



ALGUNOS LIMITANTES AL CRECIMIENTO EN COLOMBIA ¹

David Forero

Norberto Rojas

Roberto Steiner

Marzo de 2012



¹ Este documento es un resumen del trabajo titulado “Los Limitantes al Crecimiento en Colombia: Una Mirada Macroeconómica”, financiado por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Los autores agradecen a los asistentes de investigación Alex Cañas, Santiago Rodríguez y Daniel Wills así como a Gabriel Piraquive y al equipo técnico de la Dirección de Estudios Económicos del DNP por permitir el uso de sus modelos para algunas simulaciones de esta investigación. Se agradecen además los valiosos comentarios recibidos de parte de varios asistentes a dos seminarios organizados por la CAF en Bogotá.

RESUMEN EJECUTIVO

A la luz de lo ocurrido en los últimos años, es factible que América Latina sea la región con mejor proyección económica durante la próxima década. En el contexto regional, Colombia tiene una posición privilegiada dada su estabilidad política y el promisorio desarrollo de su estructura productiva. Sin embargo, históricamente el país ha mostrado restricciones de carácter estructural al crecimiento, que han impedido que el potencial supere el 4,5%. Uno de los objetivos de la política económica debería ser, entonces, remover estas rigideces para permitirle al país aprovechar de forma óptima las oportunidades que se presenten en los próximos años. En este documento se identifican algunas de las principales distorsiones que tienen como origen medidas de política pública y que afectan el crecimiento de largo plazo. El principal aporte de esta investigación es la cuantificación del impacto en el próximo cuatrienio de cada una de estas distorsiones.

El primer tema analizado es el de los aranceles, donde el aspecto más relevante a destacar tiene que ver con que el nivel general de tarifas es alto, incluso en el contexto regional. Elevadas tarifas arancelarias reducen la competitividad de los productores locales que utilizan insumos importados o insumos que compiten con las importaciones, distorsionan la asignación de factores productivos en favor de sectores que son competitivos únicamente en virtud a la protección arancelaria y restringen, en última instancia, el crecimiento en el largo plazo. Estas consideraciones ya fueron identificadas por el gobierno en la reforma arancelaria de finales de 2010, que redujo el arancel promedio de 12,3% a 8,3%, lo que según la evaluación de equilibrio general que acá se efectúa puede incrementar de forma permanente el crecimiento en 0,21 puntos porcentuales por año. Adicional a la reforma llevada a cabo en 2010, en este documento analizamos dos propuestas de profundización de la liberalización arancelaria. En la primera se impactan los aranceles a productos agropecuarios, que no fueron modificados por la reforma de 2010 y se reduce en dos puntos el arancel promedio general. Esta reforma profundizaría el impacto positivo de la primera, impulsando el crecimiento económico en 0,29 pp anuales. En la segunda propuesta se iguala el arancel promedio colombiano al observado en Perú, que cuenta con una estructura más homogénea y un arancel promedio de 3,4%. Como se observa en la Tabla Resumen, en este escenario el impacto sobre el crecimiento económico de la economía colombiana se elevaría hasta 0,34 pp por año, de forma permanente.

El segundo factor evaluado en el estudio son los gravámenes al trabajo, mejor conocidos como Costos No Salariales (CNS). El alto nivel de éstos implica una fuerte distorsión sobre el mercado laboral, desincentivando la generación de empleo y propiciando una segmentación entre el trabajo formal e informal. El elevado nivel de informalidad laboral en Colombia, que alcanza 61% y es el más alto de América Latina, tiene un impacto negativo sobre la productividad agregada, reduce el crecimiento en el largo plazo y afecta de manera más marcada a los más pobres. Las diferentes simulaciones de reducción de los impuestos al trabajo llevadas a cabo en este escrito generan un incremento permanente del crecimiento económico cercano a los 0,25 pp anuales, con un fuerte impacto sobre el desempleo, que podría reducirse en 2 puntos porcentuales. A estos impuestos se les suma la existencia de un salario

mínimo elevado en términos del ingreso per cápita y del salario medio y desalineado con la evolución de la productividad del trabajo, lo cual conlleva a que la segmentación del mercado laboral afecte esencialmente a los trabajadores menos calificados. Al plantear un escenario con un ajuste del salario mínimo que consulte más de cerca la verdadera evolución de la productividad se observa una reducción adicional de la tasa de desempleo de cerca de 0,8 puntos porcentuales (ver Tabla Resumen).

Un tercer aspecto que se convierte en una restricción al crecimiento es la estructura tributaria. Además de que los ingresos han sido insuficientes para cubrir el creciente gasto público durante las últimas dos décadas, el esquema tributario es complejo, distorsionante, inequitativo y poco progresivo. En este estudio nos centramos en los dos principales impuestos en Colombia, el IVA y el impuesto a la renta. El primero se caracteriza por el alto número (9) de tarifas y la baja productividad en el recaudo, mientras que el segundo grava fuertemente a las empresas y poco a las personas, mermando la competitividad y comprometiendo la progresividad. En este trabajo se evalúan cuatro reformas al esquema tributario: las dos primeras buscan equilibrar la composición del impuesto a la renta, reduciendo la tarifa de las empresas y aumentando la de las personas; la tercera reduce la dispersión de tasas diferenciales del IVA, unificando las tarifas diferenciales al 16%, con excepción de los bienes excluidos y de los bienes de lujo; mientras que la cuarta incluye simultáneamente las tres anteriores. Como se puede ver en la tabla, el impacto conjunto de estas medidas de carácter tributario sobre el crecimiento alcanza 0.99 puntos porcentuales anuales de forma permanente, con un impacto muy fuerte sobre la inversión.

Tabla Resumen. Impacto de las tres reformas planteadas

	Valor escenario base	Impacto permanente sobre el crecimiento del escenario base	Estructura Arancelaria Perú	Reforma Laboral Cajas y mitad del SENA	Reforma Salario Mínimo	Reforma Tributaria	REFORMAS EN CONJUNTO
	2011-2014		2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos							
Crecimiento PIB	5.4%	puntos %	0.34	0.24	0.001	0.99	1.57
Consumo Privado	5.5%	puntos %	0.39	0.56	0.001	-0.32	0.63
Consumo Público	2.5%	puntos %	0.00	0.00	0.000	1.20	1.20
Inversión Total	7.1%	puntos %	0.33	-0.34	0.001	3.89	3.88
Exportaciones	7.5%	puntos %	0.78	0.24	0.001	1.71	2.73
Importaciones	7.5%	puntos %	0.51	0.17	0.001	1.35	2.03
Mercado Laboral							
Tasa de desempleo	9.8%	puntos %	-0.28	-0.77	-0.80	0.10	-1.75
Tasa de Informalidad	68.1%	puntos %	-0.20	-0.12	0.02	0.05	-0.25
Recaudo Fiscal	14.5%	% del PIB	-0.36	-0.31	0.00	1.50	0.83

Fuente: Fedesarrollo, con base en MACEPES, DNP.

Si se tienen en cuenta todas las reformas analizadas, nuestros estimativos sugieren que es posible incrementar, de forma permanente, la tasa crecimiento de la economía colombiana en 1,57 puntos porcentuales. Para poner esta cifra en perspectiva, si la economía colombiana pasa de crecer anualmente del 4.5% al 6%, que es lo que estas simulaciones sugieren, el ingreso per cápita se duplicaría cada 16 años, en lugar de cada 25. Es importante señalar que el efecto fiscal de las medidas propuestas resulta en un incremento del recaudo fiscal anual equivalente a 0.83% del PIB.

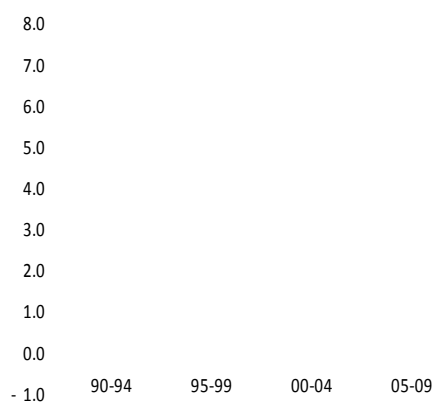
I. INTRODUCCIÓN

Como dijera Robert Lucas (1988), las consecuencias para el bienestar humano de mantener un crecimiento potencial elevado “son sencillamente asombrosas: una vez que uno empieza a pensar en ellas es difícil pensar en cualquier otra cosa”. Entre 1981 y 2005 el crecimiento del PIB real de China fue de 10,2% en promedio, lo que corresponde a un crecimiento de 9,0% en términos per cápita. Durante ese mismo período, la pobreza descendió de 85,0% a 15,0%². El objetivo de todo país debería ser alcanzar una senda de crecimiento económico alto y sostenible para reducir la pobreza e incrementar el bienestar de los ciudadanos.

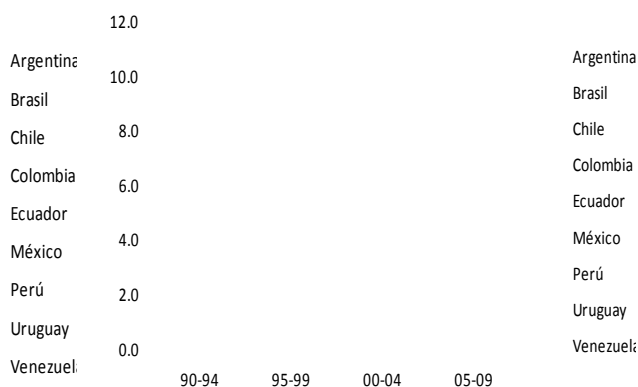
Aunque la economía colombiana goza de una baja volatilidad en términos comparativos, no ha logrado alcanzar un ritmo sostenido de crecimiento superior al 4,5%. Aunque durante algunos años se registraron tasas superiores al 6%, alcanzando un máximo de 8% a finales de la década de los setenta, el comportamiento posterior a tales picos demostró claramente que correspondían a una fase de sobrecalentamiento de la economía nacional. En el Gráfico 1 se observa cómo, en el contexto latinoamericano de los últimos veinte años, al mismo tiempo que se mantuvo una baja volatilidad en el crecimiento no se alcanzó en ningún quinquenio un crecimiento promedio anual superior al 5%.

Gráfico 1. Crecimiento en América Latina

a. Crecimiento promedio



b. Variabilidad (desviación estándar)



Fuente: CEPAL, cálculos Fedesarrollo

Aunque hay numerosos factores que afectan el crecimiento potencial de la economía colombiana, en este estudio nos enfocamos en uno. A saber, las distorsiones generadas por diferentes medidas de política económica. Elegimos este factor dado que, a diferencia de determinantes “profundos” como la acumulación de capital o la innovación, la política económica puede ser más fácilmente modificada discrecionalmente en el corto plazo.

² Anup Shah, 2010 <http://www.globalissues.org/article/4/poverty-around-the-world#WorldBanksPovertyEstimatesRevised>

Para buscar evaluar el impacto de las medidas de política económica sobre el crecimiento de la economía se utiliza un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC). Este tipo de modelos se basa en relaciones matemáticas que describen los agentes de una economía y toma información de la economía colombiana (a partir de la Matriz de Contabilidad Social del DANE) para evaluar cuantitativamente el impacto sobre las principales variables macroeconómicas de una medida de política pública. La ventaja del análisis de equilibrio general es que permite incluir dinámicas más complejas que los análisis estadísticos y econométricos, que sólo se basan en equilibrios parciales de mercado.

El estudio está dividido en cinco capítulos, incluyendo esta introducción. El primer tema, abordado en el segundo capítulo, es la política arancelaria. En particular, se estima el efecto sobre el crecimiento de reducir las barreras arancelarias bajo diferentes escenarios. Un segundo frente de reforma, tratado en el tercer capítulo, es el mercado laboral. Allí se analizan las implicaciones sobre el crecimiento y el empleo de reducir los gravámenes al trabajo y de alterar el criterio de fijación del salario mínimo. Seguidamente, en el cuarto capítulo se analizan los efectos de distintas alternativas de reforma tributaria, concentrándonos en los impuestos más importantes: IVA y renta. Finalmente, en el último capítulo resumimos los principales resultados del trabajo.

II. ESTRUCTURA ARANCELARIA

Adaptarse a la nueva estructura del comercio internacional es esencial para los países que quieran introducirse con fuerza al mercado global y generar una senda de crecimiento más alta. Uno de los factores clave para llevar a cabo con éxito este proceso, consiste en la elección del esquema arancelario. En este sentido, cabe señalar que la protección arancelaria le permite al país salvaguardar los sectores productivos nacionales, al tiempo que aumenta los ingresos estatales. Sin embargo, el costo de dicha protección se ve reflejado en el mayor precio que deben afrontar los consumidores y en la pérdida de eficiencia de la economía al utilizar recursos en sectores que sólo son competitivos en función de ella. Es decir, la elevación de las barreras al comercio termina afectando la competitividad de la economía, convirtiéndose en un freno al crecimiento económico.

La política pública podría eliminar la restricción impuesta por los aranceles a la tasa de aceleración de la economía a través de una liberalización arancelaria, medida que generaría importantes efectos estáticos y dinámicos. En los primeros, se destaca la reducción de algunos costos de producción y el precio que pagan los consumidores por el bien final. Por otro lado, respecto a los segundos, la reducción arancelaria induce a los sectores productivos a entornos competitivos, lo que incentiva los procesos innovadores; además, permite reducir la tasa de desempleo de largo plazo, si bien en el corto plazo el proceso de ajuste puede derivar en reducciones de la tasa de ocupación en los sectores menos eficientes. Cabe señalar que el actual gobierno reformó la estructura arancelaria a finales de 2010, con ajustes posteriores en febrero y agosto de 2011 (éste de carácter temporal), con la finalidad de incrementar la competitividad de la economía. Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo es cuantificar los impactos económicos que tuvo la mencionada reforma arancelaria 2010-2011, así como los que se producirían si se lleva a cabo una mayor liberalización comercial. Con esto en mente, el presente capítulo se divide tres secciones. En la primera sección, se presentan las principales motivaciones y cambios introducidos en la reforma 2010-2011. Posteriormente, en la tercera sección, se estiman sus impactos de corto y mediano plazo sobre los agregados macroeconómicos. Finalmente, se evalúan dos propuestas de mayor profundización comercial, mostrando efectos no despreciables sobre la tasa de crecimiento del PIB.

II.1 Reforma a la estructura arancelaria colombiana

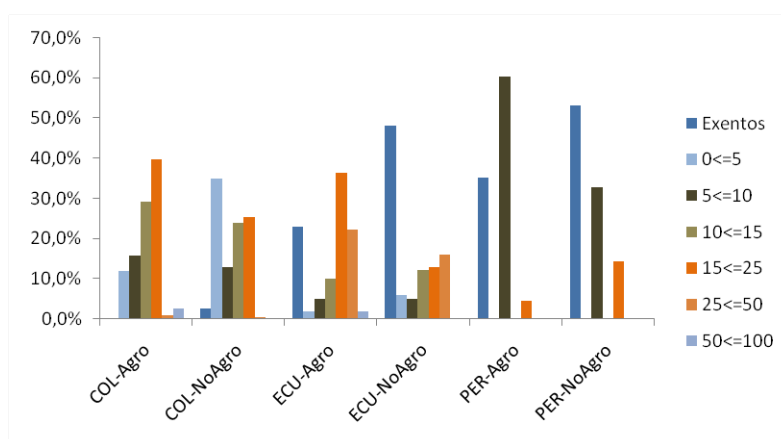
El sistema arancelario vigente hasta 2010 continuaba con la tendencia histórica de hacer más atractivo el mercado interno para los productores locales, frenando la competitividad del sector productivo³. El principal criterio a partir del cual se establecían los aranceles era el grado de elaboración, lo que podía llevar a situaciones en las que se gravaban bienes de capital y materias primas que requiriesen alta tecnología para su elaboración. Además, la estructura arancelaria se planificó inicialmente con una base muy alta, que se fue modificando mediante decretos para proteger a ciertos sectores, lo que dio como resultado aranceles heterogéneos y

³ Reina, M (2010) *Internacionalización de la economía colombiana: comercio e inversión*; en “Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública”, Steiner R. y Víctor Traverso, eds.; CAF y Fedesarrollo.

dispersos, que complejizaron la estructura arancelaria y la hicieron menos eficiente. A esta estructura hay que añadirle el Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), que permite traducir la volatilidad de los precios internacionales en Derechos Adicionales (aumentar el arancel cuando el precio internacional es muy bajo respecto a la franja) o Rebajas Arancelarias (disminuir el arancel cuando los precios externos son muy altos respecto a la franja). El principal objetivo de este sistema es estabilizar el precio interno en los países de la Comunidad Andina, garantizarle un ingreso estable al productor agrícola y protegerlo de fluctuaciones en las cotizaciones internacionales.

En noviembre de 2010 se realizó una reforma arancelaria⁴ en Colombia, la cual surgió debido a la presión generada por la eliminación del Arancel Externo Común en agosto de 2007, donde se brindó libertad arancelaria a los países de la Comunidad Andina de Naciones. A partir de esta situación, Perú y Ecuador iniciaron una serie de reformas a su estructura arancelaria, buscando volverse más atractivos para la inversión extranjera. Esta situación estaba ocasionando una desviación de la producción, en la que las empresas aprovecharon los menores aranceles de los vecinos para reducir sus costos y luego vender los bienes en Colombia, aprovechando el beneficio extra de un precio mayor. En el caso de Perú, la reforma de octubre de 2007 escalonó los aranceles en 0-6-13% para 4.200 partidas, lo que logró reducir el arancel promedio de 5,2% a 3,2%, con una dispersión de 4,3 pp, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas. En el caso de Ecuador, aunque en la reforma de 2007 no se logró simplificar el esquema arancelario (con aranceles escalonados en 0-3-5-10-15-20-25-30-35%), las sub-partidas con arancel cero pasaron de 490 a 2.378, lo que llevó a un arancel promedio de 11,1%, inferior en 1,4 pp al que reportaba Colombia antes de la reforma de 2010. En el Gráfico 2 se observa cómo Perú y Ecuador tienen una mayor cantidad de partidas exentas que Colombia. Además, se observa lo simplificada que está la estructura arancelaria peruana.

Gráfico 2. Distribución de las partidas arancelarias por nivel de tarifas (NMF 2009)



Fuente: OMC

La reforma arancelaria de 2010 decretó una reducción de 4.023 sub-partidas arancelarias, disminuyendo la tarifa promedio en cerca de 4 pp, de 12,25% a 8,32%. El principal criterio bajo el que se diseñó la reforma fue generar un efecto transversal al aparato productivo, en el que ningún arancel sería rebajado en más de 10 pp. Lo único

⁴ Decretos 4114 y 4115 del 5 de Noviembre de 2010 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

que se conservó de la estructura anterior fueron las partidas de la franja de precios (exceptuando azúcar), la protección a algunos productos de agricultura campesina (papa, frijol) y los aranceles de las partidas cobijadas por el Convenio Automotor Andino. El objetivo de esta reforma fue, por un lado, eliminar el sesgo anti-exportador de la anterior estructura arancelaria, así como la reducción de los costos de producción y de la dispersión de tarifas. Por otro lado, también buscó simplificar la administración aduanera con la meta de reducir el contrabando técnico. Vale la pena señalar que dicha reforma reduciría los ingresos esperados por el gobierno por concepto de aranceles en US\$529,4 millones (cerca de 1 billón de pesos) por año. Este costo sería el sacrificio gubernamental para corregir distorsiones que afectan, tanto al productor, como al consumidor. Aunque en el corto plazo significa un menor recaudo tributario, debería generar a mediano y largo plazo mayor actividad económica y, por esa vía, mayor recaudo de otros impuestos.

Finalmente, cabe señalar que la reforma fue modificada posteriormente por una “contrarreforma” como consecuencia de una negociación con el sector privado. A pesar del incremento en algunas tasas, este ajuste no modificó la esencia de la reforma inicial. Por ejemplo, sectores como el de pinturas lograron aumentar su tasa arancelaria al 10% (la reforma lo había reducido de 15% a 5%). El reajuste lograría incrementar el recaudo esperado en aproximadamente US\$26.5 millones anuales⁵. Por otra parte, el 12 de agosto de 2011 se realizó una reforma arancelaria con vigencia anual, que en sintonía con el Plan de Transformación Productiva, redujo los aranceles de distintas materias primas como materiales de construcción, fertilizantes, petroquímicos y otros productos más, que no son producidos en Colombia. Además, se incluyeron aumentos del 5 al 10% en bienes de capital y materias primas producidas en Colombia, beneficiando a los sectores madereros, petroquímicos y textiles, entre otros.

II.2 Cuantificación del Impacto de la reciente reforma arancelaria

La posibilidad de adquirir insumos de producción más baratos, la eliminación de la protección negativa en una buena cantidad de sectores y la menor dispersión de las tarifas permite plantear la hipótesis de que la reforma arancelaria llevada a cabo tendrá consecuencias positivas para la economía colombiana, tanto en términos de crecimiento económico como de generación de empleo. No obstante, es necesario hacer un análisis más riguroso y cuantificar los beneficios económicos de esta medida, para lo cual se recurrirá a un modelo computacional para simular el impacto que tendría una política de liberalización arancelaria sobre la economía colombiana.

Si bien los análisis sectoriales y de equilibrio parcial son un acercamiento cuantitativo válido, no capturan todos los impactos que se obtienen a partir de una reforma arancelaria. Por ejemplo, un mayor ingreso real de los hogares permite incrementar la demanda por otros productos nacionales, generando una ganancia de otros sectores, la cual puede compensar en parte la pérdida de los productores por la entrada de

⁵ Decretos 492 del 23 de febrero y 511 del 24 de febrero de 2011 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

mayor competencia. Con tal propósito es que se han desarrollado Modelos de Equilibrio General Computable, que permiten cuantificar el impacto macroeconómico de este tipo de medidas. Para esta investigación, en coordinación con el DNP y utilizando un Modelo de Equilibrio General (MACEPES⁶) se ha simulado el impacto macroeconómico de la reciente reforma arancelaria, tal y como fue presentada inicialmente. En particular, se cuantifica el efecto de la reforma sobre el PIB, el consumo, la inversión, el comercio exterior, la tasa de desempleo y la tasa de informalidad. Este análisis será complementado con una simulación en el modelo GTAP⁷ del DNP, que permite determinar el efecto de la reforma en producción, exportaciones e importaciones de cada sector productivo.

a) Cambios en la estructura arancelaria

En la Tabla 1 se observan la estructura arancelaria anterior, la especificada por la Reforma de 2010 y la que quedó luego de los ajustes de febrero de 2011. En la Reforma de 2010 se observó una caída en las tarifas arancelarias de todos los sectores, a excepción del sector agropecuario. Los ajustes realizados en febrero aumentaron el arancel promedio en los sectores de productos de madera, papel, químicos, y otras manufacturas y los disminuyó para cereales, productos alimenticios, textiles y el sector automotriz (partes).

⁶ Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social.

⁷ *Global Trade Analysis Project*, consta de un Modelo de Equilibrio General multi-país, multi-sector, con retornos constantes a escala. Contiene información de Colombia y de sus socios comerciales, lo que permite ver diferentes tipos de interacciones y fenómenos como el de desviación del comercio.

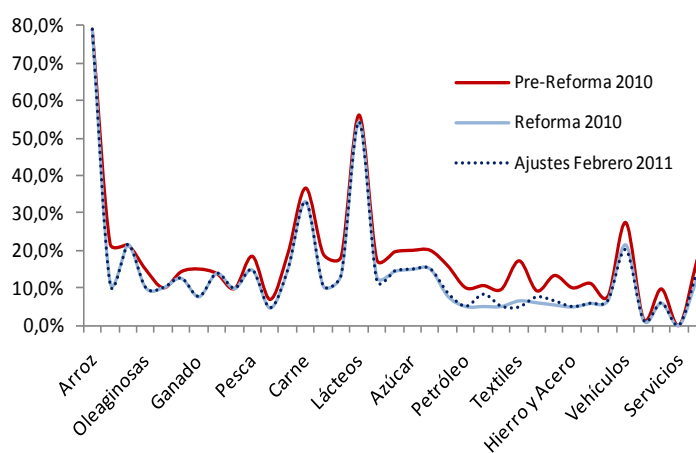
Tabla 1. Estructura Arancelaria Antes y Después de la Reforma.

	Pre-Reforma 2010	Reforma 2010	Reforma 2010 - 2011
Arroz	79,0%	78,9%	78,9%
Cereales	21,8%	11,5%	10,9%
Frutas y Vegetales	21,5%	21,5%	21,5%
Oleaginosas	14,9%	10,0%	10,0%
Fibras Textiles	10,0%	10,0%	10,0%
Otros Cultivos	14,3%	12,5%	12,5%
Ganado	15,0%	7,6%	7,6%
Otros Productos Animales	13,8%	13,8%	13,8%
Silvicultura	9,8%	9,8%	9,8%
Pesca	18,4%	14,7%	14,7%
Otros Minerales	6,9%	4,6%	4,6%
Otros Productos Cárnicos	19,2%	14,9%	14,9%
Carne	36,6%	32,9%	32,9%
Aceites y Grasas Vegetales	18,9%	10,3%	10,3%
Bebidas y Tabaco	18,4%	13,5%	13,5%
Lácteos	56,1%	54,2%	54,2%
Otros Productos Alimenticios	17,5%	12,9%	11,7%
Productos de Cuero	19,6%	14,4%	14,4%
Azúcar	20,0%	14,9%	14,9%
Vestidos y Confecciones	20,0%	15,0%	15,0%
Productos de Madera	15,8%	7,7%	8,5%
Petróleo	10,0%	5,0%	5,0%
Productos de Papel - Impresiones	10,6%	5,0%	8,2%
Derivados del Petróleo y del Carbón	9,6%	5,0%	5,0%
Textiles	17,2%	6,5%	4,8%
Productos Químicos y Plásticos	9,2%	6,0%	7,5%
Otros Productos no Metálicos	13,3%	5,4%	6,4%
Hierro y Acero	10,0%	4,9%	4,9%
Otros Productos Metálicos no Ferrosos	11,2%	5,8%	5,8%
Equipos Electrónicos	7,8%	6,6%	6,6%
Vehículos	27,4%	21,4%	20,1%
Otros Equipos de Transporte	1,7%	1,3%	1,3%
Maquinaria y Equipo	9,7%	5,9%	5,9%
Servicios	0,0%	0,0%	0,0%
Otras Manufacturas	17,4%	12,4%	14,2%
PROMEDIO NOMINAL	12,3%	8,3%	8,3%

Fuente: DNP.

Como se puede ver en la Tabla 1, la Reforma Arancelaria y su respectivo ajuste implicaron una reducción del promedio ponderado de la tasa arancelaria nominal de 12,3% a 8,3%. El Gráfico 3 muestra cómo bajan los aranceles con dicha reforma.

Gráfico 3. Nivel y dispersión de las tarifas antes y después de la reforma⁸



Fuente: DNP.

⁸ Incluye el Ajuste a la Reforma Arancelaria realizado en febrero de 2011.

b) Resultados

El modelo arroja resultados para las principales variables macroeconómicas *anuales* en el período 2011-2014. Destacamos la aceleración de la tasa de crecimiento potencial de la economía, con un incremento de 0,22 pp. Este incremento representa un impacto significativo en el desempeño económico de mediano y largo plazo, dentro del esfuerzo de llevar la tasa de crecimiento potencial de la economía de 4,5% a 6%. Al desagregar el resultado del crecimiento por rubros de demanda se observa que la demanda privada incrementa su crecimiento en 0,24 pp al año, tanto por un menor precio de los bienes de consumo importados como por la mayor facilidad de las empresas de adquirir bienes de capital e intermedios en el exterior. El acceso a insumos de producción más baratos se convierte en un dinamizador de la producción. De hecho, el mayor crecimiento de las importaciones, de 0,33 pp anuales, es más que compensado por las mayores exportaciones de sectores ahora más competitivos.

Otro resultado importante se refiere al mercado laboral. La tasa de desempleo se reduciría en 0,17 pp, lo que representaría un incremento de alrededor de 49.000 personas empleadas cada año durante el periodo 2011-2014. Aunque este efecto es ligeramente más fuerte sobre la fuerza laboral calificada, también se evidencia una caída de la tasa de desempleo de la población no calificada. Por otra parte, se presenta una ligera reducción de la tasa de informalidad, de 0,12 pp. Estos resultados se modifican marginalmente por los ajustes arancelarios de febrero de 2011 (Tabla 2).

Tabla 2. Impacto de la Reforma Arancelaria 2010 y del ajuste de febrero de 2011

	Valor escenario base 2011-2014	Unidades respecto al escenario base	Impacto Reforma Arancelaria 2011-2014	Reforma Arancelaria Ajustada 2011-2014
Agregados Macroeconómicos				
Crecimiento PIB	5,4%	puntos %	0,22	0,21
Crecimiento Consumo Privado	5,5%	puntos %	0,24	0,23
Crecimiento Inversión	7,1%	puntos %	0,24	0,23
Crecimiento exportaciones	7,5%	puntos %	0,51	0,49
Crecimiento importaciones	7,5%	puntos %	0,33	0,31
Mercado Laboral				
Tasa de desempleo				
Total	9,8%	puntos %	-0,17	-0,17
Calificado	10,5%	puntos %	-0,25	-0,24
No Calificado	9,7%	puntos %	-0,15	-0,15
Tasa de Informalidad	68,1%	puntos %	-0,12	-0,12

Fuente: Modelo MACEPES

Finalmente, el DNP complementó este análisis macroeconómico a través de un Modelo GTAP, que permite ver efectos de creación del comercio y desagregar los resultados a nivel sectorial. Para clarificar la exposición, se presentan los resultados de forma cualitativa, esto es, se especifica en qué sectores se incrementa la producción y en cuáles cae, ordenados de mayor a menor. El mismo ejercicio se hace para evaluar el comportamiento de las exportaciones y las importaciones. Como se puede ver en la Tabla 3, 21 de los 38 sectores productivos (que representarían 29,3%

de la producción total), presentan un incremento en la producción. Por su parte, sólo 14 partidas (10,9% del total de producción) registran un descenso.

Con respecto a las importaciones, se encontró que 22 de las 36 partidas ven incrementadas sus compras al exterior, 12 las reducen y 2 no se ven afectadas. El resultado más importante de este ejercicio es sin duda el referido a las exportaciones. Como se observa en la Tabla 3, sólo uno de los 38 sectores productivos (fibras textiles) presenta una reducción de sus exportaciones; otros 3 se ven inalterados. Por el contrario, y en línea con los resultados a nivel macroeconómico del modelo MACEPES, 32 de los 36 sectores presentan un incremento en sus ventas al exterior, incluido el sector de servicios. De esta forma, recibe soporte la hipótesis según la cual una reforma como la reciente, que disminuye las barreras al comercio, incrementa fuertemente el nivel de apertura de la economía, donde el aumento de las importaciones puede incluso verse más que compensado por la mayor competitividad de la economía y la dinamización de sus exportaciones.

Tabla 3. Impacto Sectorial de la Reforma

	Part. Prod	Producción	Part. Expo	Exportaciones	Part. Impo	Importaciones
Oleaginosas	0,2%	+	0,0%	+	0,8%	-
Otros Cultivos	1,5%	+	8,8%	+	0,5%	+
Otros Minerales	0,4%	+	0,2%	0	0,4%	0
Aceites y Grasas Vegetales	0,6%	+	0,7%	+	2,0%	-
Otros Productos Alimenticios	2,9%	+	3,7%	+	2,4%	-
Productos de Cuero	0,3%	+	1,0%	+	0,6%	+
Azúcar	0,7%	+	1,3%	+	0,1%	-
Vestidos y Confecciones	1,1%	+	3,4%	+	0,6%	+
Productos de Madera	0,3%	+	0,5%	+	0,5%	+
Petróleo	4,3%	+	16,4%	0	0,1%	-
Productos de Papel - Impresiones	1,6%	+	2,4%	+	3,5%	+
Derivados del Petróleo y del Carbón	3,2%	+	3,7%	+	0,2%	+
Textiles	0,8%	+	2,3%	+	4,2%	+
Productos Químicos y Plásticos	3,9%	+	8,8%	+	21,7%	-
Otros Productos no Metálicos	1,5%	+	1,9%	+	1,1%	+
Hierro y Acero	1,5%	+	4,0%	+	2,7%	-
Otros Productos Metálicos no Ferrosos	1,6%	+	4,4%	+	3,4%	-
Equipos Electrónicos	0,2%	+	0,1%	+	7,3%	-
Otros Equipos de Transporte	0,3%	+	0,3%	+	4,3%	-
Maquinaria y Equipo	0,8%	+	2,3%	+	14,7%	0
Gas y Carbón	1,6%	+	11,5%	+	0,0%	-
Frutas y Vegetales	2,1%	0	4,6%	+	0,8%	+
Arroz	0,6%	-	0,0%	+	0,3%	+
Cereales	0,4%	-	0,0%	0	3,2%	+
Fibras Textiles	0,1%	-	0,0%	-	0,3%	+
Ganado	1,0%	-	0,8%	+	0,0%	+
Otros Productos Animales	1,2%	-	0,3%	+	0,1%	+
Silvicultura	0,2%	-	0,1%	+	0,0%	+
Pesca	0,3%	-	0,1%	+	0,0%	+
Otros Productos Cárnicos	1,3%	-	0,0%	+	0,1%	+
Carne	1,1%	-	0,1%	+	0,2%	+
Bebidas y Tabaco	1,3%	-	0,5%	+	0,7%	+
Lácteos	1,8%	-	0,2%	+	0,0%	+
Vehículos	0,9%	-	2,5%	+	8,0%	+
Servicios	57,6%	-	12,2%	+	14,3%	-
Otras Manufacturas	0,7%	-	0,9%	+	1,0%	+

Fuente: DNP, modelo GTAP.

II.3 Llevando más allá la reforma arancelaria

a) Propuesta 1. Reducción arancelaria de bienes no producidos en Colombia

Como ya se mencionó, la reciente reforma dejó inalterados algunos aspectos del anterior esquema arancelario. En particular, no se modificó el nivel de protección a gran parte del sector agropecuario. En este ejercicio se contemplan dos intervenciones. En primer lugar, se reducen los aranceles de las partidas agropecuarias que no fueron afectadas por la reforma. En segundo lugar, se profundiza el desmonte arancelario de los bienes no producidos internamente, reduciendo el gravamen de los bienes de capital y materias primas del 5% al 2% y de los bienes de consumo del 15% al 7%. Al mismo tiempo, se asume una posición ligeramente más proteccionista para la producción nacional de manufacturas enfocadas a fabricar insumos, aumentando el gravamen de los bienes de capital y las materias primas producidas en Colombia, del 5% al 7%. Dichas comparaciones quedan resumidas en la Tabla 4.

Tabla 4. Comparación partidas arancelarias por clasificación CUODE: Reforma Arancelaria Nov-2010 vs. Propuesta

	Producido		No Producido	
	Reforma	Propuesta	Reforma	Propuesta
Bienes de Capital	5%	7%	5%	2%
Materias Primas	5%	7%	5%	2%
Bienes de Consumo	15%	15%	15%	7%

Fuente: MCIT

Esta propuesta proviene de un análisis en que se tomaron en cuenta factores de economía política (no es factible reducir aranceles agropecuarios hasta 0%, por ejemplo) y argumentos de eficiencia económica. En comparación a la reforma arancelaria de noviembre del 2010, esta propuesta logra una reducción del arancel promedio nominal de 8,3% a 6,4% (Tabla 5). La reducción del promedio de aranceles, de 8,3% a 6,4%, es determinada en gran medida por las fuertes reducciones de aranceles en el sector agropecuario, salvo en el azúcar, donde una reducción mayor, contando con su exclusión de la franja de precios, podría suscitar protecciones efectivas negativas. Bajo el mismo argumento, el arancel en el sector de textiles también se mantiene constante. Otro punto a resaltar es que se logra reducir la dispersión de 15,0% a 3,8% (Gráfico 4).

Tabla 5. Estructura Arancelaria de la Reforma y de la Propuesta

	Reforma 2010 - 2011	Propuesta Fedesarrollo 1
Arroz	78,9%	5,6%
Cereales	10,9%	3,0%
Frutas y Vegetales	21,5%	10,3%
Oleaginosas	10,0%	3,0%
Fibras Textiles	10,0%	3,0%
Otros Cultivos	12,5%	7,6%
Ganado	7,6%	3,0%
Otros Productos Animales	13,8%	3,3%
Silvicultura	9,8%	7,2%
Pesca	14,7%	7,0%
Otros Minerales	4,6%	3,0%
Otros Productos Cárnicos	14,9%	11,0%
Carne	32,9%	9,0%
Aceites y Grasas Vegetales	10,3%	3,9%
Bebidas y Tabaco	13,5%	9,3%
Lácteos	54,2%	11,4%
Otros Productos Alimenticios	11,7%	8,5%
Productos de Cuero	14,4%	14,3%
Azúcar	14,9%	14,9%
Vestidos y Confecciones	15,0%	14,9%
Productos de Madera	8,5%	6,2%
Petróleo	5,0%	3,0%
Productos de Papel - Impresiones	8,2%	5,1%
Derivados del Petróleo y del Carbón	5,0%	3,0%
Textiles	4,8%	4,8%
Productos Químicos y Plásticos	7,5%	5,6%
Otros Productos no Metálicos	6,4%	3,5%
Hierro y Acero	4,9%	3,0%
Otros Productos Metálicos no Ferrosos	5,8%	3,8%
Equipos Electrónicos	6,6%	4,9%
Vehículos	20,1%	8,7%
Otros Equipos de Transporte	1,3%	3,4%
Maquinaria y Equipo	5,9%	4,0%
Servicios	0,0%	3,0%
Otras Manufacturas	14,2%	11,9%
PROMEDIO NOMINAL	8,3%	6,4%

Fuente: DNP

Gráfico 4. Distribución Arancelaria por Sectores en base a GTAP

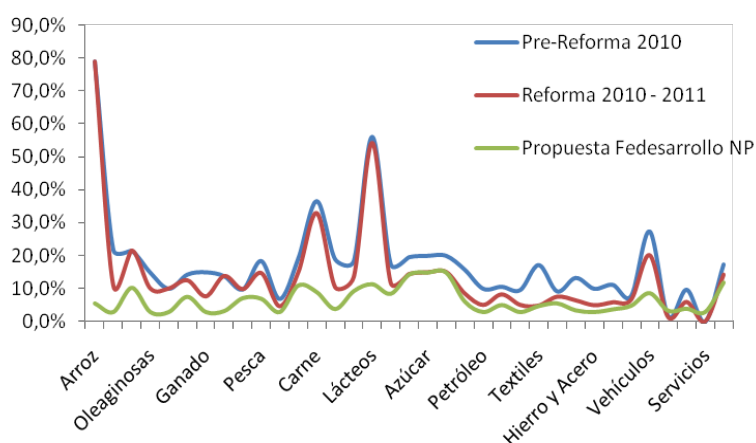


Gráfico realizado por los autores en base al DNP

Resultados

Esta propuesta de reforma arancelaria profundiza el impacto positivo a nivel macroeconómico de la Reforma de 2010. En particular, el impacto sobre la tasa de crecimiento anual del PIB aumenta desde 0,2 pp con la Reforma de 2010 a 0,3 pp con nuestra propuesta. Este incremento se explica por un mayor dinamismo de la inversión y principalmente del consumo de los hogares⁹. Asimismo, se profundiza el efecto positivo sobre exportaciones e importaciones; el primero lo hace en 0,2 pp, el segundo en 0,14 pp. Por el lado del mercado laboral, se esperaría en promedio un incremento de 55.600 empleos, en contraste con los 48.805 empleos creados en la reciente reforma arancelaria. La tasa de desempleo evidencia una caída de 24 puntos básicos, 7 más allá de la reforma. Además, se aprecia un incremento en la demanda de trabajadores calificados superior al incremento de la demanda de trabajadores no calificados (Tabla 6).

Tabla 6. Comparación de Impactos Macroeconómicos

	Valor escenario base 2011-2014	Unidades respecto al escenario base	Reforma Arancelaria Ajustada 2011-2014	Propuesta Fedesarrollo Bienes NP 2011-2014
Agregados Macroeconómicos				
Crecimiento PIB	5,4%	puntos %	0,21	0,29
Crecimiento Consumo Privado	5,5%	puntos %	0,23	0,34
Crecimiento Inversión	7,1%	puntos %	0,23	0,29
Crecimiento exportaciones	7,5%	puntos %	0,49	0,69
Crecimiento importaciones	7,5%	puntos %	0,31	0,45
Mercado Laboral				
Tasa de desempleo				
Total	9,8%	puntos %	-0,17	-0,24
Calificado	10,5%	puntos %	-0,24	-0,36
No Calificado	9,7%	puntos %	-0,15	-0,21
Tasa de Informalidad	68,1%	puntos %	-0,12	-0,17

Fuente: MACEPES

b) Propuesta 2. Adopción del Esquema Arancelario Peruano

A manera de ilustración de las ventajas que trae la liberalización arancelaria, como ejercicio final mostraremos el impacto que traería sobre la economía colombiana el adoptar la estructura arancelaria de Perú. Este esquema arancelario se introdujo en el modelo MACEPES para evaluar sus efectos de equilibrio general, comparándolos con los obtenidos en las otras dos simulaciones. En Perú se maneja un esquema mucho más homogéneo, donde el arancel promedio se reduce hasta 3,4%, con una dispersión arancelaria de sólo 2,8 pp (Gráfico 5).

⁹ Hay que recordar que en el ejercicio el arancel sobre bienes intermedios y de capital se redujo 2 pp mientras el arancel sobre bienes de consumo se redujo 8 pp.

Gráfico 5. Distribución Arancelaria por Sectores

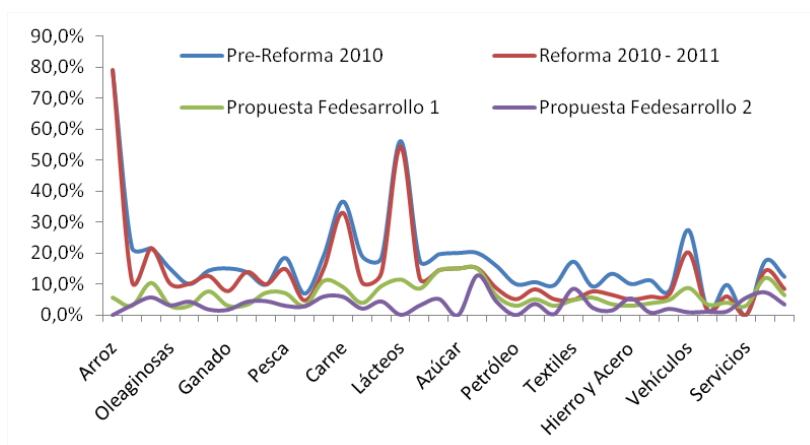


Gráfico realizado por los autores en base a DNP

Al modelar la estructura arancelaria de Perú, el crecimiento aumenta 0,34 pp cada año, casi duplicando lo que lograría la reforma arancelaria de 2010. Dicho incremento sería impulsado principalmente por un incremento en el consumo y la inversión, que se estima crezcan 0,39 pp y 0,33 por año, respectivamente. Además, se observa un mayor incremento de los flujos de comercio internacional. El crecimiento de las importaciones se incrementaría en 0,51 pp por año, comparado con los 0,31 pp de la reforma arancelaria ya efectuada. Para las exportaciones, el incremento alcanzaría 0,8 pp por año, 0,3 pp superior a lo logrado por la reforma de 2010 (Tabla 7). En cuanto a los efectos sobre el mercado laboral, se acentúa la absorción de empleo, donde la caída en la tasa de desempleo, de 0,28 pp, sería 0,11 pp mayor a la alcanzada por la reforma arancelaria de 2010. El mayor impacto, de nuevo, lo tendría el trabajo calificado. También se puede apreciar que una liberalización más profunda de aranceles permite incidir sobre la tasa de informalidad, donde el esquema peruano aplicado a Colombia logra reducirla 0,11 pp por encima de lo que se espera de la reciente reforma. Finalmente, las reformas tienen un impacto negativo sobre los ingresos fiscales anuales que oscila entre 0,16% del PIB y 0,36% del PIB.

Tabla 7. Comparación de impactos macroeconómicos

	Valor escenario base	Unidades respecto al escenario base	Reforma Arancelaria	Reforma Arancelaria Ajustada	Propuesta Fedesarrollo	Estructura de Perú
	2011-2014		2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos						
Crecimiento PIB	5.4%	puntos %	0.22	0,21	0.29	0.34
Crecimiento Consumo Privado	5.5%	puntos %	0.24	0,23	0.34	0.39
Crecimiento Inversión	7.1%	puntos %	0.24	0,23	0.29	0.33
Crecimiento exportaciones	7.5%	puntos %	0.51	0,49	0.69	0.78
Crecimiento importaciones	7.5%	puntos %	0.33	0,31	0.45	0.51
Mercado Laboral						
Tasa de desempleo						
Total	9.8%	puntos %	-0.17	-0.17	-0.24	-0.28
Calificado	10.5%	puntos %	-0.25	-0.24	-0.36	-0.41
No Calificado	9.7%	puntos %	-0.15	-0.15	-0.21	-0.24
Tasa de Informalidad	68,1%	puntos %	-0.12	-0.12	-0.17	-0.2
Ingresos Fiscales	14.5%	% del PIB	-0.16	-0.16	-0.24	-0.36

Fuente: MACEPES, DNP

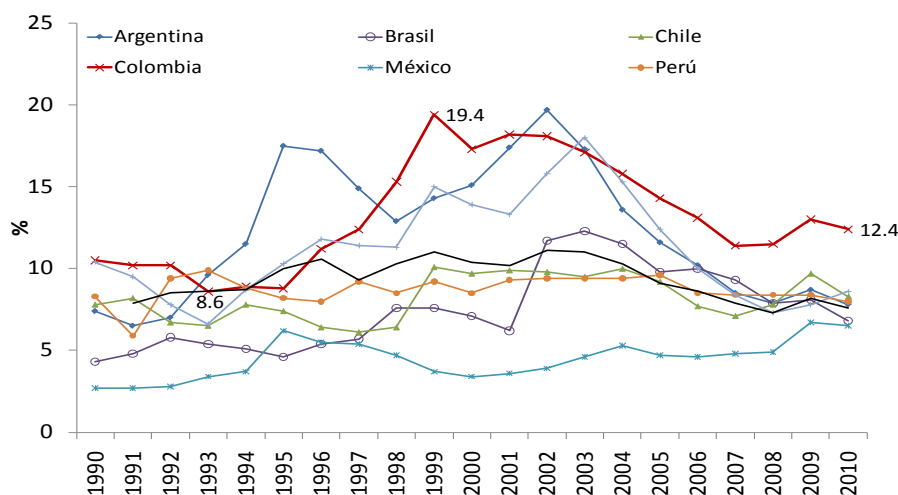
III. EL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA

Colombia se caracteriza por tener un alto nivel de desempleo, que en parte refleja distorsiones estructurales que impiden que el aparato productivo absorba la creciente fuerza laboral del país. Unido a esto, se presenta una fuerte segmentación en el mercado laboral, que se ve reflejada en un grado significativo de informalidad de sus trabajadores. Estos dos problemas se concentran particularmente en la población más vulnerable, como es el caso de los jóvenes y los trabajadores no calificados, lo que genera mayor desigualdad, en un país de por sí particularmente inequitativo. Las condiciones del mercado laboral colombiano no solo tienen efectos directos sobre el bienestar de los hogares, sino que afectan la eficiencia y el crecimiento económico, elementos que se retroalimentan. Se ha creado un círculo perverso que la sociedad, en su conjunto, debe enfrentar. Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo de este capítulo, dividido en dos partes, es cuantificar el impacto económico que tendría la eliminación de las distorsiones en el mercado de trabajo. En la primera parte, presentamos las principales cifras que caracterizan a este mercado en Colombia, ejercicio que inevitablemente nos remite al análisis de las limitantes estructurales del mercado laboral, analizamos las causas de éstas y revisamos las iniciativas que se han intentado implementar para solucionarlas. Desafortunadamente, algunas políticas, sin duda pensadas con la mejor intención, terminan afectando adversamente al grupo o grupos que intentaban proteger. Finalmente, propondremos algunas medidas que podrían ser adoptadas para remover estos problemas y simulamos, a través del Modelo de Equilibrio General Computable, sus efectos sobre el crecimiento económico, la formalización laboral y la reducción del desempleo.

III.1 Características del mercado laboral colombiano

El nivel de desempleo en Colombia es considerablemente alto, tanto en términos relativos como absolutos. Mientras que en otros países de la región, como México, la tasa de desempleo sube por encima del 5% sólo en los momentos de mayor crisis económica, en Colombia difícilmente se logró reducirla hasta 11%, luego de ocho años de sólida actividad económica. La tasa de desempleo estructural en Colombia, aquella que no depende del ciclo económico sino que está dada por condiciones estructurales del mercado laboral (incluidos el nivel de salario mínimo o las cargas prestacionales), es considerablemente más alta que en otros países de la región. Para recrear esto, en el Gráfico 6 se presenta la tasa de desempleo para algunos países de América Latina, así como el promedio para América Latina y el Caribe (línea negra).

Gráfico 6. Desempleo en América Latina



Fuente: CEPAL.

Otro grave problema del mercado laboral colombiano es la alta informalidad. De acuerdo con el Banco Mundial (2007), la informalidad ha suscitado una atención cada vez mayor como una posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas. La informalidad tiene implicaciones negativas tanto para los trabajadores como para las empresas. Los trabajadores informales no reciben todos los beneficios estipulados por el Estado como son el acceso a sistemas de protección social y, en general, gozan de peores condiciones de trabajo. Según la CEPAL un 59,9% de los trabajadores colombianos eran informales en 2009, porcentaje que se reduce a 30,0 en el caso de Chile.

Toda una rama de la literatura se ha dedicado a entender qué está detrás de la precaria situación del mercado laboral colombiano¹⁰. Entre las principales explicaciones encontradas se encuentran las distorsiones generadas por los altos costos laborales no salariales y el nivel del salario mínimo. Respecto a los primeros, cabe mencionar que desincentivan el enganche de nuevos trabajadores, al tiempo que incentivan la informalidad¹¹. Además, éstos también afectan la productividad global de la economía debido a la menor demanda de trabajo y la sustitución que hacen de este factor productivo por capital. En cuanto al segundo factor, se ha encontrado que el salario mínimo en Colombia es alto con respecto a la productividad de la fuerza laboral. Una buena forma de medir la productividad promedio de los trabajadores es a través del salario medio. Así, si el salario mínimo es alto con respecto al medio, como es el caso de Colombia, el primero se convierte en una barrera para la contratación de los trabajadores menos cualificados, los de menor productividad. La otra cara de esa moneda es que una fracción importante de los trabajadores se emplea como informales, con consecuencias negativas sobre su salario y seguridad social.

10 Véase por ejemplo Kugler & Kugler (2009), Cárdenas y Mejía (2007), Mondragón et al. (2010) y Santa María et al. (2011).

11 Los trabajos de Mondragón et al. (2010) y Santa María et al. (2011) encuentran evidencia de que, adicional al efecto sobre el empleo, las rigideces en el mercado laboral aumentan la informalidad. En particular, Mondragón et al. (2010) encuentran que un incremento de 10pp en los costos laborales no salariales incrementan la probabilidad de ser informal en cerca de 7,8pp.

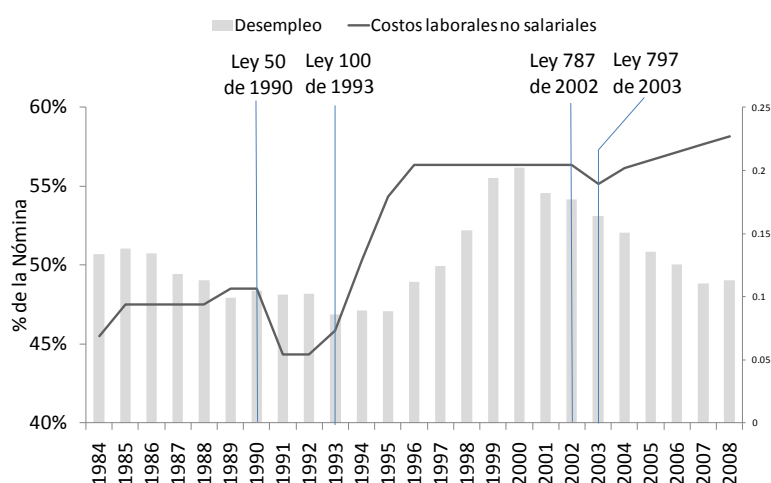
Finalmente, en adición a la informalidad laboral, existe la informalidad empresarial y las dos tienen una relación muy estrecha. Esta se da cuando firmas productivas deciden óptimamente no expandirse para evitar los costos asociados a la formalidad (por ejemplo, no incurrir en el costo de su matrícula mercantil y, por supuesto, no pagar los costos asociados a la mano de obra).

Una mirada a la historia de la normatividad laboral colombiana permite entender por qué observamos tasas tan elevadas de desempleo y de informalidad, que en últimas limitan el potencial de crecimiento en el largo plazo.

a) Costos Laborales No Salariales

La evolución de los costos no salariales y las principales reformas que los han afectado se presentan en el Gráfico 7. Antes de describir en detalle cada una de las reformas, nótese que los costos laborales no salariales han aumentado de manera muy importante como porcentaje de la nómina en las últimas dos décadas. Si bien ha habido intentos por disminuirlos, las reducciones se han visto rápidamente compensadas por aumentos más fuertes, por otras vías. En efecto, la ley 50 de 1990 redujo los costos en 4,2 pp. Vale la pena decir que después de esta medida, en 1993 la tasa de desempleo alcanzó el mínimo de las últimas dos décadas. Sin embargo, el año siguiente, 1994, entró en vigencia la Ley 100 de 1993 (reforma al sistema de salud y pensiones), aumentando los costos del trabajo en más del doble de lo que habían sido reducidos por la Ley 50. Ello contribuyó a la escalada de la tasa de desempleo a partir de 1993. Más recientemente, en 2002, se dio otro intento de flexibilización, que fue rápidamente compensado por un paquete de leyes, en particular la Ley 797 de 2003, que aumentó de manera escalonada en el tiempo la cotización a pensiones.

Gráfico 7. Evolución de costos laborales no salariales



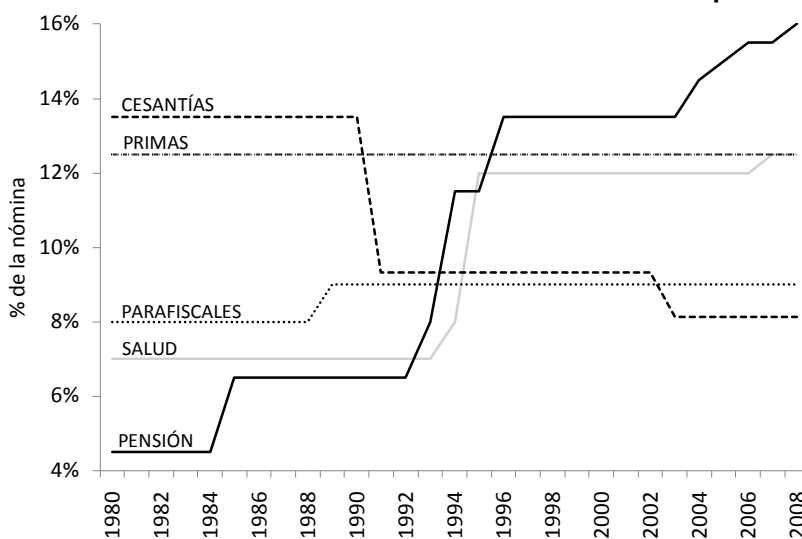
Fuente: Santa María *et al.* (2011).

Los costos laborales no salariales están compuestos por cinco grandes rubros, que no han evolucionado en la misma dirección (Gráfico 8). Las cesantías son un seguro que sirve como colchón en caso de una pérdida inesperada de empleo, pero también puede ser usado para adquirir vivienda. Han disminuido, pasando de 13,5% a principios de los ochenta a 8,1% actualmente, y deben ser asumidas en su totalidad

por el empleador, e igual cosa sucede con las primas. La de vacaciones corresponde a 15 días de trabajo y cuesta 4,2% de la nómina. La prima legal corresponde a 30 días, es decir 8,3%. Ambas se han mantenido en el mismo nivel desde 1980. Los gravámenes parafiscales fueron creados en los años cincuenta para financiar las Cajas de Compensación Familiar, el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El Gráfico 8 muestra que los parafiscales representaban 8% de la nómina hasta 1988, año en que aumentaron a 9%.

Por el contrario, las cotizaciones a salud han aumentado de manera importante. En 1980 los empleadores debían contribuir con un 7% de la nómina para asegurar la salud de sus empleados, quienes no hacían contribución alguna. Hoy en día los empleadores deben aportar 8,5% y los empleados 4%. También ha aumentado de manera importante la carga a la nómina por concepto de pensiones. A principios de los ochenta el empleador aportaba un 3% y el empleado 1,5%; en la actualidad, las cotizaciones a pensión cuestan el 16% de la nómina, de los cuales el empleador pone 10 puntos. Al final, por cada peso que recibe un empleado formal, el empleador debe desembolsar 160 pesos. Dicho de otra manera, en ausencia de costos laborales no salariales, un empleador que hoy contrata dos trabajadores, podría contratar tres con el mismo presupuesto.

Gráfico 8. Evolución de los costos laborales no salariales por rubro

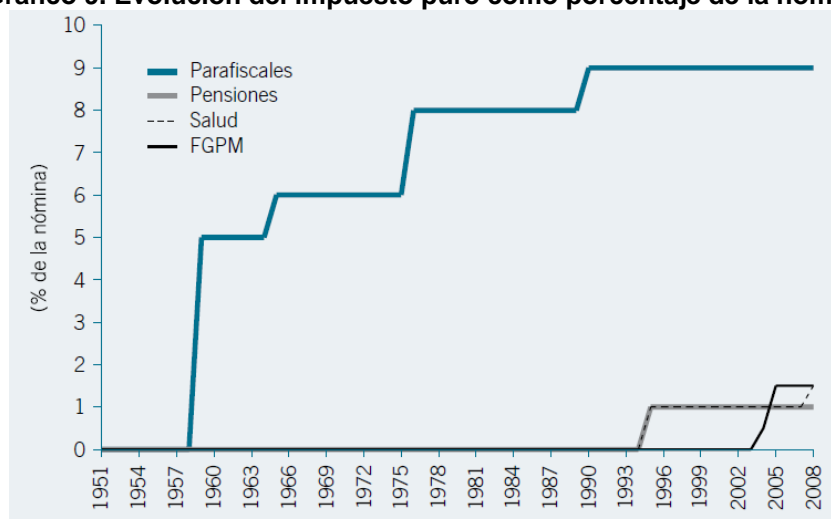


Fuente: Santa Maria *et al.* (2011).

Es importante aclarar que una parte de los costos laborales diferentes al salario que asume el empleador se devuelven en forma de beneficios para el empleado. Por ejemplo, los empleados reciben vacaciones, servicios de salud y pensiones. Estos beneficios son valorados por los trabajadores, en el sentido que, de no recibirlos, estarían dispuestos a pagar por ellos. En cambio, otra parte de los costos no salariales se destina a financiar bienes públicos, como el cuidado de la niñez, programas de entrenamiento laboral, o simplemente se usan para hacer transferencias. Estos últimos rubros no se traducen en beneficios para el trabajador y, por lo tanto pueden ser considerados como “impuestos puros”. Actualmente, el impuesto puro asciende a 13% de la nómina y está conformado así: (i) 9 puntos por parafiscales, que buscan financiar bienes públicos y transferencias de hogares de mayores ingresos a hogares de menores ingresos; (ii) 4 puntos para financiar fondos de solidaridad del sistema de

seguridad social – el Fondo de Solidaridad y Garantía, que financia la solidaridad del sistema de salud (1,5%), y los fondos de Solidaridad Pensional (1%) y de Garantía de Pensión Mínima (1,5%). Como su nombre lo indica, estos dos últimos son usados para garantizar una pensión a los trabajadores de más bajos recursos. El Gráfico 9 presenta la evolución de cada uno de los rubros del impuesto puro entre 1951 y 2008.

Gráfico 9. Evolución del impuesto puro como porcentaje de la nómina

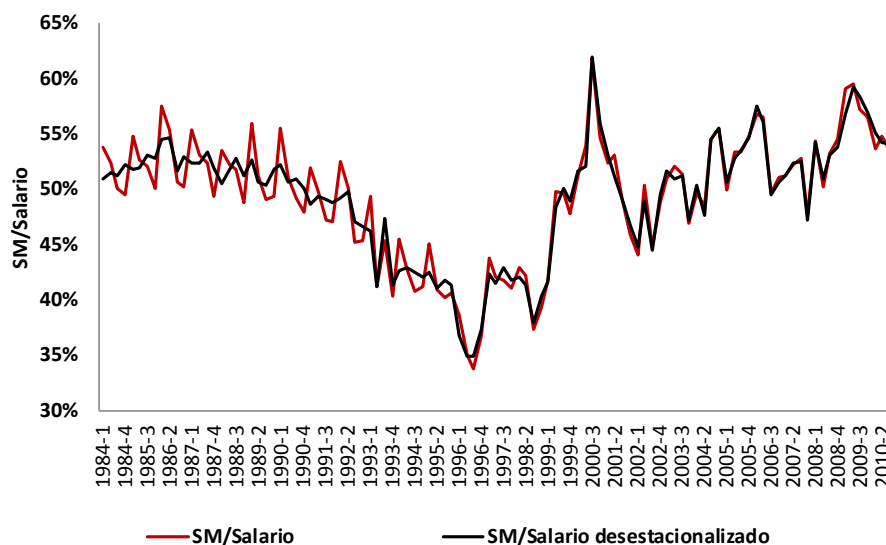


Fuente: Santa Maria *et al.* (2011).

b) Salario Mínimo

Al tiempo que los costos no salariales aumentaron durante los años noventa, la segunda rigidez del mercado a buena parte de los trabajadores menos productivos del mercado de trabajo formal. Los incrementos en el salario mínimo se negocian a principios de cada año con base en los pronósticos de inflación para el año siguiente y estimaciones de aumentos en productividad. En diciembre de 1998, se esperaba una inflación para el año siguiente entre 15% y 17%. Por consiguiente, se negoció un aumento en el salario mínimo de 16%. Durante 1999 el país cayó en la peor recesión desde 1930, lo que tumbó la inflación a 9%. Como consecuencia, el salario mínimo aumentó 7% en términos reales. El año siguiente la Corte Constitucional (Sentencia C-815) dispuso que el aumento del salario mínimo nunca puede ser inferior a la inflación observada durante el año anterior (Gráfico 10).

Gráfico 10. Evolución de salario mínimo real como proporción del salario promedio



Fuente: Cálculos de los autores con base en las Encuestas de Hogares.

III.2 Escenarios de reforma laboral y sus efectos macroeconómicos

Utilizando un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC), en esta sección se estimará el efecto de una reducción de los impuestos parafiscales y luego se simulará una senda de crecimiento moderado del salario mínimo. El MEGC es una representación algebraica de la economía; como todo modelo, se trata de una simplificación de la realidad, que busca ser lo más parsimoniosa posible. Se supone que los agentes interactúan en un ambiente de competencia perfecta, pero el mercado de trabajo es distorsionado por la existencia de impuestos a la nómina y de un salario mínimo.

a) Reforma a los Parafiscales

Hemos presentado sustento teórico y evidencia empírica de cómo los costos asociados a la nómina distorsionan el mercado laboral creando desempleo, informalidad y, al final, contribuyendo a una menor tasa de crecimiento. No obstante, con estos impuestos se financia en buena parte la estructura de seguridad social (SS), lo cual le imprime inflexibilidades a la hora de proponer alternativas. Por tal razón, y sin desconocer que en el país es necesaria una discusión de cómo se financia la SS y sus alternativas, creemos que el gravamen a la nómina más susceptible de ser modificado son los llamados parafiscales.

En el modelo, una reducción de los gravámenes parafiscales tiene repercusiones sobre los agregados económicos a través de varios canales. La reducción de los parafiscales reduce los costos de producción y la competencia obliga a las empresas a trasladar parcialmente ese menor costo a los consumidores. Al observar menores precios, éstos aumentan su demanda, lo cual genera mayor producción, tanto formal como informal, y reduce el desempleo. En este modelo, siempre que disminuya el desempleo (todo lo demás constante), aumentará la formalización. Esto se debe a que cuando los trabajadores informales ven mayores probabilidades de trabajo en el

mercado formal, éste se vuelve más atractivo para los trabajadores. La formalización aumenta el PIB porque las empresas formales tienen una estructura más productiva. Nótese que los más beneficiados son los trabajadores menos calificados pues son ellos quienes se encontraban mayoritariamente desempleados o en la informalidad.

Se efectuaron diversas simulaciones, utilizando diferentes fuentes de reemplazo del recaudo de los gravámenes a la nómina. En particular, se hicieron estimaciones reemplazando el recaudo por medio de un incremento de los impuestos directos a las empresas y también por impuestos al valor agregado. Si bien la teoría dice que un impuesto al valor agregado es menos distorsionante que un impuesto directo, las simulaciones, que usan la estructura real de impuestos de Colombia, arrojaron resultados muy similares para ambas medidas. Por su estructura particular, en Colombia el impuesto a la Renta y el IVA producen distorsiones similares en un modelo de equilibrio general. Puesto que los escenarios en los que se hacía el reemplazo con impuestos directos arrojaron efectos ligeramente más positivos, son estos los que se presentan a continuación.

La Tabla 8 presenta varios escenarios de reforma. En el primero se elimina la totalidad del impuesto puro (9 puntos de parafiscales y 4 puntos de los fondos de solidaridad de seguridad social), reemplazándolos enteramente con impuestos directos a las empresas. En el segundo se eliminan únicamente los 9 puntos de los parafiscales, reemplazando el recaudo a través de la misma fuente. En el tercero, únicamente se eliminan los 4 puntos de los impuestos parafiscales que se destinan a financiar las Cajas de Compensación Familiar, sin reemplazarlos por ningún impuesto adicional. Un cuarto escenario supone hacer al SENA más eficiente de manera que requiera la mitad de los recursos que hoy recibe. En este último escenario se reducen 5 de los 9 pp de parafiscales, sin reemplazar estos recursos, 4 puntos por la eliminación de las Cajas y un punto adicional gracias a las ganancias en eficiencia por parte del SENA.

Tabla 8. Simulaciones de reducción de los gravámenes parafiscales

<i>Simulación</i>	<i>Política</i>	<i>Reducción del Impuesto Puro</i>	<i>Financiación</i>
Escenario 1	Eliminación total del impuesto puro	13pp.	Reemplazo con impuestos directos a las empresas
Escenario 2	Eliminación total de los gravámenes parafiscales	9pp.	Reemplazo con impuestos directos a las empresas
Escenario 3	Eliminación de la financiación de las Cajas de Compensación	4pp.	
Escenario 4	Eliminación de la financiación de las Cajas y reducción de la financiación al SENA, haciéndolo más eficiente	5pp.	

La Tabla 9 presenta los resultados de las simulaciones. La reducción de los gravámenes parafiscales tiene un efecto positivo inicial sobre la tasa de crecimiento del PIB. La tasa de crecimiento aumentaría entre 0.36 pp, en caso de remover la

totalidad del impuesto puro, y 0.24 puntos en los escenarios en que solo se eliminan 4 o 5 pp del gravamen a la nómina. El cambio de un gravamen a la nómina por impuestos directos de las empresas tiene un efecto negativo en la inversión en los escenarios 1 y 2, y la tasa de crecimiento de la inversión se ve reducida entre 2,6 puntos y 1,5 puntos. El consumo es la variable que dinamiza el crecimiento; la reducción de un impuesto al ingreso laboral aumenta el ingreso disponible de los hogares, fomentando el consumo.

En todos los casos, la reducción de los parafiscales tiene un efecto positivo sobre el empleo. La tasa de desempleo cae 2 puntos frente al escenario base si se remueve la totalidad del impuesto puro. Si se remueven solo los parafiscales, la tasa de desempleo cae 1,4 puntos. En los casos en que solo se elimina una parte de los parafiscales, la tasa de desempleo cae 0,8 puntos cuando se prescinde de la contribución para las Cajas de Compensación y la mitad del SENA y 0,6 puntos cuando solo se eliminan las contribuciones para las Cajas. Por último, sólo en las simulaciones en las que la eliminación de estos tributos no se reemplaza con otros impuestos hay un impacto fiscal negativo, que oscila entre 0,25 y 0,31 puntos del PIB.

Tabla 9. Resultados de las simulaciones gravámenes parafiscales

			Impuesto Puro	Parafiscales	Cajas y mitad del SENA	Cajas de Compensación
Reducción del Impuesto Puro			13%	9%	5%	4%
Reemplazo			Si	Si	No	No
BASE			SIMULACIÓN			
2011-2014			2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos						
Crecimiento PIB	5.4%	pp.	0.36	0.25	0.24	0.19
Crecimiento Consumo Privado	5.5%	pp.	1.72	1.19	0.56	0.45
Crecimiento Inversión	7.1%	pp.	-2.12	-1.47	-0.34	-0.27
Tasa de desempleo	9.8%	pp.	-2.04	-1.41	-0.77	-0.61
Calificado	10.5%	pp.	-3.01	-2.09	-1.13	-0.91
No calificado	9.7%	pp.	-1.77	-1.23	-0.67	-0.54
Impacto Fiscal	9.7%	% del PIB	0.00	0.00	-0.31	-0.25

Fuente: MACEPES

b) Reforma al mecanismo de indexación de salario mínimo

Limitar la tasa de crecimiento real del salario mínimo tiene diferentes efectos agregados. Por un lado, las empresas contratarán más gente. Por el otro, cada trabajador recibe un menor salario, aunque la masa salarial de la economía puede aumentar. De antemano no es claro cuál efecto domina. Por el lado de las empresas, estas tienen menores costos, lo que les permite ofrecer menores precios, aumentando la demanda por sus productos. Adicionalmente, en la economía como un todo se da un efecto sustitución de trabajo calificado a favor de trabajo no calificado en razón a que al flexibilizar el mínimo, el trabajo no calificado se hace relativamente más barato.

Los incrementos en el salario mínimo se negocian a principios de cada año con base en los pronósticos de inflación para el año siguiente y estimaciones de aumentos en productividad. Por lo tanto, en el escenario base el salario mínimo se ajusta exactamente en lo que aumenten la inflación y la productividad (medida como el PIB

per cápita¹²). La Sentencia C-815 de la Corte Constitucional conlleva a que el aumento del salario mínimo no pueda ser inferior a la inflación observada el año anterior. Por tanto, en el escenario de reforma, el salario mínimo varía uno a uno con el cambio en el IPC del año precedente¹³.

La segunda columna de la Tabla 10 presenta el promedio de varios agregados macroeconómicos e indicadores del mercado laboral entre 2011 y 2014 en el escenario base. En la cuarta columna se presenta la diferencia con el promedio para el mismo periodo, bajo el escenario de simulación. Los resultados muestran que fijar el salario mínimo no tiene efectos significativos sobre el crecimiento del PIB. No obstante, se observa un impacto importante en la creación de empleo, con una reducción de 0,8 pp en la tasa de desempleo total. Dado que no existe un efecto de aumento en la demanda laboral vía crecimiento económico, se infiere que la creación de empleo es inducida por un aumento de la demanda laboral jalónada exclusivamente por la reducción del costo laboral de los trabajadores cubiertos por la norma del salario mínimo.

Tabla 10. Resultados de las simulaciones salario mínimo

Crecimiento del Salario Mínimo	Inflación y productividad		Solamente inflación
	2011-2014	2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos			
Crecimiento PIB	5.4%	pp.	0.001
Crecimiento Consumo Privado	5.5%	pp.	0.001
Crecimiento Inversión	7.1%	pp.	0.001
Crecimiento exportaciones	7.5%	pp.	0.001
Crecimiento importaciones	7.5%	pp.	0.001
Mercado Laboral			
Tasa de desempleo	9.8%	pp.	-0.8

Fuente: MACEPES

¹² Es fácil mostrar que asumiendo una función de producción , en estado estacionario la productividad laboral crece a la misma tasa que el PIB per cápita. El crecimiento del PIB per cápita ha sido de alrededor de 2.7% al año (entre 2000 y 2010).

¹³ A diferencia de la eliminación de los parafiscales, una reforma que reduzca el crecimiento del salario mínimo no reduce el recaudo fiscal. Por lo tanto, las reglas de cierre del gobierno central no son críticas en este caso. De aquí en adelante se asume que el gobierno mantiene constante su déficit fiscal como porcentaje del PIB y ajusta los impuestos para alcanzar esta meta.

IV. ESTRUCTURA TRIBUTARIA

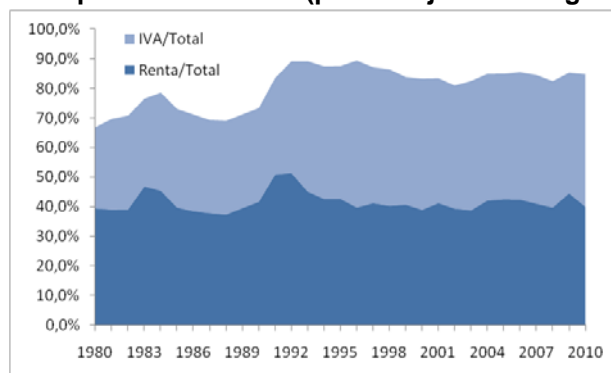
La elección de determinada estructura tributaria tiene impactos significativos en el crecimiento económico por su influencia en la acumulación de capital físico y humano, y la productividad total de los factores, situación que se explica por la alteración negativa que generan los impuestos al retorno de los factores. En la práctica dicha elección resulta ser bastante compleja, pues no sólo se tienen en cuenta consideraciones de eficiencia económica, sino también aquellas relacionadas con la equidad. En Colombia la historia de la política tributaria de los últimos veinte años se refleja en un sistema complejo, inequitativo e ineficiente, producto de una mezcla exagerada de exenciones y excepciones. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el sistema tributario colombiano constituye un importante limitante al crecimiento económico.

Si bien los análisis de política tributaria deben abarcar un amplio espectro de gravámenes, en este trabajo nos concentramos en los dos más importantes en términos de generación de ingresos para el Estado. A saber, el impuesto a la renta y el IVA. El análisis consiste en simular dentro de un Modelo de Equilibrio General Computable diferentes escenarios de reforma de estos impuestos que apuntan a mejorar en términos de eficiencia, equidad y efectividad en el recaudo. Este capítulo se divide en dos secciones. En la primera sección se describen a grandes los problemas de diseño asociados al impuesto a la Renta y al IVA. Finalmente, se proponen cuatro escenarios de reforma y se presentan sus principales efectos macroeconómicos y sobre las finanzas públicas.

IV.1 Los Impuestos al Valor Agregado y a la Renta

La estructura tributaria colombiana debe tener una orientación constitucional, en el sentido de que debe cumplir con los tres principios básicos de los impuestos: eficiencia –recaudo muy cercano al potencial estimado–, equidad –cobro homogéneo de impuestos a agentes en igualdad de condiciones– y progresividad –el impuesto debe tener mayor peso sobre contribuyentes con mayores recursos. Como mostraremos más adelante, la forma en que se han establecido los impuestos a la renta y el IVA, tributos que en conjunto representan entre 80% y 90% de los ingresos tributarios del país, hace que se alejen de las disposiciones Constitucionales. En general, la complejidad en el diseño y la gran cantidad de exenciones y beneficios tributarios hacen que se dificulte el recaudo, se incentive la elusión y se generen injustificadas inequidades (Gráfico 11).

Gráfico 11. IVA e Impuesto a la Renta (porcentaje de los ingresos tributarios)



Fuente: DIAN

a) IVA

La principal particularidad del IVA en Colombia es la existencia de nueve tarifas diferenciales. La mayoría de bienes se encuentran gravados con tarifas por debajo de la tasa general (16%), incluyendo una gran cantidad de bienes excluidos (que no causan IVA), y una notable cantidad que se encuentran exentos (en el que se grava el IVA a los productores, pero con un derecho a devolución del valor del mismo, por lo que el consumidor final no se ve afectado). De otro lado, se observan tarifas superiores que cubren unos pocos sectores, como es el caso de los automotores. Por el lado de los servicios, a ningún sector se le aplica la tarifa general, con tarifas de 1,6%, 10% y 20%, y varios están excluidos (Tabla 11).

Tabla 11. Tarifas de IVA

Tarifa	Bienes
10%	Café tostado; trigo, maíz y arroz para uso industrial; harinas de cereales; semillas de caña de azúcar; embutidos y otras preparaciones de carne; azúcar de caña; jarabes de glucosa; fructosa; melaza de azúcar; cacao; chocolate; pastas; productos de pastelería; fibras de algodón
14%	Cervezas nacionales e importadas
16%	Tarifa general - todos los productos no mencionados en las demás tarifas
20%	Camperos cuyo valor FOB inferior a USD30.000, incluyendo chasises y carrocerías; barcos de deporte y recreo
25%	Automóviles familiares y de turismo (salvo camperos) con valores inferiores a USD 30.000; incluyendo chasises, carrocerías y cabinas; motos y motocicletas con motor superior a 185 c.c.
35%	Automóviles familiares y de turismo, incluyendo camperos, cuyo valor FOB sea superior a USD30.000, incluyendo chasises, carrocerías y cabinas; aeronaves privadas; licores y preparaciones para fabricar licores
Exentos	Cárnicos; pescado para consumo; leche; queso; huevos; cuadernos escolares; alcohol carburante y biocombustibles para mezcla con gasolina; libros y revistas; donaciones para educación, salud, defensa; artículos para exportación.
Excluidos	Animales vivos; peces vivos; atún; derivados lácteos; miel; plántulas y semillas para sembrar; verduras; frutas; cebada; maíz; arroz; caña de azúcar; bienestarina; pan; agua; hielo; sal; azufre; fosfatos de calcio; hullas; coques; energía eléctrica; material radiactivo para uso médico; vitaminas; antibióticos; glándulas, órganos y sangre con fines terapéuticos; algunos medicamentos; vendas; anticonceptivos; fertilizantes; plaguicidas; reactivos para diagnósticos; caucho y neumáticos para tractores; preservativos; madera en bruto y plantas para bosques maderables; papel prensa; periódicos; pita; redes; empaques y demás de fique, yute o cáñamo; monedas; herramientas de mano y maquinaria para la agricultura -excepto maquinas para preparación de suelos-; aparatos para el sistema de riego; algunos motores; tractores; elementos para personas discapacitadas; lentes; catéteres; armas de guerra -excepto armas blancas, pistolas y revólveres-; lápices; gas propano; maquinaria para control medioambiental; exclusión sobre algunas importaciones.
Tarifa	Servicios
1,6%	Aseo, vigilancia, empleo temporal de cooperativas y cooperativas de trabajo asociado
10%	Medicina prepagada, pólizas de seguros de cirugías y de salud, clubes sociales, alojamiento en establecimientos hoteleros, comisiones por colocación de planes de medicina prepagada, almacenamiento de productos agrícolas o agroindustriales, servicios de arriendo diferentes a vivienda, exposiciones
20%	Telefonía móvil
Excluidos	Transporte de pasajeros y de carga marítimo, terrestre, fluvial y aéreo; servicios para la salud humana; algunos rendimientos financieros y comisiones; servicios públicos -energía, acueducto, alcantarillado, aseo y gas domiciliario, telefonía local (telefonía para estratos 1,2)-; arriendo de vivienda y exposiciones; educación; planes obligatorios de salud, pensiones, riesgos profesionales; comercialización de animales vivos; promoción al deporte de los clubes deportivos; boletas de cine y demás eventos; servicios agropecuarios -adecuación de tierras, comercialización, entre otros-; servicios funerarios; acceso a internet para estratos 1,2,3; servicios de alimentación de cárceles, planes asistenciales y escuelas públicas; publicidad radial, en periódicos o televisión que no registre ventas superiores a 30.000, 180.000 y 60.000 UVT, respectivamente.

Fuente: Estatuto Tributario Colombiano

Al comparar esta estructura con las de otros países de América Latina, se observa que la tarifa general del 16% se ubica cerca al promedio (véase Tabla 12). La diferencia fundamental radica en que en Colombia hay 9 tarifas diferenciadas, en el resto de países entre 1 y 3.

Tabla 12. Tarifas generales de IVA para países de América Latina (2010)

País	IVA	No. Tasas
Paraguay	10%	2
Ecuador	12%	2
Venezuela	12%	2
Bolivia	13%	1
Colombia	16%	9
México	16%	2
Perú	18%	1
Chile	19%	1
Brasil	21%	Por estado
Argentina	21%	3
Uruguay	22%	2
Promedio AL	16%	2

Tabla elaborada con base a información de las respectivas entidades tributarias

En Colombia se diseñó una tarifa diferencial con el objetivo de buscar cierta progresividad en el recaudo, dado que los bienes básicos que gozan de exenciones y exclusiones representan un mayor peso como porcentaje del ingreso para la población de bajos ingresos. Sin embargo, se ha demostrado que esto ha generado un efecto adverso: además de reducir considerablemente el recaudo, dado que los bienes exentos cortan la cadena de cobro del IVA, en el agregado la población de altos ingresos genera una demanda mayor de los bienes básicos que la población de bajos ingresos¹⁴. La Tabla 13 muestra que el costo fiscal de contar con esta amplia gama de tarifas reduce el recaudo esperado en 1,72 puntos del PIB¹⁵.

Tabla 13. Costo fiscal de los bienes excluidos, exentos y con tarifas inferiores al 16%¹⁶

	Costo Fiscal (% PIB)
Excluidos	0,95
Exentos	0,52
Gravados al 1,6%	0,06
Gravados al 3%	0,06
Gravados al 5%	0,04
Gravados al 10%	0,09
Costo Fiscal Total	1,72

Fuente: DIAN

Por el lado de la productividad, definida como el recaudo adicional (respecto al PIB) que se puede obtener en base a un cambio de un punto porcentual en la tasa impositiva, podemos ver una mejora durante las últimas dos décadas, pasando de 28% en 1992 a 34% en 2009 (Gráfico 12)¹⁷. A pesar de esto, Colombia se queda

¹⁴ Meléndez y León (2005) observaron que en el sector automotriz las tarifas más eficientes son las inferiores al 28%; tarifas inferiores al 24% garantizan una ganancia en eficacia a cualquier nivel de elasticidad.

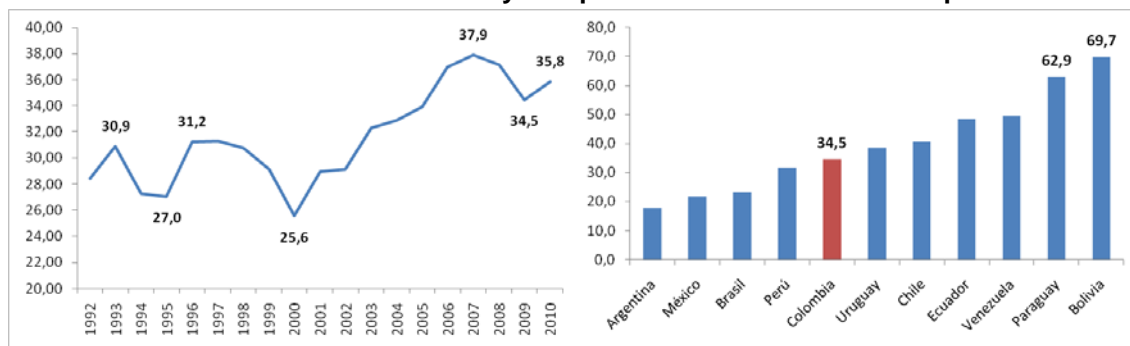
¹⁵ Además, aunque un impuesto como el IVA parece ser difícil de evadir, Cruz (2009) estima que la evasión entre el 2000 y 2008 se ha mantenido cerca del 29%, habiendo sido de 36,6% en 2000.

¹⁶ Se toman los bienes con un IVA del 16% y se mantienen excluidos educación, transporte terrestre, intermediación financiera, salud, construcción, alquiler de vivienda y domésticos.

¹⁷ En una orientación a mejorar el recaudo, Escobar *et al.* (2003) muestran vía Costos Marginales de los Fondos (i.e. costo para la economía de un aumento de un peso en el impuesto) que el IVA es el impuesto más eficiente (con rendimientos de 81% a corto plazo y 73% en el largo plazo), pero en el corto plazo es menos costoso el Impuesto a la Renta (1.13 pesos por impuesto).

rezagada en el contexto regional, donde algunos países alcanzan productividades cercanas al 60-70%.

Gráfico 12. Productividad del IVA y comparativo con América Latina para 2009



Fuente: DIAN

Fuente: CEPAL

b) Impuesto a la Renta

Siendo un impuesto progresivo por excelencia, el Impuesto a la Renta ha tenido en Colombia la vocación de estar dirigido a las empresas más que a las personas. En la actualidad el estatuto tributario establece que las empresas deben pagar 33% como impuesto a la renta y 15% si operan dentro de una Zona Franca, mientras las personas naturales, bajo ciertas condiciones de renta gravable, enfrentan un gravamen que va del 0 al 33%, con algunas tarifas especiales (Tabla 14).

Tabla 14. Tarifas de Impuesto a la Renta para empresas y personas¹⁸

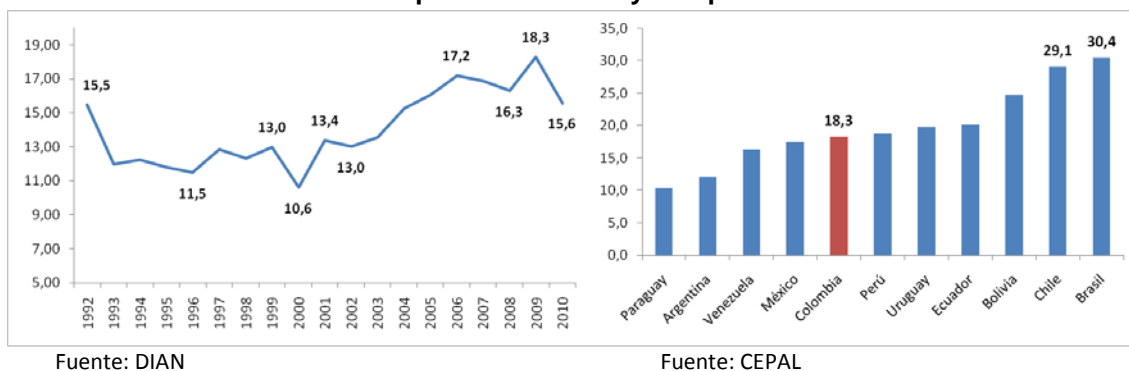
Empresas	
15%	Empresas establecidas en las Zonas Francas
33%	Toda persona jurídica (sociedad limitada o anónima) nacional o extranjera en Colombia
Personas Naturales	
0%	Individuos con renta gravable inferior a 1.090 UVT
19%	Individuos con renta gravable entre 1.091 y 1.700 UVT
28%	Individuos con renta gravable entre 1.701 y 4.100 UVT
33%	Individuos con renta gravable superior a los 4.100 UVT
Tarifas especiales	Profesores Extranjeros (7%); Personas extranjeras sin residencia (35%); Inversionistas extranjeros en producción o explotación de hidrocarburos (7%); arrendamiento o pagos al exterior de maquinaria para construcción (2%)

Fuente: Estatuto Tributario Colombiano

A pesar de cobijar múltiples exenciones, se evidencia un incremento en su productividad, pasando de 15% a inicios de los noventa a 18% en 2009. Aunque la productividad del impuesto muestra una leve mejora, no parece ser tan dinámica como se ha evidenciado en países como Chile, Brasil o Perú. De hecho, Brasil y Chile presentan una productividad cercana al 30%, con dos de las tarifas impositivas más bajas de la región, de 25% y 17% respectivamente (Gráfico 13).

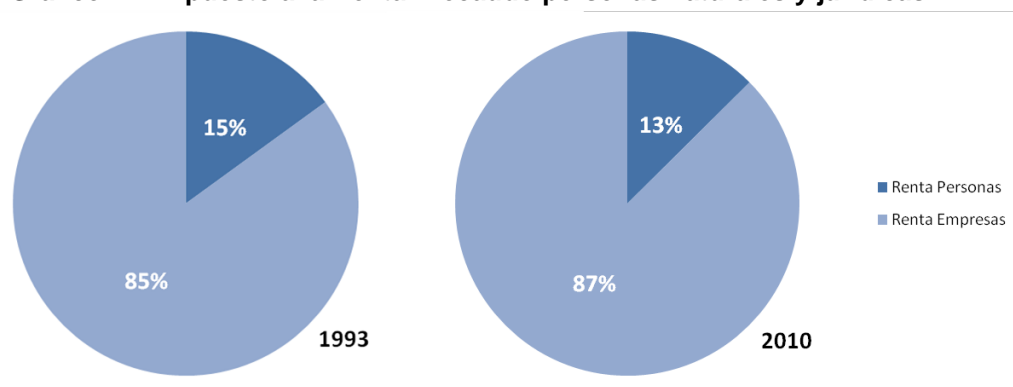
¹⁸ En el estatuto tributario se toma la renta gravable como los ingresos percibidos mediante Unidades de Valor Tributario (UVT). No obstante, también se incluyen como condiciones para declarar renta los consumos realizados con tarjeta de crédito (2.800 UVT), el patrimonio y las consignaciones bancarias (4.500 UVT).

Gráfico 13. Productividad del Impuesto de Renta y comparativo con América Latina 2009



Como ya se mencionó, el impuesto a la renta en Colombia está fundamentalmente dirigido hacia las empresas. Desde hace dos décadas se ha mantenido una proporción estable entre el recaudo realizado entre personas jurídicas (85-87%) y naturales (13-15%), como se desprende del Gráfico 14.

Gráfico 14. Impuesto a la Renta: Recaudo personas naturales y jurídicas



Fuente: DIAN

Es conveniente dividir el análisis entre lo que ha pasado con el impuesto a las empresas y lo sucedido con el impuesto a las personas. Con respecto a las primeras, se puede ver toda una gama de exenciones, como es el caso de las reducciones para las empresas establecidas en las Zonas Francas, que constituye un claro ejemplo de inequidad horizontal frente a otros empresarios con igualdad de condiciones, ubicados fuera de las mismas. Según Perry (2010), la diferencia en la tasa impositiva efectiva marginal (TIEM)¹⁹ entre las empresas corrientes y las establecidas en Zonas Francas se ubica entre 7 y 31 pp. Por el lado de las personas naturales, además de contar con una serie de privilegios que reducen la base gravable de cada persona (descontando los gastos en educación, salud, entre otros), se tiene un nivel de exención que determina que el tributo cobije sólo a una pequeña parte de los colombianos. Perry (2010) estima que menos del 2% de los colombianos económicamente activos están obligados a declarar renta, mientras que las rentas exentas y las deducciones representan un costo fiscal entre 0,3% y 0,9% del PIB. Hay que velar por lograr que tanto IVA como renta sean lo menos distorsionantes posible, reduciendo exenciones y haciéndolos más planos. Además, el IVA podría ser aumentado para permitir que el

¹⁹ Esta medida permite ver cómo se modifica la inversión (tasa de retorno) en una empresa antes y después de impuestos.

impuesto de renta sea más competitivo a nivel mundial. De otra parte, y como sucede en los países de la OCDE, se debería concentrar el impuesto de renta no en las empresas sino en las personas, para de esa forma asegurar su progresividad.

IV.2 Simulando una reforma tributaria para Colombia

Mejorar la eficiencia del IVA y del impuesto de renta a través de una reforma implicaría, por el lado del IVA, reducir la dispersión de tarifas que limitan la efectividad en el recaudo y disminuyen la base impositiva, y por el lado de Renta, reducir exenciones y beneficios que facilitan la elusión y evasión. De acuerdo a las observaciones realizadas por Perry (2010), se introdujo una reforma tributaria al MEGC mediante cuatro simulaciones:

1. Impuesto a la Renta – Personas: Se incrementa la tasa efectiva desde 6,5% (la vigente a 2009) hasta 14,5%. Este incremento a la tasa efectiva²⁰ proviene de una ampliación de la base tributaria, correspondiente a la reducción de la exención mínima de 7,9 SMMLV a 4,5 SMMLV, lo que mejoraría la equidad y progresividad del impuesto y la eficiencia en su recaudo.
2. Impuesto a la Renta – Empresas: La tasa efectiva disminuiría de 32,3% a 25,0%, al tiempo que se eliminarían todas las exenciones. Con esto se contribuiría al objetivo de eficiencia económica y equidad, al reducir la carga para el grueso de las empresas y hacer más uniforme el recaudo.
3. Unificación del IVA: Se establecería una tarifa del 10% para todos los bienes y servicios actualmente con tarifas inferiores, salvo ciertos bienes y servicios excluidos²¹. Al mismo tiempo, los productos y servicios con la tarifa general (16%) o tarifas superiores se igualan a la tarifa general, con excepción de los bienes de lujo. Se lograría reducir la dispersión de tarifas, se simplificaría la administración del impuesto, se reduciría la elusión y mejoraría el recaudo.
4. IVA y Renta: Dentro de esta simulación se incluyen conjuntamente las tres medidas recién descritas.

a) Resultados

El aumento en eficiencia generado por la reforma es palpable en los resultados arrojados por el Modelo de Equilibrio General Computable. Como se observa en la Tabla 15, la reforma al impuesto a la renta para personas naturales incrementa el crecimiento del PIB en 0,46 pp durante el periodo 2011-2014. Este resultado se obtiene dado que, a pesar de que la mayor tasa impositiva afecta negativamente el consumo de los hogares y reduce su crecimiento en 0,23 puntos al año, la notable mejora de las cuentas fiscales incrementa el ahorro público y los fondos prestables de la economía, lo que genera un mayor dinamismo de la inversión privada, cuya tasa de

²⁰ En el modelo se tomaron las tasas efectivas con una aproximación respecto al lineamiento del MHCP, donde la calculan como ———.

²¹ Eliminar los bienes excluidos impactarían fuertemente la canasta básica y encarecería las políticas sociales (dado que también hay exclusión en servicios como salud, educación, pensiones, etc.)

crecimiento aumenta 1,91 puntos. Vale la pena aclarar que este resultado puede subestimar el impacto que tiene esta reforma sobre la simplificación del recaudo y la mayor progresividad, al eliminar todas las exenciones y reducir la exención mínima a estándares internacionales, lo que permite incrementar la base tributaria.

Con respecto a la segunda simulación, de reducción del impuesto a la renta a las empresas, el impacto sobre el PIB es más limitado, alcanzando 0,10 pp. Al reducir y simplificar el impuesto se reducen los costos de las empresas, dejando margen financiero para asumir mayores gastos en inversión²². Adicionalmente, un impuesto de renta más competitivo a nivel internacional puede generar mayores flujos de inversión extranjera, lo que impacta positivamente el crecimiento económico. En este caso, la inversión se incrementa ligeramente, en 0,11 pp anuales, por la menor carga impositiva de las empresas, mientras que el mayor crecimiento y las mayores ganancias de las empresas dinamizan el consumo privado en 0,15 puntos.

La unificación del IVA representa el mayor impacto sobre el crecimiento del PIB, con 0,88 pp. En este caso, se genera una recomposición del gasto desde el consumo hacia la inversión. Aunque el sacrificio del consumo de los hogares es fuerte (una reducción de casi 1 punto porcentual por año), dicho efecto se ve más que compensado por el impacto sobre la inversión privada a través de la mayor disponibilidad de recursos. En efecto, la simplificación y generalización del IVA y la reducción de la tasa impositiva de bienes como automóviles, impulsan la inversión en cerca de 4,74 pp por año. También se estaría generando un efecto cascada, dado que la estandarización de la tarifa llevaría a un cobro más efectivo del IVA en las diferentes etapas de la cadena de producción. El incremento de la inversión se refleja en una mayor demanda de bienes intermedios y de capital, tanto importados como nacionales, mientras que los insumos baratos generan una mayor competitividad de la industria nacional, que incrementa el ritmo de sus exportaciones en 1,66 pp anuales.

Finalmente, se simula una reforma donde se incluyen las anteriores tres. Dado que dos de las reformas ya vistas afectan negativamente a los hogares, en esta simulación se hace una compensación parcial en forma de transferencias directas²³, lo que aumenta el crecimiento del consumo público en 1,2 pp anuales y permite incrementar el ingreso disponible de las personas²⁴. En conjunto, esta reforma le representaría a la economía un mayor crecimiento de 0,99 pp por año, donde la ligera reducción observada en consumo (0,32 pp) es mucho más que compensada por el incremento en la inversión (3,89 puntos por año). Adicionalmente, esta reforma aumentaría la apertura de la economía; las exportaciones se incrementan en 1,71 pp y las importaciones en 1,35 pp. Ello debido a la reducción de los costos tributarios de las empresas, que les permiten volverse más competitivas a nivel global.

²² Nuevamente, el modelo no estaría interiorizando los beneficios adicionales por la simplificación en el recaudo y manejo del impuesto a la renta de las empresas.

²³ En la economía colombiana, se ha propuesto que esta compensación se dirija a los niveles más bajos del SISBEN.

²⁴ Vale la pena preguntarse si sería óptimo hacer una reforma con un impacto tan grande que sea necesario revertirla parcialmente mediante transferencias. Quizás sería mejor restringir desde el comienzo su alcance.

Una reforma tributaria de este tipo genera mayor crecimiento al aumentar la eficiencia del recaudo, expandir el ahorro agregado a través de menor déficit fiscal, y reducir las distorsiones que los impuestos estaban generando sobre la actividad económica. Del lado del mercado laboral, a diferencia de las reformas de los capítulos anteriores, el impacto en creación de empleos es neutro debido a que esta reforma le representa una mayor eficiencia a la economía vía un mejor uso de los factores (la mejora en las condiciones del factor capital implica un ahorro del factor trabajo). De otra parte, una reforma tributaria de este corte incrementaría el recaudo neto en 1,5% del PIB.

Tabla 15. Resultados de las simulaciones de los ajustes al esquema tributario

	Base	Impacto permanente sobre el crecimiento del escenario base	1, Reforma Impuesto Renta Personas	2, Reforma Impuesto Renta Empresas	3, Reforma Unificación IVA	4, IVA y Renta
	2011-2014		2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014
<i>Agregados Macroeconómicos</i>						
<i>PIB</i>	5,4%	puntos %	0,46	0,10	0,88	0,99
Consumo Privado	5,5%	puntos %	-0,23	0,15	-0,96	-0,32
Consumo Público	2,5%	puntos %	0,00	0,00	0,00	1,20
Inversión Total	7,1%	puntos %	1,91	0,11	4,74	3,89
Exportaciones	7,5%	puntos %	0,86	0,19	1,66	1,71
Importaciones	7,5%	puntos %	0,62	0,06	1,37	1,35
<i>Mercado Laboral</i>						
Tasa de desempleo	11,8%	puntos %	-0,07	-0,01	0,26	0,10
<i>Sector Fiscal</i>						
Ingresos Fiscales	14,5%	% del PIB	0,74	-0,10	1,86	1,50

Fuente: Modelo MACEPES, DNP.

V. CONCLUSIÓN

El crecimiento potencial de la economía colombiana no es suficiente para converger con los países más dinámicos del mundo ni para reducir de manera significativa la pobreza. Esta investigación se ha concentrado en identificar aquellas barreras al crecimiento provenientes de tres dimensiones de la política económica: la estructura arancelaria, los gravámenes al trabajo y la estructura tributaria. A partir de un análisis de equilibrio general, se ha cuantificado el impacto que tiene cada una de estas restricciones sobre el crecimiento y sobre otras variables macroeconómicas y laborales. El resultado es significativo y el objetivo de lograr un salto en el crecimiento potencial de la economía de 4,5% a 6% podría en gran medida alcanzarse con reformas en estos tres frentes (Tabla 16). Al mismo tiempo, se ha mostrado cómo estas reformas sirven para atacar una de las principales debilidades de la economía colombiana, el alto nivel de desempleo e informalidad en el mercado laboral. Estas restricciones al crecimiento han sido identificadas previamente, y su remoción requiere atravesar una fuerte confrontación a nivel de economía política. Con la presente investigación hemos querido hacer una evaluación cuantitativa de los beneficios económicos de estas reformas, como contribución al debate y para apoyar esfuerzos de política pública en esta dirección.

Tabla 16. Resultados agregados de las Reformas

	Valor escenario base	Impacto permanente sobre el crecimiento del escenario base	Estructura Arancelaria Perú	Reforma Laboral Cajas y mitad del SENA	Reforma Salario Mínimo	Reforma Tributaria	REFORMAS EN CONJUNTO
	2011-2014		2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014	2011-2014
Agregados Macroeconómicos							
Crecimiento PIB	5.4%	puntos %	0.34	0.24	0.001	0.99	1.57
Consumo Privado	5.5%	puntos %	0.39	0.56	0.001	-0.32	0.63
Consumo Público	2.5%	puntos %	0.00	0.00	0.000	1.20	1.20
Inversión Total	7.1%	puntos %	0.33	-0.34	0.001	3.89	3.88
Exportaciones	7.5%	puntos %	0.78	0.24	0.001	1.71	2.73
Importaciones	7.5%	puntos %	0.51	0.17	0.001	1.35	2.03
Mercado Laboral							
Tasa de desempleo	9.8%	puntos %	-0.28	-0.77	-0.80	0.10	-1.75
Tasa de Informalidad	68.1%	puntos %	-0.20	-0.12	0.02	0.05	-0.25
Recaudo Fiscal	14.5%	% del PIB	-0.36	-0.31	0.00	1.50	0.83

Fuente: MACEPES.

BIBLIOGRAFÍA

Argüello, Ricardo (2009). "The Regional Impact of Discriminatory Trade Liberalization on Colombian Agriculture".

http://www.irap-journal.org/pastvolumes/2000/v39/arguello39_2_pdf.pdf

Argüello, Ricardo (2007). "Análisis de una propuesta de reforma arancelaria en Colombia". <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/coyuntura/article/view/2330/1902>

Ávila, Javier e Ivonne León (2008). "Distorsión en la tributación de las empresas en Colombia: un análisis a partir de las tarifas efectivas marginales", *Ensayos Sobre Política Económica*, vol. 26 no. 57; pp. 12-70. Banco de la República.

Banco Mundial (2007). *La informalidad: escape y exclusión*. Washington D.C.

Botero, Jesús (2010). "Impuestos al Capital y al Trabajo en Colombia: Un análisis de equilibrio general computable". Presentación realizada en el 3er Encuentro Regional sobre Modelos de Equilibrio General Computable. 2 y 3 de Septiembre, Buenos Aires.

Buchanan, James (1983). *Rent-Seeking, Noncompensated Transfers and Laws of Succession*. Journal of Law and Economics, vol. 26 No. 1; pp.78-85

Cárdenas, Mauricio and Carolina Mejía (2007). "Informalidad en Colombia: nueva Evidencia" Documentos de Trabajo. Fedesarrollo.

Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal (2003). "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976–1996." Working Paper 10077. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

Chique, Víctor; Ramón Rosales y Henry Samacá (2006). "Efectos de la liberalización comercial: Un análisis de equilibrio parcial para el sector de arroz en Colombia". Documento CEDE 2006-37.

Cruz, Angela (2009). "Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008". Cuadernos de Trabajo no. 036, DIAN.

Cubel, Antonio; Vicente Esteve y María Teresa Sanchis (2010). "International technology diffusion through patents during the second half of the XXth century". EC Working Papers. WP-EC 2010-10.

Dirección de Estudios Económicos y Dirección de Desarrollo Empresarial (2003). "Efectos de un Acuerdo Bilateral de Libre Comercio con Estados Unidos". Archivos de Macroeconomía, DNP.

http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/229.pdf

DNP, Presidencia de la República (1991). *La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*.

Durán, José; Carlos De Miguel y Andrés Schuschny (2007) “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: Efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”, *Revista de la Cepal*, 91.

Eslava, Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler y Maurice Kugler (2010). “Factor Adjustments after Deregulation: Panel Evidence from Colombian Plants” *Review of Economics and Statistics*.

Escobar, Andrés, Gustavo Hernández, Gabriel Piraquive y Juan Ramírez (2003). “Elementos para el análisis de incidencia tributaria”. Archivos de Economía No. 224, DNP.

Islam, Nazrul (1995). “Growth Empirics: A Panel Data Approach”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.110, No. 4, pp.1127-1170.

Jaramillo, Christian y Jorge Tovar (2006). “Trade and Labor Markets: Evidence from the Colombian Trade Liberalization Process”. Documento CEDE 2006-28.

Jaramillo, Christian y Jorge Tovar (2007). “El Impacto del Impuesto al Valor Agregado sobre el Gasto en Colombia”. Documento CEDE 2007-11.

Kart, Claudio E (2004). “How Can Tax Policies and Macroeconomic Shocks Affect the Poor?. A Quantitative Assessment Using a Computable General Equilibrium Framework for Colombia”. *Ensayos Sobre Política Económica*, no. 46-II, pp. 450-469, Banco de la República.

Kugler, Adriana, and Maurice Kugler (2009). “The Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia.” *Economic Development and Cultural Change* 57(2): 335–58.

Mankiw, Gregory N. (2008). *Principles of Microeconomics*. 5a Edición, Editorial South-Western Cengage Learning.

Meléndez, Marcela y Nicolás León (2005). “IVA Único para Vehículos Automotores”. Fedesarrollo.

Mondragón-Vélez, Camilo, Ximena Peña y Daniel Wills (2010). “Labor Market Rigidities and Informality in Colombia” forthcoming in *Economía*.

Paul Krugman y Maurice Obstfeld (2001). *International Economics, Trade and Policy*. 6a edición. Ed. Addison-Weasley.

Ramírez, Manuel, Olga Lucía Acosta, Claudio Karl y Orlando Gracia (2006). “Fiscal Adjustment, Income Distribution and Poverty in Colombia: Value-Added Tax Reform and Public Transfers”. MPIA Network Session Paper.

Sánchez, Fabio; Jorge Iván Rodríguez y Jairo Núñez (1996). “Evolución y determinantes de la productividad en Colombia: Un análisis global y sectorial”. Archivos de Macroeconomía No. 50, Departamento Nacional de Planeación.

Sánchez, Fabio José y Gustavo Adolfo Hernández (2004). "Colombia: aumento de las exportaciones y sus efectos sobre el crecimiento, empleo y pobreza". http://economia.uniandes.edu.co/revistadys/53/06_Colombiaaumento.pdf

Santa María, Mauricio (2011). *Efectos de la Ley 100 en salud y propuestas de reforma* Fedesarrollo, Bogotá.

Santa María, Mauricio y Sandra Rozo (2008). "Informalidad empresarial en Colombia: Alternativas para impulsar la productividad, el empleo y los ingresos" Documentos de Trabajo, Fedesarrollo.

Tovar, Jorge (2004). "The Welfare Effects of Trade Liberalization: Evidence from the Car Industry in Colombia". Documento CEDE 2004-30.

Varian, Hal R. (1999) *Microeconomía Intermedia*. 5a Edición, Editorial Alfaomega.

Ydrovo, Carolina. 2010 "Business Informality in Colombia: An Obstacle for Creative Destruction" Documento CEDE # 17- Universidad de los Andes.

ANEXO 1: DESCRIPCIÓN DEL MODELO DE ANÁLISIS DE CHOQUES EXÓGENOS Y DE PROTECCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (MACEPES)

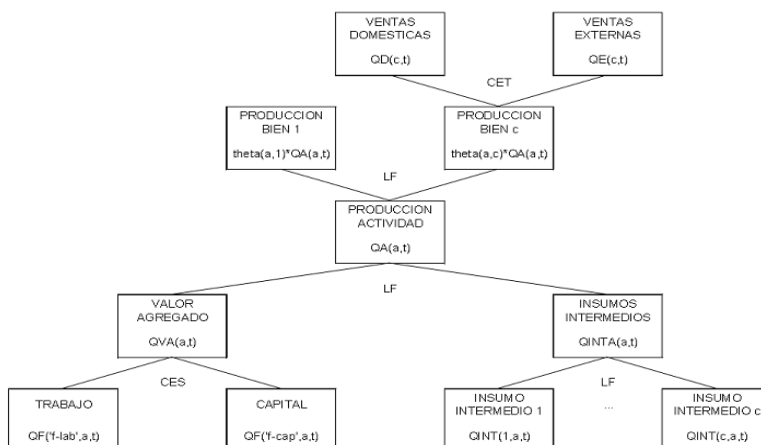
Un modelo de equilibrio general (MEGC) es un conjunto de ecuaciones y supuestos que permite simular la transición de una economía desde un equilibrio económico inicial a un equilibrio final después de someterla a choques exógenos. Las ecuaciones representan las decisiones de consumo y ahorro de los hogares, las decisiones de inversión y producción de las empresas y las decisiones de comercio exterior en función, principalmente, de los precios de mercado. El MACEPES permite realizar simulaciones de políticas comerciales, laborales, entre otras, sobre la economía colombiana tomando en cuenta múltiples sectores, hogares y socios comerciales. De esta forma, la cobertura del análisis está dada por los datos en los cuales se basa el modelo. En este caso se usó una matriz de contabilidad social mediante la cual se describen todas las transacciones económicas entre sectores e instituciones, de 59 sectores económicos. En este anexo se describirán las cuatro características más relevantes del modelo, a saber: los arquetipos de producción, el consumo, el mercado laboral y el cierre macroeconómico.

A.1. Arquetipos de Producción

Los arquetipos de producción determinan el mecanismo de transformación de los factores de producción en producto económico. En este modelo, la producción en todos los sectores se modela de igual forma, a partir de dos factores de producción (capital y trabajo) y una cesta de insumos. La combinación se hace de forma escalonada por medio de funciones de producción encadenadas, tal como se puede ver en el Gráfico A.1. De esta forma, en el primer nivel se escoge la cantidad de capital y trabajo usados como insumo, donde ambos factores tienen algún grado de sustitución, para formar el valor agregado de la economía. Éste último se combina (en proporciones fijas) con una cesta de insumos intermedios, para obtener así la producción final. La producción de la actividad económica se divide en producciones de diferentes bienes. Finalmente, la producción de cada bien puede ser vendida en el mercado local o en el extranjero.

Gráfico A.1

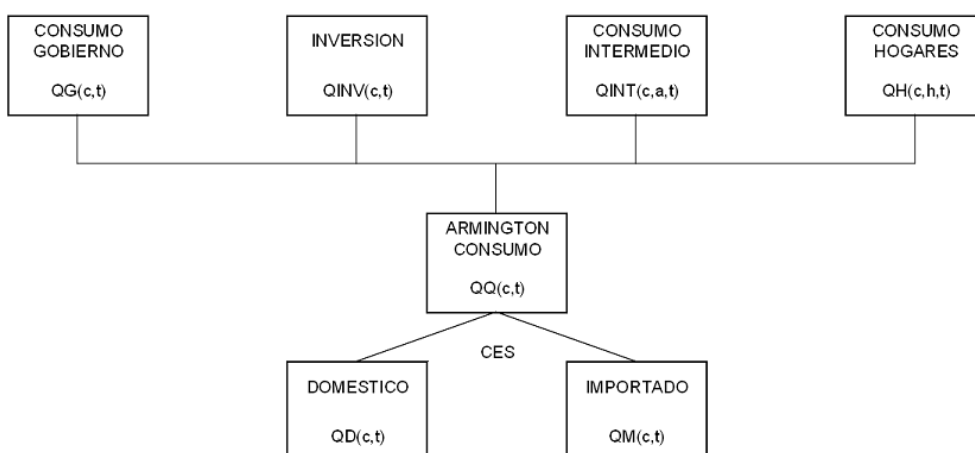
Arquetipo de producción en el modelo de equilibrio general



A.2. Consumo

La demanda agregada está compuesta por cuatro grandes cuentas. El gobierno aporta a la demanda agregada mediante su consumo; los hogares ahorran/invierten una fracción de su ingreso; las firmas demandan insumos producidos por otros sectores (consumo intermedio); y finalmente los hogares consumen la fracción del ingreso que no fue invertido. Los diferentes componentes de la demanda son agregados en un consumo agregado total (o consumo de Argminton). Finalmente, el consumo de Argminton se puede hacer en el mercado interno o en el exterior. Estos mecanismos son resumidos en el Gráfico A.2.

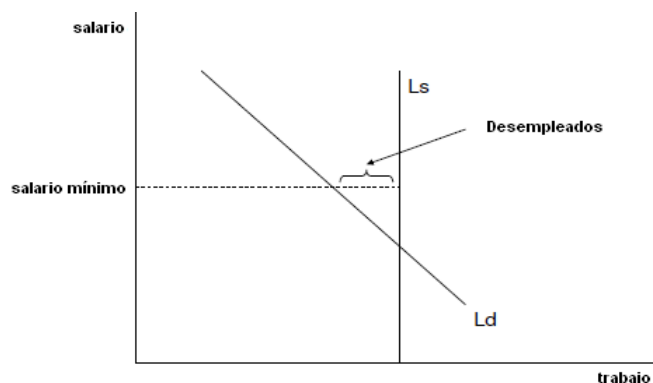
Gráfico A.2
Esfera de consumo



A.3. Mercado Laboral

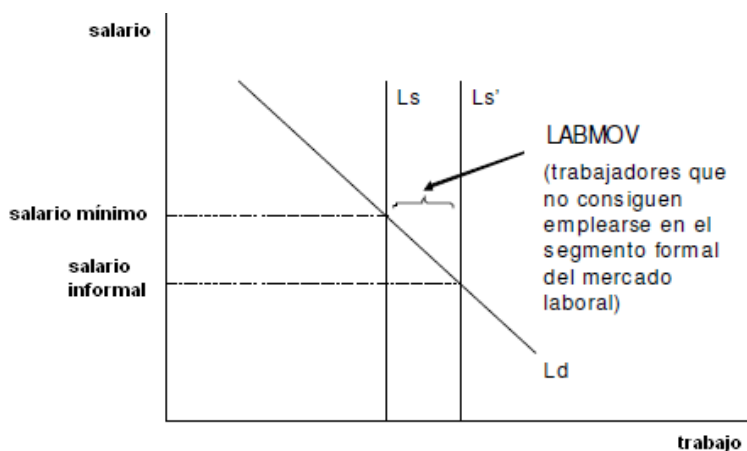
El mercado del factor trabajo posee dos segmentos: formal e informal. Comenzando por el factor trabajo formal, existe desempleo con salario real inflexible a la baja. En consecuencia, mientras exista desempleo, el nivel de empleo formal se determina sólo por la demanda de “trabajadores formales”.

Gráfico A.3
Segmento formal del mercado de trabajo



En cambio, por tratarse de un segmento en gran medida “residual”, el mercado del “factor trabajo informal” se supone como perfectamente competitivo; es decir, existe pleno empleo con salario real completamente flexible. En el segmento formal los trabajadores reciben un salario real (mínimo) de reserva (WFREALMIN), superior al que igualaría la oferta (Ls) con la demanda (Ld). Una porción (LABMOV) de los “trabajadores formales” que no se emplea en el segmento formal pasa a ocuparse en el informal, donde habría un ajuste del salario (real) para absorber a estos trabajadores. En el segmento formal puede existir desempleo. Se trata de trabajadores que prefieren permanecer desempleados dado que no pueden emplearse en el segmento formal y su remuneración en el sector informal es muy baja.

Gráfico A.4
Segmento formal del mercado de trabajo



A.4. Cierre Macroeconómico

En un modelo de equilibrio general, el cierre macroeconómico está determinado por el equilibrio en la cuenta de capitales: la equivalencia entre las fuentes de ahorro y la inversión. Dadas las especificaciones funcionales del modelo, es necesario definir de forma exógena algunos componentes de esta ecuación. Una versión simplificada del equilibrio en la cuenta de capitales es la siguiente:

Ecuación A.1

Identidad Inversión – Ahorro

De esta forma, la inversión bruta debe ser igual a la suma del ahorro privado, el ahorro público y el ahorro externo.