urbanos). Las micro y pequeñas empresas que se creen en dichas zonas tendrán una tarifa del 0% en los años 2017 a 2021, del 8,25% en los años 2022 a 2024 y del 16,5% en los años 2025 a 2027. Para las medianas y grandes empresas la tarifa será 16,5% entre los años 2018 y 2021 y del 24,75% entre los años 2022 y 2027. Con corte a junio de 2018 se han creado 541 empresas en dichas zonas, evidencia de la importancia y potencial de esta herramienta.

Beneficios tributarios en ZOMAC: 541 empresas creadas a la fecha.

De igual manera, las sociedades pueden optar por pagar hasta el 50% de sus impuestos mediante la inversión directa (a través del mecanismo denominado "Obras por Impuestos") en proyectos de infraestructura con alto impacto social en las ZOMAC. Es así como, a través de estos dos mecanismos, el sector privado cuenta con los incentivos necesarios para ser dinamizadores de la economía en zonas donde tradicionalmente no eran tenidas en cuenta para realizar inversiones.

En 2018 se aprobaron proyectos bajo el mecanismo de Obras por Impuestos por \$220 mil millones. Entre los proyectos aprobados vale la pena mencionar la construcción de la red matriz de conducción de la planta de tratamiento de Tumaco (Nariño), la construcción de aulas para una institución educativa rural en Puerto Asís (Putumayo) y la construcción del segundo circuito eléctrico de 34,5 kv entre Tuluní – Planadas – Rio Blanco, Tolima.

6. La Visión desde el Exterior

Los análisis del Fondo Monetario Internacional (FMI) resaltan que, en Colombia, entre 2012 y 2014, se preservó la estabilidad, se preparó la economía para enfrentar potenciales choques externos y se avanzó en la agenda estructural de reducir la pobreza, mejorar la competitividad y ponerle fin al conflicto. De acuerdo con la entidad, en estos años “el desempeño de la economía fue robusto al estar basado en un marco de política muy fuerte” gracias a lo cual el PIB creció cerca de su potencial, la inflación estuvo dentro del rango meta, la supervisión financiera fue efectiva y el desempleo fue el más bajo en más de una década.

En su informe de 2015, el FMI alertó sobre el impacto negativo que la fuerte disminución en los términos de intercambio tendría para Colombia. Al analizar la respuesta de política, en 2016 destacó cómo, “a pesar de estar enfrentando un choque en términos de intercambio más fuerte que el de sus pares, Colombia fue capaz de alcanzar una de las tasas de crecimiento más altas de la región y logró importantes avances sociales al reducir la pobreza y la desigualdad. Esto es un reflejo de la fortaleza del marco de políticas, y de que las autoridades reconocen que el crecimiento debe moderarse para reducir los desequilibrios externos e internos.”

En el informe de 2017, el FMI afirmó que “Colombia ha tenido éxito en realizar un ajuste amigable con el crecimiento a pesar de los múltiples choques, lo que refleja un marco de políticas fuerte y decisiones oportunas.” Destaca que los múltiples choques externos no le impidieron alcanzar un crecimiento relativamente alto y continuar con la reducción de la pobreza, y enfatiza que “las autoridades reaccionaron con flexibilidad para asegurar un ajuste

Obras por impuestos: \$220 MM en proyectos aprobados en 2018.

“Colombia ha tenido éxito en realizar un ajuste amigable con el crecimiento a pesar de los múltiples choques, lo que refleja un marco de políticas fuerte y decisiones oportunas”.
Fondo Monetario Internacional

ordenado” a partir de una “política monetaria que ayudó a anclar las expectativas de inflación, y de prudencia fiscal que protegió el gasto social y de infraestructura más importante de la necesidad de ajustarse a los menores ingresos del petróleo.”

En ese mismo año, la entidad señaló que el Acuerdo de Paz y la reforma tributaria estructural son importantes hitos para apuntalar el crecimiento inclusivo de mediano plazo, y subrayó el papel de “la reforma tributaria ayudará a mantener las metas de déficit fiscal al tiempo que protege el gasto social y de infraestructura que promueve el crecimiento”. De la paz asegura que su implementación ayudará a cerrar brechas de infraestructura y servicios básicos, al tiempo que asegura una caída en la deuda como proporción del PIB; y que, junto con la reforma, mejorará la competitividad estimulando la inversión privada y diversificando las fuentes de crecimiento.

Para la última etapa, reflejada en el informe de 2018, el Fondo concluye que el ajuste está prácticamente terminado, que se están reconstruyendo las defensas para enfrentar nuevos choques y que se mantiene el avance para solucionar los problemas estructurales de la economía. Lo anterior se lo atribuye a “políticas bien ejecutadas que redujeron los desbalances externos tras el choque de los precios del petróleo y sentaron las bases para la recuperación económica.” Y señala que, en la medida en que las políticas de manejo de la demanda completen su propósito, recomiendan que el énfasis se mueva nuevamente a las reformas para elevar la productividad y promover el crecimiento inclusivo -en especial reducir las barreras al comercio, disminuir la informalidad laboral y estimular la inversión en infraestructura-.

Los informes del FMI hacen referencia a múltiples acciones concretas tomadas que fueron indispensables para los buenos resultados obtenidos. Las más importantes son:

- La puesta en marcha de la regla fiscal, que permitió asegurar la sostenibilidad en el manejo de las finanzas públicas y dar credibilidad a la política fiscal.

- La Reforma Tributaria estructural de 2016, que aseguró el cumplimiento de la Regla Fiscal y logró que el ajuste promoviera el crecimiento incluyente.
- Reducir los impuestos a la nómina para disminuir la informalidad laboral y promover la creación de empleo.
- La política monetaria, que permitió ajustar las expectativas de inflación, superar los choques de oferta y llevar la inflación a la meta.
- La implementación de las recomendaciones del FSAP (programa de evaluación del sistema financiero con el FMI), que ayudó a los bancos a enfrentar la crisis y llevó a fortalecer la supervisión y regulación financiera.
- La aprobación de la ley de Conglomerados Financieros, que fortaleció los requerimientos de capital para este tipo de organizaciones y redujo los riesgos asociados.
- Asegurar durante todo el período acceso a la Línea de Crédito Flexible con el Fondo Monetario como un seguro ante los choques externos para aumentar la confianza y dar solidez al ajuste.
- La capitalización de la FDN, para asegurar el financiamiento de la inversión en infraestructura requerida para elevar la competitividad.
- La venta de Isagén y el uso de la totalidad de los recursos para financiar el programa de autopistas 4G.
- Asegurar la financiación del acuerdo de paz dentro del marco impuesto por la Regla Fiscal.

Por su parte, la labor de las firmas calificadoras consiste en hacer regularmente evaluaciones de la situación y perspectivas de las finanzas públicas y del manejo general de la política económica, con el fin de determinar la seriedad y el compromiso del Gobierno para atender sus obligaciones.

Colombia cuenta con una línea de crédito flexible del FMI por USD 11.400 millones, sin condiciones. Solo México cuenta con una línea similar.

Colombia recuperó el grado de inversión en 2011 y lo mantuvo pese a la drástica caída en los ingresos fiscales y externos a finales de 2014 por cuenta del colapso en los precios del petróleo.

Gracias a las reformas estructurales que se trabajaron de manera conjunta con el Congreso de la República, Colombia recuperó el grado de inversión en 2011 –que se había perdido como consecuencia de la crisis económica de finales de los 90– obteniendo una calificación BBB- por parte de las agencias Standard & Poor's, Moody's y Fitch. Posteriormente, en 2013, la calificación fue incrementada por las tres principales firmas pasando a BBB, gracias al ciclo de crecimiento favorable impulsado por altos niveles de inversión. Dos de ellas la han mantenido inalterada, pese a la drástica caída en los ingresos fiscales y externos a finales de 2014 por cuenta del colapso en los precios del petróleo.

Mantener la calificación durante el choque petrolero es el resultado de un manejo adecuado de las finanzas públicas y de la política económica. Hoy en día, tenemos una calificación con grado de inversión que le da tranquilidad a los mercados, incentiva la inversión y nos permite acceder a financiamiento más barato. En su informe de mayo de 2018, la agencia Fitch señaló que “la calificación BBB refleja un largo historial de manejo macroeconómico prudente y consistente, así como la estabilidad macro y financiera del país”. Además, resaltó que “el entorno macroeconómico ha mejorado desde el año 2016 y que la economía ya se ha ajustado en gran medida a la caída de los precios del petróleo del 2014”.

Conclusiones

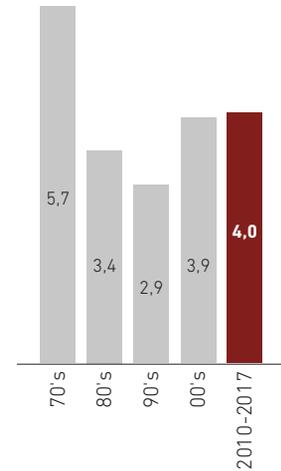
Cuando el país avanzaba de manera decidida por una senda de alto crecimiento e importantes avances en materia social, se vio obligado a enfrentar el mayor reto que ha sufrido la economía colombiana en casi un siglo. Sin embargo, logró hacer una transición ordenada y evitar una crisis que hubiera perjudicado, sobre todo, a las familias más desprotegidas.

A pesar de ese choque, el crecimiento de la economía colombiana ha sido sobresaliente, si se compara con el desempeño que ha tenido en las últimas cinco décadas. Entre 2010 y 2017, el crecimiento promedio del PIB total (4,0%) y del PIB per cápita (2,8%) fue el más alto desde la década de los años setenta (5,7% y 3,4%, respectivamente). A su vez, la volatilidad del producto en los últimos ocho años fue la más baja desde la década de los años ochenta. Es destacable que el ritmo de crecimiento promedio en 2010-2017 fue incluso superior al observado en la década anterior (3,9%), un periodo que tuvo un dinamismo económico considerable dado el auge minero-energético. La economía colombiana registró el segundo crecimiento anual más alto, después de Perú, tanto en el PIB total como en el PIB per cápita dentro de las seis principales economías latinoamericanas.

La tasa de inversión promedio entre 2010 y 2017 (formación de capital fijo como porcentaje del PIB en precios corrientes) fue de 27,6%, 7,7 puntos porcentuales superior a los niveles registrados en la década anterior (2000-2009). Así, se ve cómo a pesar de la caída en los precios del petróleo y sus efectos en la economía, el país logró sostener niveles de inversión altos.

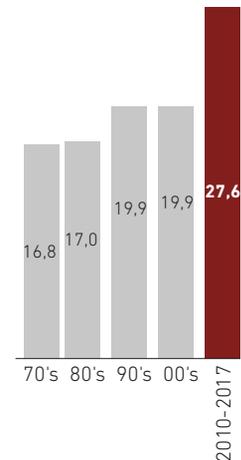
En este periodo, el desempleo también tuvo una reducción sustancial, al pasar de 11,8% en 2010 a 9,4% en 2017. Desde 2013, la tasa de desempleo se ha mantenido en niveles de un solo dígito. La informalidad en las 13 áreas metropolitanas pasó de 58% en 2010 a 49% en 2017. Es particularmente destacable que, en este último año, por primera vez la informalidad fue menor al 50% de la población ocupada en las principales ciudades del país.

Gráfica 12:
Crecimiento Promedio PIB (%)



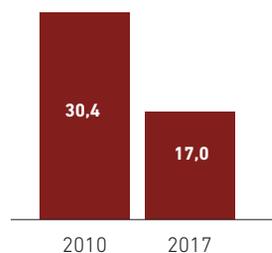
Fuente: DANE, cálculos MHCP.

Gráfica 13:
Tasa de Inversión Promedio (% del PIB)



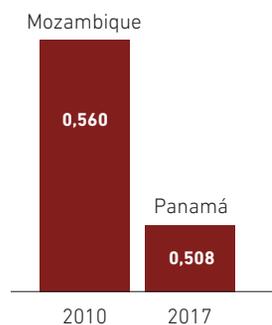
Fuente: DANE, cálculos MHCP.

Gráfica 14:
Índice pobreza
multidimensional
(% población)



Fuente: DANE

Gráfica 15:
Coeficiente de Gini



Fuente: DANE

El aumento en la calidad de vida de los colombianos ha ido de la mano con una fuerza laboral más calificada y mejor preparada. El porcentaje de ocupados con educación superior presentó un incremento durante este periodo, al pasar de 17% en 2010 a 22% en 2017. Estos resultados estuvieron acompañados por un cambio en la composición del Presupuesto General de la Nación: el gasto en educación ha sido, desde 2014, el de mayor asignación de recursos del presupuesto. Para 2018, los recursos apropiados para el sector educación representan el 20% del PGN. Gracias a ello, la tasa de cobertura de la educación superior pasó de 37% en 2010 a 56% en 2018.

Los indicadores sociales también han experimentado mejorías importantes. En primer lugar, la pobreza ha mostrado caídas significativas -bajo sus distintas metodologías de medición- durante los últimos ocho años. La pobreza monetaria pasó de 37,2% en 2010 a 26,9% en 2017, mientras que la pobreza extrema lo hizo de 12,3% a 7,4%. A su vez, la pobreza multidimensional evidenció una reducción de 30,4% a 17,0% durante el mismo periodo. La desigualdad tuvo un desempeño similar: el coeficiente de Gini registrado a finales del año pasado fue 0,052 puntos menor que el observado en 2010 (0,508 vs. 0,560).

En suma, pese a haber enfrentado el choque externo más severo desde la Gran Depresión, durante estos ocho años la economía colombiana logró el crecimiento más alto desde la década de los años setenta, en condiciones de mayor estabilidad. Los avances sociales, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad no tienen antecedentes recientes. El manejo económico prudente y responsable, con políticas sociales redistributivas y de avanzada, fueron la fórmula de éxito.

Esta edición consta de 200 ejemplares,
en su composición se utilizaron
caracteres Open Sans 11/14,8 puntos,
formato de 22 x 24 centímetros,
páginas interiores en bond de 90 gramos
y carátula en propalcote 240 gramos.
Se imprimió en Julio de 2018
en los talleres de Panamericana Formas e Impresos S.A.
Bogotá, D. C., Colombia

Agradecimientos
A Findeter por el apoyo en la publicación de este documento.



La economía colombiana sorteó retos importantes entre 2010 y 2018. El choque externo más fuerte fue el desplome de los precios del petróleo, con implicaciones importantes para las finanzas públicas del país y las exportaciones. El Gobierno impulsó grandes cambios institucionales fiscales, formalización laboral, construcción de infraestructura de transporte y reducción de costo de la producción nacional.

Además, la puesta en marcha de la "Austeridad Inteligente", permitió que la economía llevara a cabo un ajuste fiscal y externo ordenado tras el choque petrolero. El presente documento muestra cómo, en este contexto, las políticas económicas y sociales de la Administración Santos generaron las condiciones para reducir la pobreza y la desigualdad, en un ambiente de crecimiento con estabilidad macroeconómica.

ISBN: 978-958-59015-3-7



9

789585901537

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Carrera 8 No. 6 C 38 - Código Postal 111711

Conmutador: (57 1) 381 1700

Correo electrónico: atencioncliente@minhacienda.gov.co

Bogotá D.C., Colombia

www.minhacienda.gov.co

