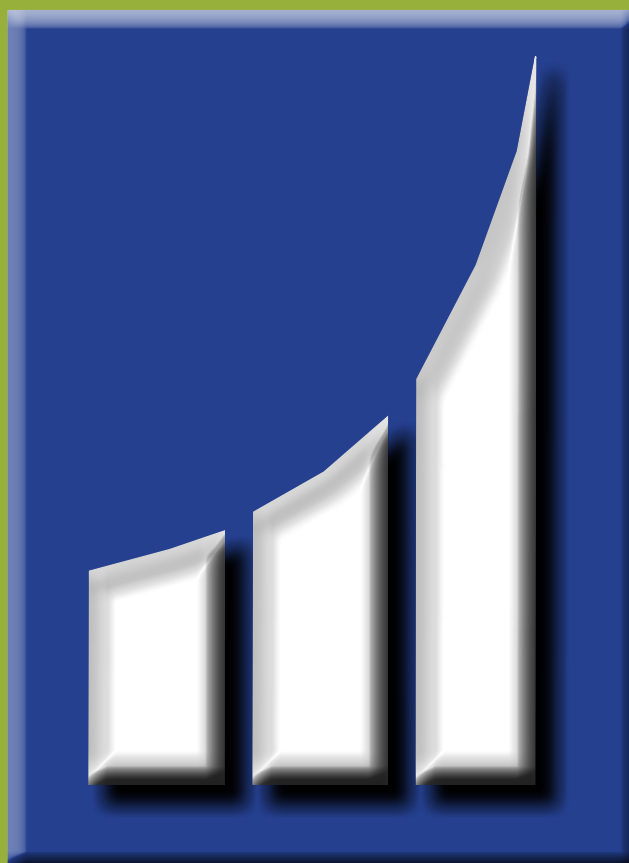


TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

133

Julio 2013



Editorial

Vulnerabilidades fiscales de corto y mediano plazo: comentarios sobre la venta de ISAGEN y la prórroga del impuesto a las transacciones financieras

Actualidad

Dos tazas de proteccionismo por una de consumo: reflexiones de política comercial a la luz del caso del arroz en Colombia

EDITORES TENDENCIA ECONÓMICA

LEONARDO VILLAR GÓMEZ

Director Ejecutivo

JUAN MAURICIO RAMÍREZ CORTÉS

Subdirector

JONATHAN MALAGÓN GONZÁLEZ

Director de Estudios Macroeconómicos y Sectoriales

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39 | laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia



FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91 | Tel.: 325 97 77 | Fax: 325 97 70 | A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co> | Bogotá, D.C., Colombia

Vulnerabilidades fiscales de corto y mediano plazo: comentarios sobre la venta de ISAGEN y la prórroga del impuesto a las transacciones financieras*

En los últimos meses, Colombia ha visto con resignación la llegada de un potencial proceso de ajuste en sus cuentas fiscales, liderado por fenómenos de distinta naturaleza. Por una parte, las nuevas condiciones de liquidez a nivel global han encarecido el financiamiento público, desvalorizando los títulos de tesorería (TES) que concentran la casi totalidad de la deuda pública doméstica. De otro lado, el panorama político interno permite avizorar un eventual incremento en el gasto de la nación, en respuesta a las demandas manifestadas en las intensas protestas sociales que han sacudido al país en lo corrido del año. De hecho, ya se anunció un aumento en los gastos de atención al sector agropecuario de 3 billones de pesos en 2014. Adicionalmente, a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional en la que se aclara que las fuentes de recursos para el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) deben estar reguladas por el legislativo, algunos sectores políticos han planteado públicamente la idea de reducir desde el Congreso el precio interno de la gasolina en 1.000 pesos por galón, lo que implicaría una contracción en los ingresos del sector público del orden de 3 billones de pesos anuales.

Todos estos elementos generan presiones sobre las finanzas públicas y tienen en común el hecho de haber sido absolutamente imprevisibles desde el punto de vista de la planeación fiscal, contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del Ministerio de Hacienda. En efecto, en 2013 el presupuesto de gastos del Gobierno ya fue modificado, pasando de 185,5 a 188,9 billones de pesos, luego de una adición aprobada por el legislativo el pasado mes de junio. Esto es, un incremento de más de 3 billones de pesos, equivalentes a cerca de medio punto porcentual del PIB. Asimismo, para 2014 el monto de recursos para gasto del Gobierno ascendería a 203 billones de pesos, también por encima de los 200 billones inicialmente aprobados por el Congreso de la República. Nuevamente, un incremento del orden de medio punto porcentual del PIB por este solo concepto.

* La elaboración de este artículo contó con la asistencia de Daniela Sánchez Cortés.

A diferencia de lo que sucedía en el pasado, cuando ajustes imprevistos en los gastos o en los ingresos podían traducirse en alteraciones del balance fiscal, la regla fiscal aprobada en 2011 por el Congreso hace que a partir de ahora las sorpresas que no estén asociadas al ciclo de actividad productiva o a oscilaciones en los precios internacionales de los combustibles deban ser compensadas plenamente con el propósito de garantizar que se mantenga el proceso preestablecido de ajuste en los desbalances de las cuentas fiscales. De hecho, de acuerdo con la Ley de la Regla Fiscal, el déficit estructural del Gobierno Nacional, ajustado por elementos cíclicos, debe bajar de manera continua desde el 2,3% del PIB observado en el 2014 hasta 1,9% en 2018 y a un 1% o menos en 2022.

En estas circunstancias, el Gobierno Nacional ha anunciado dos medidas fiscales con implicaciones importantes de corto plazo: la venta de ISAGEN, con la que el Gobierno recaudaría al menos 4,5 billones de pesos, sustituyendo en ese monto su endeudamiento y reduciendo los costos correspondientes en intereses, y la prórroga de la tarifa de 4 por mil en el impuesto a las transacciones financieras, que estaba previsto bajaría a 2 por mil en 2014 y un punto porcentual adicional cada dos años, hasta llegar al desmonte definitivo en 2018.

El presente editorial analiza estas novedades fiscales, contextualizando los factores que las explican, sus posibles impactos sobre el fisco y las alternativas de hacienda pública en términos de ingreso. Finalmente, plantea consideraciones de política respecto a las necesidades de financiamiento del país en el mediano plazo, que probablemente llevarán a la discusión de una nueva reforma tributaria al comenzar el próximo período de gobierno.

El mercado de deuda pública y el gasto en intereses

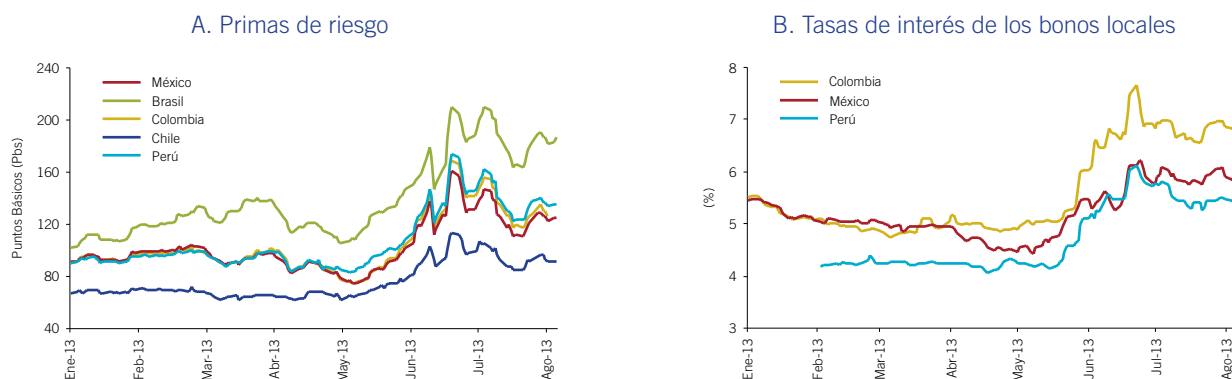
El entorno internacional de los últimos años, con niveles muy altos de liquidez y unas tasas de interés extraordi-

nariamente bajas, ha generado enormes beneficios para las finanzas públicas, que se potenciaron gracias a la confianza de los inversionistas internacionales en Colombia y a los consiguientemente bajos márgenes de riesgo-país (*spreads*) que cobraban por la compra de bonos emitidos por el sector público colombiano (Gobierno o Ecopetrol) en los mercados externos. Este ambiente favorable, además, se extendió al mercado de deuda pública interna, en el cual los TES de largo plazo llegaron a transarse con tasas de interés inferiores al 5% anual en pesos en los primeros cuatro meses del presente año.

Desde mayo de 2013, sin embargo, la situación ha cambiado sustancialmente como consecuencia de las perspectivas de un cambio en la política de liquidez de parte del banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos, fenómeno paradójicamente asociado al mejor desempeño de la actividad productiva en esa economía. Los márgenes de riesgo que pagan los bonos colombianos en los mercados internacionales pasaron de poco más de 100 puntos básicos (pbs) en el mes de abril a casi 200 pbs en agosto, algo que sucedió de manera muy parecida en todas las economías emergentes y en particular en las latinoamericanas (Gráfico 1). Paralelamente, el mercado de renta fija en Colombia ha estado caracterizado por fuertes episodios de volatilidad y una marcada desvalorización de los TES.

La diferencia en las tasas de colocación de los TES afectará las cuentas fiscales de la nación vía un sobrecosto en el pago de intereses. Al iniciar el 2014, Colombia habrá colocado cerca de 13 billones de pesos en 2013 con un sobrecosto entre 150 y 200 pbs. Adicionalmente, las nuevas colocaciones en 2014 (36 billones de pesos entre TES y bonos externos) también se verán afectadas por las mayores tasas de interés. Así las cosas, el sobrecosto de los intereses podría oscilar entre 530 y 660 miles de millones de pesos en 2014, dependiendo el cronograma de emisión.

Gráfico 1
PRIMAS DE RIESGO Y TASA DE LOS BONOS LOCALES EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Bloomberg - Elaboración Fedesarrollo.

Gastos asociados a los paros agrarios

De otro lado, las peticiones de diferentes grupos del sector agrícola del país, relacionados con los costos de sus insumos de producción y las condiciones actuales de la comercialización de sus bienes han ampliado las novedades que debe atender el fisco. En este sentido, el pago del Programa de Protección del Ingreso Cafetero, PIC, aprobado a mediados del mes de marzo exigió recursos extraordinarios aportados por la nación por cerca de 800 mil millones de pesos. A ello se unieron ayudas extraordinarias al subsector del arroz y la papa, entre otros, que ya sumaban otros 200 mil millones, antes de los movimientos de protesta del pasado mes de agosto. De esta forma, se estima que el paquete de ayudas para el agro represente un aumento en el gasto público de un billón de pesos para el año en curso y ascienda a por lo menos 3 billones de pesos en 2014, lo que consolidaría una presión adicional sobre el presupuesto y un mayor déficit cercano al 0,5% del PIB.

Precios de los combustibles

A la par de la protesta campesina y minera, los camioneros lideraron una fuerte movilización para reducir los costos de los combustibles. El acuerdo suscrito por el Ministerio de Transporte para normalizar el flujo de carga incluye la congelación de los precios del ACPM desde septiembre hasta diciembre del año en curso, lo cual implica que el Estado asume tanto el riesgo de mercado como el riesgo cambiario, teniendo en cuenta que el 40% del ACPM consumido en Colombia es importado¹.

Aunque en el caso de la gasolina no se han tomado decisiones como las del ACPM, las presiones provenientes incluso desde el legislativo se orientan a reducir el precio de la misma. A raíz de la sentencia de la Corte Constitucional C-621 que declaró inconstitucional la forma como se definió la fuente de recursos para el FEPC, algunos congresistas han propuesto fijar el precio en el Congreso (algo

¹ De acuerdo con el Ministerio de Minas y Energía, aceptar la solicitud de los camioneros de bajar el precio del ACPM en 2.000 pesos por galón implicaría un costo anual de 5,2 billones de pesos. En línea con lo anterior, el costo correspondiente a un subsidio de 100 pesos en el galón de ACPM sería de 270 mil millones de pesos. En los últimos tres meses el precio del ACPM estuvo subsidiado en cerca de 300 pesos, si se asume que en promedio esta diferencia se mantendrá durante el resto del año, dado el congelamiento del precio, el costo sobre las finanzas del gobierno estaría entre 130 mil y 200 mil millones de pesos.

que no se deriva de la Sentencia de la Corte) y aprovechar para bajarlo en mil pesos por galón. En anteriores números de Tendencia Económica hemos comentado críticamente ese tipo de propuestas por sus efectos regresivos sobre la distribución del ingreso, sus impactos perversos sobre el medio ambiente y, por supuesto, sus enormes costos fiscales. Sobre este último aspecto, que es el que nos atañe en este Editorial, cabe mencionar que de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, una reducción de mil pesos en el precio de la gasolina implicaría un costo fiscal de 2,7 billones de pesos. Nuevamente, una cifra cercana a medio punto porcentual del PIB.

La venta de ISAGEN

Para hacer contrapeso a las presiones fiscales, el gobierno cuenta con tres alternativas: enajenación de activos, nuevas cargas impositivas o reducción en otros rubros del gasto público. Respecto a las dos primeras, el Gobierno ha propuesto vender su participación en ISAGEN y aplazar por un año más el desmonte del cuatro por mil. La alternativa de reducir otros rubros del gasto público con respecto a lo programado luce inviable en las condiciones actuales.

Respecto a la venta de ISAGEN, cabe señalar que dentro del MFMP, en las fuentes de financiamiento del Gobierno Nacional Central, se estima que para este año y para el próximo las enajenaciones sean del orden de 4 billones de pesos. En este sentido, un alto porcentaje del valor recaudado con la venta de ISAGEN entraría a cubrir recursos que ya se encuentran contemplados en el balance fiscal y que de no ser concretados podrían llevar a restricciones de caja y necesidades de endeudamiento superiores a las previstas.

Con la venta de ISAGEN, la nación espera recaudar 4,5 billones de pesos. Lo anterior significa que el Gobierno estima, de manera implícita, un valor de la compañía de

cerca de 7,9 billones de pesos, toda vez que su participación es de un 57,6%. Teniendo en cuenta los resultados financieros de la empresa en los últimos cuatro años, dicho monto significaría vender la compañía a cerca de 12 veces su EBITDA anual promedio, lo cual se encuentra en la parte alta del estándar internacional para este tipo de industrias en mercados emergentes. Adicionalmente, el comportamiento de la acción de ISAGEN en 2013 ha sido positivo. Antes del anuncio de venta, la empresa computaba una importante valorización anual del 6,5% año corrido. Desde el anuncio de la privatización, la acción se ha valorizado en cerca de un 10% adicional. De esta forma, el Gobierno cuenta con 1.570 millones de acciones que al día de hoy se cotizan a cerca de 3 mil pesos cada una. Es decir, a valores de mercado, el recaudo de la enajenación sería del orden de 4,7 billones de pesos. Algunos analistas señalan que el precio de la acción podría incluso llegar a los 3.070 pesos, por lo que el ingreso del Gobierno sería de hasta 4,82 billones, superando en cualquier caso la meta señalada por el Ministro de Hacienda.

Las reacciones en contra de la venta de ISAGEN no se han hecho esperar, arguyendo que el precio al que se vende es inferior a su valor real y que Colombia no puede deshacerse de un activo estratégico como una generadora de energía. Fedesarrollo no comparte ninguno de estos argumentos. Respecto a las condiciones financieras que enmarcan la venta de ISAGEN, el precio de la acción recoge de buena manera las perspectivas de valor de la compañía, por lo que la venta de las acciones del Gobierno a precio de mercado permite captar ese valor prospectivo. Más aún, tal como se señaló previamente, la actual valoración se encontraría en la parte alta de los valores de referencia internacional. Por su parte, en lo que se refiere al carácter estratégico de la compañía, no es claro que se requiera mantener en poder del Estado las empresas generadoras cuando se cuenta con una regulación apropiada que desde la década de los noventa ha permitido avanzar con inversión privada en el

fortalecimiento de la infraestructura eléctrica en el país, con varios jugadores en el mercado de generación, una eficiente provisión de energía y riesgo casi inexistente de desabastecimiento. Esta situación claramente contrasta con la que tenía Colombia a comienzos de los años noventa, cuando la generación era controlada por empresas de carácter público pero terminamos abocados a los fuertes racionamientos de energía de 1992.

La prórroga del 4x1000

Los gastos extraordinarios que va a enfrentar el Gobierno por concepto de apoyos al sector agropecuario en 2014, los mayores pagos de interés asociados al aumento en las tasas de interés de la deuda pública y los menores ingresos por concepto de venta de hidrocarburos, son todos elementos que exponen al Gobierno Nacional a un incumplimiento de las metas contempladas en el MFMP y estipuladas de manera taxativa en la Regla Fiscal.

Si bien la venta de ISAGEN aparece como algo positivo para poder financiar los planes de inversión que tiene el Gobierno Nacional para los próximos años sin tener que recurrir para ello a endeudamiento, el ingreso correspondiente es en su mayor parte, como se comentó atrás, algo que ya estaba en las cuentas fiscales en el MFMP. Debe destacarse además que la venta de activos no constituye un ingreso corriente de la nación y por esa razón no reduce directamente el déficit fiscal, aunque al sustituir endeudamiento puede reducir ese déficit de manera indirecta al ayudar a moderar los gastos de intereses. En este contexto, ante la dificultad para hacer recortes de gasto público en otros rubros, resulta inevitable recurrir a medidas encaminadas a aumentar el recaudo tributario con respecto a lo que se tenía previsto. El Gobierno ha planteado que la manera más efectiva de lograr ese propósito es extendiendo la vigencia del cuatro por mil sobre débitos financieros, un impuesto que estaba previsto que se redujera a la mitad a partir del primero de enero de 2014.

El impuesto a las transacciones financieras es uno de los impuestos más criticados por sus nocivas distorsiones en favor del uso de efectivo y por poner freno al proceso de profundización financiera del país. Este impuesto, que nace para ayudar a soportar la crisis del sistema financiero hace ya más de una década, ha alimentado el presupuesto de la nación y su destinación ha venido migrando a través del tiempo. Su recaudo representa en 2013 alrededor de seis billones de pesos, equivalentes al 0,8% del PIB. Teniendo en cuenta las anteriores cifras, el no desmonte de dos puntos del 4 por mil en 2014 representaría un ingreso adicional para la nación de 3 billones de pesos en el recaudo, que permitiría atender parte de las mayores presiones fiscales. En efecto, posponer el retiro del 4 por mil es la vía más rápida para solucionar una premura de corto plazo como la que se deriva de la protesta social, en un momento en que la gestión de cualquier otro tipo de tributo tomaría mucho más tiempo y se correría el riesgo de incumplir con la regla fiscal.

Consideraciones de política de mediano plazo

La conveniencia de la venta de ISAGEN y la necesidad de prorrogar durante 2014 el 4 por mil no implican que esas medidas sean suficientes para enfrentar las vulnerabilidades fiscales que ya están empezando a manifestarse y que podrían volverse mayores si en los próximos años se mantiene la tendencia al alza de las tasas de interés internacionales y el proceso de reducción en los precios de los productos básicos que exporta Colombia, en particular el carbón, el níquel y el oro. Las soluciones de corto plazo no son suficientes en la actual coyuntura fiscal.

Por un lado, las nuevas condiciones de financiamiento de la deuda colombiana se mantendrán en los próximos años, por lo que los beneficios fiscales asociados a las bajas tasas de interés en los TES quedaron atrás. Así mismo, con el proceso de paz, lejos de reducirse las presiones fiscales para atender al sector rural, es muy posible que

el gasto público se incremente. No cabe duda, entonces, que lejos de tratarse de gastos transitorios, las novedades fiscales de 2013 y 2014 tienen el sabor de modificaciones de corte permanente, por lo que la respuesta de política de financiamiento debe emparejar esa situación.

Adicionalmente, la no transitoriedad de estos rubros no es el único elemento que preocupa desde el punto de vista fiscal. Existe la posibilidad de una reversión en el precio del petróleo que podría acelerarse ante una pérdida de dinamismo de la economía china, transformaciones en la canasta energética de algunos países que ya incorporan producción de gas y petróleo de esquisto y una normalización de la situación geopolítica en el medio oriente. Como si fuera poco, el MFMP está construido sobre la base de un escenario de pagos netos de pensiones por parte del sector público que en términos de porcentajes del PIB estarían llegando a su máximo en el año 2014. Bien sea por una eventual reforma pensional procobertura o por la mayor migración del régimen de ahorro individual al de prima media, es muy probable que este supuesto no se

cumpla, aplazando la mejora en el balance fiscal prevista por esta vía.

En resumen, aunque el cambio en las condiciones de liquidez internacional y el gasto asociado a la atención de las demandas rurales son dos riesgos que, ya materializados, se deben gestionar en el corto plazo con medidas como la extensión por solo un año del 4 por mil, las preocupaciones de política deben ir más allá, toda vez que estas condiciones no son transitorias. Adicionalmente, la vulnerabilidad de las finanzas públicas en Colombia incluye muchos otros componentes que desde ya deben ser estimados y provisionados. En esta situación, vale la pena ir contemplando desde ya algunas de las sanas iniciativas que no se consolidaron en la última reforma, como imposición de un tributo progresivo a los dividendos. Así, una nueva reforma tributaria -y no una “minirreforma”- debe hacer parte de la agenda legislativa de 2014. En opinión de Fedesarrollo, llegó la hora de volver a poner en el debate público las consideraciones sobre la vulnerabilidad de las finanzas públicas colombianas.

Dos tazas de proteccionismo por una de consumo: reflexiones de política comercial a la luz del caso del arroz en Colombia*

En términos generales, la literatura sobre comercio internacional concuerda en que un mayor grado de apertura está relacionado con la aceleración en el ritmo de crecimiento de las economías (Sachs & Warner, 1995; Wacziarg & Welch, 2008), al tiempo que incrementa el bienestar de sus consumidores por medio de reducciones en los precios y mejoras en la calidad de los productos (Deltas et al, 2012). Sin embargo, la implementación de medidas de liberalización comercial resulta, en algunos casos, políticamente costosa, dado que en el corto plazo puede generar efectos adversos sobre los sectores productivos domésticos menos competitivos. La disyuntiva de política se hace más compleja en el caso de los bienes básicos, pues los altos precios resultado de la protección en este tipo de bienes afectan en mayor medida a los segmentos más pobres de la población, haciendo de la protección a los productores nacionales una política regresiva.

El caso del arroz en Colombia es un ejemplo de lo anterior. Este producto es fundamental en la dieta de los colombianos, en particular de los hogares pobres que habitan las zonas rurales¹. En efecto, según el DANE, el arroz tiene un peso de 1,73% en el valor de la canasta de consumo de un hogar colombiano representativo, siendo, después de la carne de res (2,48%), el alimento con mayor participación, superando productos como el pollo, el pan, la papa, el frijol y la leche. La participación del arroz aumenta a 2,85% cuando se trata de la canasta familiar de los más pobres, lo que refleja una mayor importancia relativa para esta población. La importancia del arroz no solo se evidencia desde el punto de vista del consumidor, también del productor. Según cifras del DANE, el arroz es el tercer producto agrícola más importante de la economía colombiana, con una participación dentro del PIB agropecuario del 4,5% y una contribución al empleo agrícola de cerca del 7% (más de 12.500 productores de arroz *paddy* verde). Además, según el Ministerio de Agricultura (2011), más de 220 municipios dependen fundamentalmente de la actividad arrocera, siendo el segundo cultivo transitorio más grande del país, representando el 10% del total del área agrícola.

* La elaboración de este artículo contó con la asistencia de Juan Sebastián Betancur Mora.

¹ Según cifras de Fedearroz, en el periodo 2000-2011, el consumo per-cápita nacional se ubicó en 39,9 kg por año, mientras que el de las zonas rurales se situó en 44,8 kg.

En Colombia, los precios del arroz han sido históricamente altos en relación al de países vecinos de ingresos comparables, como Ecuador o Perú (Gráfico 1). Esta diferencia en precios se ha acentuado desde 2009, un año después de que el Gobierno de Colombia estableciera restricciones a las importaciones originadas en los países de la Comunidad Andina (CAN). De hecho, en 2012 el precio del arroz *paddy*² fue 62% superior al de Ecuador y Perú.

El crecimiento en el precio del arroz *paddy* tiene fuertes repercusiones negativas desde el punto de vista social. Por una parte, un aumento de un peso en el precio del arroz *paddy* genera un incremento de 1,77 pesos en el precio del arroz blanco, afectando directamente el bienestar de los consumidores (Ramírez y Gómez, 2013). De otro lado, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la elasticidad precio de la demanda del arroz es -0,94, lo cual lo convierte en un bien más elástico que la papa (-0,21) o el maíz (-0,33), por lo que su encarecimiento deprime de manera más fuerte el consumo.

El presente artículo resume los hallazgos de un trabajo realizado en 2013, bajo la autoría de Juan Mauricio Ramírez

y Daniel Gómez, Subdirector e Investigador de Fedesarrollo, respectivamente. En este trabajo, los autores analizan si la brecha entre los precios de Colombia y otros países vecinos está asociada a diferencias en las estructuras competitivas de mercado o al efecto de políticas comerciales restrictivas. Los resultados de dicho estudio contribuyen al debate público sobre la dirección en que debe orientarse la política comercial del país, relevante en el contexto de suscripción de tratados de libre comercio y las intensas protestas sociales que los responsabilizan de la crisis del agro.

1. La cadena de producción del arroz

La cadena de producción del arroz se divide en tres eslabones: i) producción de arroz *paddy* verde; ii) procesamiento de arroz *paddy* seco y producción de arroz blanco y otros derivados; y iii) comercialización mayorista y minorista.

El arroz *paddy* verde es la materia prima de todo el proceso productivo, por lo que los choques que puedan afectar su producción se transmiten directamente al mercado de arroz de consumo humano. La producción del arroz *paddy* verde en Colombia tuvo un punto de inflexión en el año 2008, cuando se establecieron las restricciones a las importaciones de países miembros de la CAN. Mientras que en el periodo 2000-2008 la producción promedio se ubicó en 2,53 millones de toneladas al año, entre 2009 y 2012 la cifra promedio cayó 17,8%. El área sembrada cayó pero en menor proporción, reduciéndose 6,04%. Como consecuencia de lo anterior, el rendimiento de los cultivos, medido como toneladas por hectárea, también disminuyó (Gráfico 2).

Si bien la caída en el rendimiento pudo estar asociada a factores climáticos y biológicos, lo cierto es que la pro-

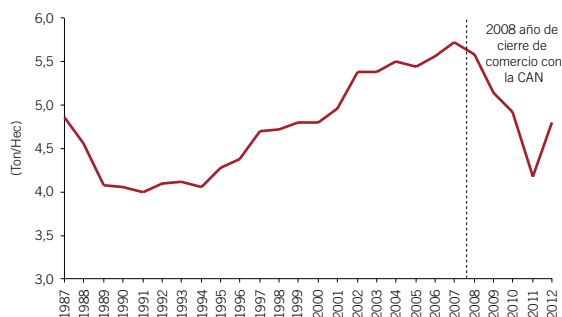
Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DEL ARROZ PADDY



Fuente: Ramírez y Gómez (2013) con datos de la FAO.

² El arroz *paddy* es el grano de arroz no procesado (con cáscara), mientras que el arroz blanco o pulido es el grano procesado para consumo humano.

Gráfico 2
RENDIMIENTO DEL CULTIVO DEL ARROZ



Fuente: Ramírez y Gómez (2013) con datos de Fedearroz y DANE.

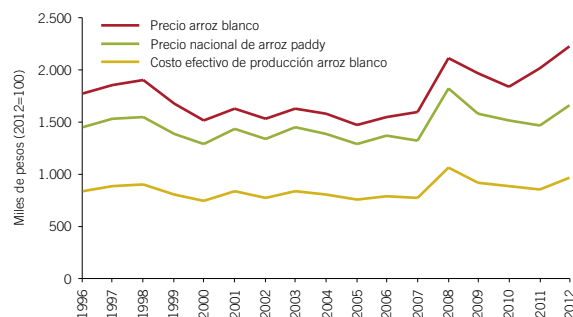
ducción nacional no logró suplir las cantidades faltantes tras la restricción a las importaciones originadas en países de la CAN. En consecuencia, hubo una contracción de la oferta y, por ende, un aumento en el precio del arroz *paddy* verde, que entre 2007 y 2008 fue del 33% real. Una de las razones por las cuales la producción de arroz *paddy* verde en Colombia no se ajusta rápidamente ante choques en la oferta, tiene que ver con la inflexibilidad del esquema de los cultivos en el país.

La totalidad de la producción de arroz *paddy* verde es absorbida por la industria de molinería, para producción de arroz blanco, harina de arroz y cascarrilla de arroz. La compra del arroz *paddy* verde (materia prima) se puede ver como un oligopsonio, mientras que la venta de arroz blanco puede entenderse como un oligopolio. En Colombia existen cerca de 60 molinos de arroz, pero los cinco más grandes representan el 67% de las ventas totales del sector. Lo anterior se encuentra asociado con la alta heterogeneidad de la industria en términos de intensidad tecnológica. Esta estructura de la industria ha generado preocupaciones acerca del grado de competencia en el sector (SIC, 2012).

En línea con lo observado en el precio del arroz *paddy* verde, el precio del arroz blanco ha tendido a aumentar

tras el cierre del comercio con la CAN, aunque en mayor proporción que el precio del arroz *paddy* verde (Gráfico 3).

Gráfico 3
PRECIO POR TONELADA DE ARROZ PADDY VERDE Y BLANCO, Y COSTO DE PRODUCCIÓN DE ARROZ BLANCO



Fuente: Ramírez y Gómez (2013) con datos de Fedearroz y DANE.

2. La política comercial del arroz en Colombia

2.1. Medidas arancelarias

En Colombia la política comercial del arroz ha tendido a privilegiar a los productores por encima de los consumidores. Los antecedentes se remontan a 1994, cuando se instauró la Política de Absorción de la Producción Nacional, que consistía en que los importadores debían demostrar, previo a realizar la compra del bien básico en el exterior, la adquisición de la cosecha nacional o el compromiso de adquirirla. Dicha política finalizó en el año 2000 pero, a petición del Gobierno nacional a la CAN, fue prorrogada hasta 2007. En 1994 también se estableció el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), con el cual se buscaba reducir la volatilidad del precio de productos agrícolas básicos frente a la variación de los precios internacionales. Posteriormente, en 2002, se suspendió el SAFP y se instauró un arancel fijo de 80%.

Con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., el mercado del arroz en Colombia

entró en un proceso de desmonte gradual del arancel fijo. Dentro de los términos de la negociación se estableció que cada año se podrá importar una cuota libre de arancel, que para el primer año es de 79 mil toneladas³, y del segundo año en adelante, dicha cantidad aumentará a una tasa de 4,5% anual hasta 2031. Las importaciones de arroz que superen la cantidad prevista en el mecanismo de contingentes pagarán el arancel del 80% durante los primeros seis años de entrada en vigencia del TLC. A partir del año siete, el arancel se reducirá paulatinamente, hasta llegar a 0% pasados 19 años. Todo lo anterior con el objetivo de otorgar un tiempo prudente que permita a los productores prepararse para la competencia.

Para evitar que los precios del arroz importado caigan al nivel del precio internacional, con 0% de arancel, el mecanismo de contingentes consiste en una subasta realizada por una empresa (*Export Trading Certificate*, ETC) conformada por las asociaciones gremiales de EE.UU. y Colombia, en la que se ofrece el derecho a importar una porción de la cuota. Los recursos percibidos por las asociaciones colombianas vinculadas al proceso serán invertidos exclusivamente en programas de fortalecimiento del eslabón primario de la cadena arrocería (Ministerio de Agricultura, 2011).

2.2 Medidas no arancelarias

Entre 2007 y 2010, los gobiernos de los principales productores de arroz en el mundo, al observar una caída en los inventarios, decidieron restringir las exportaciones, lo cual generó una contracción de la oferta mundial de arroz y dio lugar a un incremento significativo en el precio (que alcanzó los USD530 en 2008). Los productores colombianos reaccionaron frente al aumento de los precios internacionales, aumentando la producción y de paso las existencias hasta 632 mil toneladas en 2010, el máximo

nivel histórico. Lo anterior presionó a la baja el precio nacional del arroz, ante lo cual el Gobierno prohibió las importaciones originadas en todos los países de la CAN, reduciendo la oferta y los inventarios, y aumentando así los precios, en detrimento de los consumidores finales.

3. Implicaciones de la política comercial del arroz en Colombia

La política comercial basada en la restricción a las importaciones ha desfavorecido a los consumidores colombianos y, en particular, a la población rural, donde los niveles de pobreza son mayores. En efecto, Ramírez y Gómez (2013) estiman que al pasar de un escenario similar al actual (con una cuota de importación subastada y arancel de 80% por encima de la cuota) a uno de libre comercio, el resultado sería un mayor consumo nacional, una menor producción local, un aumento en las importaciones y menores precios para el consumidor final. De esta forma, se generaría una mejora en el bienestar de los consumidores, ya que podrían aumentar su consumo a precios más favorables. En efecto, el cambio conllevaría a un incremento en el excedente del consumidor de 27%, al tiempo que el excedente del productor disminuye 38%.

Adicionalmente, al comparar un escenario sin comercio exterior, con uno que replique el esquema actual de importaciones con cuota, y otro en el que se eliminan todas las barreras al comercio internacional, se observa que a mayor apertura económica, el consumo per-cápita es mayor. Mientras que en el primer escenario el consumo sería 28,7 kg por persona, en el esquema actual sería 36,1 kg, y en el tercero ascendería a 39,2 kg. El promedio nacional de los últimos diez años ha sido 34,51 Kg según datos de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, bastante cercano al consumo per cápita calculado en el modelo.

³ 79 mil toneladas de arroz equivalen aproximadamente a 20 días de consumo.

Pero el costo social más importante que tiene la política de protección al arroz es sobre la pobreza. Para evaluar este efecto se mide el impacto de variaciones en el precio del arroz sobre el valor de la línea de pobreza y de la línea de indigencia. Estas se refieren al valor de la canasta de consumo que definen si un individuo o una familia es considerada pobre (pobre extremo) o no pobre (no pobre extremo) dependiendo de sus ingresos en comparación con los valores de dichas canastas.

Los resultados muestran un gran impacto del precio del arroz sobre la pobreza y en particular sobre la pobreza rural debido a que este alimento es la principal fuente de calorías dentro de las canastas que definen la línea de pobreza y a que su importancia es aún mayor en el sector rural. En efecto, un aumento de 20% en el precio del arroz aumentaría la tasa de pobreza de 32,7% (nivel en el que se ubicó en 2012) a 33,6%, mientras que la tasa de indigencia se incrementaría de 10,4% a 10,8%. En el caso de la pobreza extrema rural, el salto sería de 0,8 puntos porcentuales, ubicándose en 23,5% (Cuadro 1). En términos absolutos, lo anterior implicaría un aumento de 413.148 pobres y 147.584 pobres extremos. Esto significa que en situaciones en las cuáles el diferencial de precios entre los precios domésticos y los de países como Ecuador y Perú ha estado alrededor de 60% como en los años recientes, más de 1.2 millones de personas permanecen

en la pobreza y cerca de 450 mil en la pobreza extrema debido a la prevalencia de dichos diferenciales de precios como resultado de la protección al sector arrocero.

4. Recomendaciones de política

Las medidas comerciales de restricciones arancelarias y no arancelarias han contribuido a proteger las rentas de algunos productores arroceros a costa de la distorsión de los distintos eslabones que componen el proceso de producción del arroz y generando aumentos sustanciales en los precios domésticos.

A menos que la política comercial del arroz en Colombia quiera seguir priorizando el bienestar de los productores de arroz en el país en detrimento del de los consumidores más pobres, se requiere un replanteamiento de la política comercial del arroz al mismo tiempo que se prepara a los productores colombianos para la dinámica de un libre comercio internacional, pero sin ir en contravía del bienestar general. Para ello es importante avanzar en varios frentes que se escapan de las políticas puramente comerciales:

- ❑ La situación del sector arrocero no es homogénea en las diferentes regiones. Se requiere una aproximación diferencial desde la política, que abogue por una mayor competitividad y por un proceso de modernización y

Cuadro 1
EFFECTO DE UN INCREMENTO DE 20% EN EL PRECIO DEL ARROZ SOBRE POBREZA Y DESIGUALDAD*

Zona	Población (miles de personas)	2012 (%)		Con incremento de precio del arroz (%)		Variación (pps)	
		Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia	Pobreza
Nacional	45.254	10,4	32,7	10,8	33,6	0,4	0,9
Urbano	34.616	6,6	28,4	6,8	29,3	0,2	0,9
Rural	10.638	22,7	46,9	23,5	47,9	0,8	1,0

* Urbano hace referencia a la categoría de "Cabeceras" del DANE mientras que rural corresponde a "Resto".

Fuente: DNP, cálculos de Ramírez y Gómez (2013) y elaboración Fedesarrollo.

reducción de costos para aquellos productores que puedan ser competitivos en un entorno globalizado. Al mismo tiempo, se requiere el apoyo a un proceso de transformación productiva y migración hacia otros productos en aquellos casos en los cuales no sea posible mantener niveles de competitividad adecuados frente al libre mercado.

- ❑ En este proceso es esencial fomentar la flexibilización del mercado de la tierra, en particular en lo referente al arrendamiento de la misma. Solo así su valor reflejará su uso efectivo, facilitando la reconversión de los cultivos y de las actividades agrícolas en general. En el momento en que las políticas comerciales empiecen a surtir efecto y los precios del arroz paddy tiendan a caer, las rentas de las tierras usadas en su cultivo también lo harán, generando condiciones apropiadas a favor de la competitividad de este y otros sectores.
- ❑ La provisión de bienes públicos es fundamental para complementar la actividad agrícola privada, en lugar de políticas comerciales restrictivas que crean rentas para productores y dueños de factores de producción, pero que no mejoran la situación competitiva del sector. En la medida en que los productores de arroz cuenten con la infraestructura, conocimientos y capital humano

necesarios para ser competitivos, ya no serán necesarias las medidas comerciales restrictivas. Es importante que las inversiones que realice el Gobierno se focalicen en las regiones que mayor potencial presentan. Sin embargo, para garantizar el óptimo aprovechamiento de dichos recursos, es importante que el esfuerzo sea compartido con el sector privado. Por esa razón, el Sistema de Alianzas Público-Privadas resulta una opción viable.

- ❑ Dados los compromisos adquiridos en términos de desgravación arancelaria en el marco del TLC con Estados Unidos y otros tratados comerciales, el sector del arroz está en la senda de transformación hacia un mercado con menos distorsiones comerciales. El proceso de acompañamiento desde la política pública amerita una hoja de ruta en el contexto de un documento CONPES que incorpore una política diferencial por regiones y técnica de cultivo, similar al mapa de ruta que se elaboró para el sector de lácteos frente a la competencia potencial proveniente, principalmente, del tratado de libre comercio con la Unión Europea (CONPES, 2010). Por supuesto, siempre y cuando las decisiones de política adoptadas en un CONPES se cumplan a cabalidad y se adopten las implicaciones presupuestales requeridas.

Referencias

- Deltas, G., Salvo, A., & Vasconcelos, H. (2012). *Consumer-Surplus-Enhancing Collusion and Trade*. RAND Journal of Economics, 43(2), pp. 315-328.
- CONPES (2010) “Política para ,mejorar la competitividad del sector lácteo colombiano”, julio de 2010. No. 3675. <http://wsp.presidencia.gov.co/sncei/politica/Documents/Conpes-3675-19jul2010.pdf>
- Discurso del Ministro de Agricultura en el Congreso XXXIII de Fedearroz. Noviembre de 2011. <http://www.fedearroz.com.co/noticias-docs/Discurso%20ministro%20de%20agricultura.pdf>
- Fedearroz (2013). *Estadísticas arroceras*: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/02/T.E.-No.129.pdf>
- Ramirez, J. M. y Gómez, D. (2013). *Política Comercial para el Arroz*, Fedesarrollo. Junio de 2013. <http://www.fedesarrollo.org.co/investigacion/investigaciones/otros/>
- Sachs, J. & Warner, A. (1995). *Economic reform and the process of global integration*. Brookings Institution Press.
- Superintendencia de Industria y Comercio (2012). *Estudio de mercado: diagnóstico del mercado del arroz en Colombia (2000-2012)*, Delegatura de Protección de la Competencia.
- Wacziarg, R. & Welch, K. (2008). *Trade liberalization and growth: new evidence*. The World Bank.

Una Prospectiva Económica

de manos expertas



Incluye:

- ❑ Servicio de acompañamiento macroeconómico a suscriptores
- ❑ Tres actualizaciones al año
- ❑ Doce informes mensuales de seguimiento

Informes oficina comercial

Teléfono (571) 325 97 77 Ext.: 340 | 365 | 332

E-mail: comercial@fedesarrollo.org.co | www.fedesarrollo.org.co

Calle 78 No. 9-91 | Bogotá, Colombia