

ISSN 1692-035X

# TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

## 110

Junio de 2011



Editorial: Colombia a los ojos del FMI: un precario mercado laboral en el contexto de buenos "macro-fundamentales"

Actualidad: El presupuesto para 2012

Indicadores económicos

## **FEDESARROLLO**

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

## **DIRECTOR EJECUTIVO**

Roberto Steiner

## **TENDENCIA ECONÓMICA**

Editor

Roberto Steiner

## **INVESTIGADORES**

Alex Cañas

María Alejandra Peláez

Julio César Vaca

## **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | [formas.finales@gmail.com](mailto:formas.finales@gmail.com)

## **IMPRESIÓN**

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

[laimprenta@etb.net.co](mailto:laimprenta@etb.net.co)

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

## Colombia a los ojos del FMI: un precario mercado laboral en el contexto de buenos "macro fundamentales"

En su reciente informe anual de Artículo IV, el FMI destaca varias fortalezas de la economía colombiana. En particular, el Fondo pondera la implementación de una regla fiscal, la cual reducirá el déficit estructural del gobierno a 2,4% del PIB en los próximos tres años y resalta el aumento en el recaudo tributario debido a la mini-reforma tributaria de finales de 2010, que amplió la base tributaria y eliminó la deducción especial por inversión en activos fijos. En el reporte también se resalta la solidez del sistema financiero y de los entes que lo supervisan, las bondades del régimen de tipo de cambio flexible y el cumplimiento de las metas de inflación.

En claro contraste con lo anterior, el FMI ve con notable preocupación la dinámica del mercado laboral, en particular la persistencia de elevadas tasas de desempleo e informalidad. El informe del Fondo ofrece comparaciones a nivel de América Latina y muestra que Colombia ostenta el segundo salario mínimo (SM) más alto en términos de PIB/per cápita y quizás los mayores costos no salariales (CNS) de la región. En su diagnóstico el Fondo coincide con lo dicho de tiempo atrás por varios investigadores locales quienes han atribuido la dificultad para la generación de empleo a los elevados gravámenes al trabajo formal para financiar la previsión, la seguridad y la asistencia social (CNS) y a la existencia de un salario mínimo que es elevado con respecto a la productividad media del trabajo e inflexible al ciclo económico. Esto último determina que en épocas de recesión el mercado laboral se ajusta mayoritariamente vía cantidades (mayor desempleo) y no vía precios (menores salarios). Además, hay creciente evidencia de que ello afecta negativamente la distribución del ingreso, puesto que el salario mínimo se convierte en un obstáculo para que los no educados entren al mercado laboral formal y puedan acceder así a la previsión y a la seguridad social. En particular, las pensiones son inalcanzables incluso para los trabajadores semi-calificados que migran entre la formalidad y la informalidad, sin alcanzar las semanas de cotización requeridas. De esta forma, el mercado laboral y el sistema pensional se convierten en factores claves para la reproducción de las desigualdades en Colombia.



DAVIVIENDA

No es de sorprender entonces que el FMI sugiera una reforma de fondo a la legislación tributaria laboral como parte de una reforma más amplia del sistema tributario, adoptando además mecanismos para asegurar que el aumento del SM no exceda el objetivo de inflación. Tampoco sorprenden algunas de las reacciones que el reporte del FMI suscitó en Colombia. Así por ejemplo, el Comité Ejecutivo de la CGT lo calificó de absurdo y señaló que aumentos en el salario no afectan el desempleo o la informalidad sino que, por el contrario, tienen efectos positivos al estimular el consumo interno.

No obstante dichas reacciones, resulta interesante que en el reporte de Artículo IV del FMI se señale que “las autoridades estuvieron de acuerdo con que reducir los impuestos a la nómina sería beneficioso, pero argumentaron que habría mayores beneficios en competitividad provenientes de mejoras en infraestructura, políticas para el desarrollo de la agricultura, acuerdos de libre comercio y simplificación de la carga tributaria de las firmas”. Valga decir, pareciera que las autoridades colombianas no controvirtieron la lógica económica de los planteamientos del FMI, más sí su oportunidad política. Ello debe ser visto con buenos ojos, máxime si se tiene en cuenta que pocos días después el propio Presidente de la República, refiriéndose a los lineamientos generales que tendrá la reforma al sistema de salud que su administración se encuentra estructurando, dio a entender que considera conveniente que los costos de los servicios de salud sean asumidos por el Estado, a través de la tributación, y no mediante cotizaciones de los afiliados, como ocurre hoy (*El Tiempo*,

agosto 13 de 2011, pg. 2). Financiar la salud y los costos parafiscales a cargo del presupuesto nacional reduciría los impuestos al trabajo en un 17,5%. Ello ciertamente constituiría un primer paso fundamental para reducir los CNS, desestimular la creciente informalización de nuestro mercado laboral y avanzar en términos de igualdad y movilidad social.

Al respecto, vale la pena mencionar lo sucedido recientemente en Brasil. En dicho país, y no obstante un cúmulo de intervenciones en el frente cambiario, no ha resultado posible revertir la apreciación del real. En razón a ello, el gobierno tomó la decisión de introducir un programa piloto para reducir algunos costos no salariales y así permitirle a las empresas mantenerse competitivas a pesar de la apreciación cambiaria. En particular, en cuatro sectores intensivos en mano de obra -textiles, calzado, muebles y software- las contribuciones a la seguridad social a cargo de los empleadores fueron reducidas de 20% de los salarios a 0% y la pérdida de recursos será compensada con una nueva contribución de entre 1,5% y 2,5% sobre ventas. La disposición entrará en vigencia en diciembre de 2011 y, a manera de prueba, estará vigente por un año.

En cuanto al SM, el campo de acción para el gobierno colombiano es muy limitado en virtud del mandato de la Corte Constitucional de que éste aumente, como mínimo, con la inflación del año anterior. En este caso, el llamado es a la prudencia, procurando no trasladarle al SM aumentos en productividad acordados en una mesa de negociación tri-partita, sin soporte en la realidad.

## El presupuesto para 2012

El pasado 29 de julio el gobierno radicó en el Congreso el Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia 2012, el cual asciende a \$165,3 billones y supera en términos nominales en 9,5% el Presupuesto de 2011 el cual, después de adiciones por concepto de la Emergencia Social, convenios administrativos y donaciones, se espera alcance los \$150,9 bn<sup>1</sup>. Si no se considera el servicio de la deuda, el presupuesto de 2012 supera el de 2011 en 7,9%. Como porcentaje del PIB, el PGN fue de 24,6% en 2010 y sería de 25% en 2011. Si se excluye el servicio de la deuda, el PGN pasa de 18% del PIB en 2010 a 19,2% del PIB en 2011, conservando el mismo nivel en 2012. El PGN de 2012 es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado el 14 de junio de 2011 y con el Plan Financiero de 2012 allí incluido. En particular, el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) para 2012 se ubicaría en 3,5% del PIB, con una reducción de 0,5 pps respecto del proyectado para este año.

El balance primario<sup>2</sup> del GNC para el próximo año apunta a un déficit de 0,6% del PIB, que se compara con un déficit de 1% en 2010 y de 0,7% (proyectado) para 2011. El desbalance que se contempla para 2012 dista del superávit primario de 1% que estimamos se requeriría para cumplir con los postulados de la Regla Fiscal recientemente aprobada por el Congreso y que entrará en efecto a partir de 2014. La Regla Fiscal contempla un *déficit estructural* de 2,3%

para el GNC a partir de 2014. Si suponemos que en 2012 el PIB estará muy cerca de su nivel potencial (valga decir, no habrá diferencia entre el comportamiento fiscal estructural y el observado) y tenemos en cuenta que el pago de intereses vale alrededor de 3% del PIB, un déficit estructural de 2,3% del PIB equivale a un superávit primario de 0,7% del PIB. Ello nos lleva a insistir en la necesidad de que la Reforma Tributaria que está preparando el gobierno debe ser no sólo de carácter estructural -mejorando la eficiencia y la progresividad y reduciendo evidentes inequidades- sino que además debe aumentar el recaudo en cerca de 1,5% del PIB, máxime si se tiene en cuenta que el desmonte del impuesto a las transacciones financieras está contemplado a partir de 2014 y que en dicho año se cobraría la última cuota del impuesto al patrimonio.

De otra parte, el balance del Sector Público No Financiero (SPNF)<sup>3</sup> para 2012 presenta un déficit de 2,3% del PIB, que se reduce con respecto al esperado para 2011 debido al menor déficit del GNC y a un mayor superávit proyectado para el Sector Descentralizado. Esta mejora se da porque las regiones mostrarán un mejor resultado fiscal en 2012 frente a 2011 por dos razones: i) la acumulación de regalías en el FAE y ii) el primer año de las nuevas administraciones locales suele ser de ejecución muy lenta del gasto. Finalmente, según las proyecciones del gobierno el déficit del Sector Público Consolidado (SPC)<sup>4</sup> para 2012 se ubicará en 2,2% del PIB, reduciéndose 1,2 pps respecto al que se espera para 2011.

<sup>1</sup> El PGN 2011 originalmente aprobado por el Congreso en octubre de 2010 ascendía a \$147,3bn.

<sup>2</sup> El Balance Primario excluye del balance total el pago de intereses.

<sup>3</sup> El SPNF comprende el GNC y el sector descentralizado -seguridad social, empresas públicas de nivel nacional y local y gobiernos regionales y locales.

<sup>4</sup> El SPC agrega al balance del SPNF, los balances del Banco de la República y de Fogafín y los costos de la reestructuración financiera.

En general, el presupuesto para 2012 se basa en supuestos razonables y acordes con la coyuntura. En particular, tanto para 2011 como para 2012 supone un crecimiento real anual del PIB de 5% y una inflación de 3%. Ello implica un crecimiento del PIB en términos nominales de 8,2%. Dada la creciente importancia de la actividad petrolera en la economía nacional en general, y en las finanzas públicas en particular, un supuesto muy importante en cualquier ejercicio de planificación fiscal hace referencia al precio del petróleo. Aunque no hay una referencia explícita a dicha cotización en el PGN, sí se menciona que está acorde con los supuestos del MFMP 2011, es decir un precio promedio de USD\$92 para 2011 y 2012. Dada la reciente evolución del precio del petróleo de referencia WTI (USD\$98,1 promedio durante el primer semestre de 2011, USD\$97,3 promedio en julio y USD\$87,8 promedio durante lo corrido agosto de 2011<sup>5</sup>), el precio que implícitamente se supone en el PGN también se nos antoja razonable. De cualquier manera, es importante tener en cuenta que el impacto fiscal de cambios en el precio del petróleo es significativo, del orden de 0,015% del PIB por cada dólar<sup>6</sup>. Valga decir, si dicho precio se ubicara no en USD\$92 sino en USD\$80, el balance fiscal se deterioraría en 0,18% del PIB.

### Ingresos y gastos

El presupuesto contempla un incremento nominal de los ingresos totales de 15,3% en 2012 (hasta alcanzar \$119,9bn). Este incremento se da especialmente en los

ingresos de capital; los ingresos tributarios aumentan 9,5% y ganan participación en el PIB, de 12,8% a 13,2%. Esta ligera profundización tributaria refleja la incorporación de la mini-reforma tributaria de finales del año 2010<sup>7</sup>, la sobretasa en el impuesto al patrimonio (que aumenta su recaudo 35,7% respecto a lo esperado para 2011) y la mayor renta proveniente de la actividad petrolera durante el año en curso. El recaudo de IVA interno se incrementa 7,9%, creciendo ligeramente por debajo del PIB nominal y manteniendo su proporción como porcentaje del PIB entre 2011 y 2012 (3,6%). Por su parte, haber pospuesto hasta 2014 el desmonte del Gravamen a los Movimientos Financieros implica un aumento de 10,1% en su recaudo el próximo año. De otro lado, se espera un sólido crecimiento en el recaudo del IVA Externo (10,1%) debido al buen dinamismo de las importaciones.

Por otra parte, los ingresos de capital comprenden i) rentas de la propiedad por 1,3% del PIB (y que mayoritariamente corresponden a utilidades y excedentes financieros, \$5,3bn provenientes de Ecopetrol), las cuales decrecen respecto al nivel observado en 2011 (1,5% del PIB) y ii) \$5,2bn de recursos que provienen de la venta de activos reales, los cuales se incrementan 76,3% respecto a lo esperado para 2011. De acuerdo al Plan Financiero de 2012, en este rubro se contempla “la venta de una porción de (la participación) de (la) Nación en Ecopetrol para financiar inversión asociada a la ola invernal”, cifra que representa 0,8% del PIB y corresponde a \$5.114mm<sup>8</sup>. Por su parte, en el PGN que se entrará a discutir en el Congreso se afirma que “en lo que

<sup>5</sup> Cálculos hechos con base en U.S. Energy Information Administration (EIA).

<sup>6</sup> Cálculos hechos partir de las cifras del FMI en su informe de Artículo IV para 2011, Tabla 2 y Tabla 3.

<sup>7</sup> Esta dictó “normas tributarias de control y para la competitividad”. Entre ellas se contempla la eliminación de la deducción especial por inversión en activos fijos, el desmonte gradual del GMF, el impuesto al patrimonio y la exclusión de IVA a servicios de conexión a internet para estratos 1,2 y 3. También se toman medidas para seguimiento a tarifas o precios por parte de la Superfinanciera y la modernización de la DIAN.

<sup>8</sup> Se espera que 0,4% del PIB sea ejecutado a través del Fondo de Adaptación y 0,4% del PIB sean destinados a la ejecución de proyectos estratégicos de infraestructura como PROESA.

respecta a la enajenación de activos, en el presupuesto se aforan \$5,1bn teniendo en cuenta la política de enajenación de las participaciones accionarias de la Nación, *dentro de las que se podría contemplar una parte de la participación de la Nación en Ecopetrol entre otros*" (énfasis añadido).

En cuanto a la clasificación económica del gasto, en el proyecto de PGN de 2012 se contempla que más de la mitad del mismo (55% del total ó \$90,9bn) sea para gastos

de funcionamiento, 24,4% (\$40,3bn) para servicio de la deuda y 20,6% (\$34bn) para inversión. Al compararse con el PGN de 2011, estas destinaciones conllevan a un incremento de 9,5% en los gastos de funcionamiento, de 14,6% en el servicio de la deuda y de apenas 3,9% en gastos de inversión (Cuadro 2). Preocupan entonces dos cosas en particular: el crecimiento del gasto en funcionamiento, que supera en cerca de un punto porcentual el del PIB y, por supuesto, el lento ritmo de crecimiento de la

Cuadro 1  
PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

	2011	2012	Variación porcentual	Participación en 2012 (%)	Contribución al crecimiento (%)
Acción Social	2.944.156	2.985.016	1,40	8,80	0,12
Agricultura	1.455.311	1.465.995	0,70	4,30	0,03
Ambiente y desarrollo sostenible	157.993	180.422	14,20	0,50	0,07
Ciencia y tecnología	286.812	333.715	16,40	1,00	0,14
Comercio, industria y turismo	180.818	205.944	13,90	0,60	0,08
Comunicaciones	774.972	976.630	26,00	2,90	0,62
Congreso	50.000	-	-100,00		-0,15
Cultura, deporte y recreación	275.365	243.945	-11,40	0,70	-0,10
DANSOCIAL	3.156	3.157	0,00	0,00	0,00
Defensa y seguridad	1.564.548	1.765.372	12,80	5,20	0,61
Educación	940.486	1.245.448	32,40	3,70	0,93
Empleo público	94.867	107.829	13,70	0,30	0,04
Estadística	187.907	230.455	22,60	0,70	0,13
Fondo de Adaptación	200.000	1.007.200	403,60	3,00	2,47
Fondo de Calamidades	3.414.000	300.000	-91,20	0,90	-9,52
Hacienda	1.512.990	1.219.075	-19,40	3,60	-0,90
Interior y justicia	736.470	754.825	2,50	2,20	0,06
Minas y energía	2.194.739	2.642.417	20,40	7,80	1,37
Organismos de control	92.805	97.972	5,60	0,30	0,02
Planeación	1.049.115	1.057.984	0,80	3,10	0,03
Presidencia	83.950	125.587	49,60	0,40	0,13
Protección social	8.508.829	9.660.822	13,50	28,40	3,52
Registraduría	70.040	77.213	10,20	0,20	0,02
Relaciones exteriores	13.211	60.329	356,70	0,20	0,14
Transporte	4.968.276	6.182.873	24,40	18,20	3,71
Vivienda, ciudad y territorio	962.061	1.070.875	11,30	3,10	0,33
Total	32.722.877	34.001.100	3,90	100,00	3,90

Fuente: Anexos mensaje presidencial, Proyecto del Presupuesto General de la Nación 2012, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

inversión, apenas similar al ritmo de inflación (3%) y muy inferior al crecimiento del PIB nominal (8,2%).

Dentro del total de gastos de funcionamiento proyectados para 2012, 71,7% corresponde a transferencias, 20,1% a gastos de personal, 6,5% a gastos generales y 1,7% a la operación comercial. Si bien el rubro de gastos generales decrece entre 2011 y 2012 -destacándose las disminuciones de 27,7% en fiscalía y órganos autónomos y de 2,7% en el sector defensa y el aumento de 8% en la rama ejecutiva-dicha reducción no resulta suficiente para neutralizar el aumento de 11,5% en las transferencias, las cuales incrementarán su participación en el PIB de 9,9% en 2011 a 10,2% el próximo año. El Sistema General de Participaciones y las pensiones constituyen más de dos terceras partes del total de transferencias, 39,1% y 37,6% respectivamente, y según el Proyecto de Ley de PGN de 2012 el monto destinado a estos rubros aumentará 5% y 9,2% respectivamente respecto al que se estima observar a final de este año. El gasto en pensiones, que crece por encima de la variación nominal del PIB esperada para 2012, resalta la urgencia de revisar el tema pensional ya que su situación financiera continúa representando una elevada y creciente carga al PGN, a costa de otros rubros de gasto con mucho mayor potencial de mejorar la distribución del ingreso (p.ej. educación básica y salud) y/o potenciar el crecimiento (p.ej. inversión en infraestructura). Fedesarrollo se ha pronunciado varias veces respecto a la necesidad de una reforma comprehensiva que no sólo incluya una revisión paramétrica (v.gr. edad de jubilación, número de semanas cotizadas y tasa de reemplazo) sino además una reforma laboral cuyo objetivo principal sea la reducción de la informalidad laboral (ver Editorial).

El bajo crecimiento de la inversión entre 2011 y 2012 se explica por dos factores con efectos contrarios. En 2011 la inversión que se orienta a aliviar y reparar los efectos de la Emergencia Invernal se da a través del Fondo de Calamidades, el cual representa 10,4% del total de la inversión. En 2011 dicho Fondo agotará en buena medida sus recursos y su inversión en 2012 registrará una caída de 91,2%, pasando a representar apenas el 0,9% de la inversión. Esta caída es apenas compensada por la inversión que entra a realizarse con cargo al Fondo de Adaptación y el mayor gasto de inversión en protección social. La inversión con cargo al Fondo de Adaptación aumenta 406%, pero representa apenas el 3% del total de inversión<sup>9</sup>. Se trata principalmente de recursos de que se dispone para Colombia Humanitaria con miras a la reconstrucción, rehabilitación y atención de la población que resultó mayormente afectada por el Fenómeno de La Niña durante finales de 2010 y gran parte de 2011.

En el Proyecto de PGN se destaca el crecimiento de 14,6% en el servicio de la deuda<sup>10</sup>, el cual pasa de \$35,2bn este año a \$40,3bn en 2012. El servicio de deuda se descompone en 50,4% como pago de intereses y 49,6% como amortizaciones. Mientras los primeros crecen 7,8%, las amortizaciones se incrementan 21,5%. En términos de PIB, el pago de intereses se mantiene constante respecto a 2011 en un nivel de 2,9%. El pago de intereses sobre la deuda externa representa el 22,4% del total de intereses y se reduce 5,9% respecto a 2011 en virtud de que se prevé una apreciación adicional de la tasa de cambio en 2012. De otra parte, el pago de intereses sobre la deuda interna aumenta 12,5%.

<sup>9</sup> Este Fondo de Adaptación en 2011 apenas representa el 0,6% del monto total de inversión. El próximo año tales recursos se destinarán para la recuperación, construcción y reconstrucción de la infraestructura afectada por la ola invernal.

<sup>10</sup> El 23,3% del total de la deuda es externa; el restante 76,7% corresponde a deuda interna.



Cuadro 2  
**COMPOSICIÓN PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**  
**2011-2012**

Concepto	% del PIB 2011	% del PIB 2012
Funcionamiento	13,8	13,9
Gasto de personal	2,8	2,7
Gasto generales	0,9	0,8
Transferencias	9,9	10,2
Operación Comercial	0,2	0,3
Deuda	5,8	6,2
Inversión	5,4	5,2
Total	25	25,3
Total sin Deuda	19,2	19,2

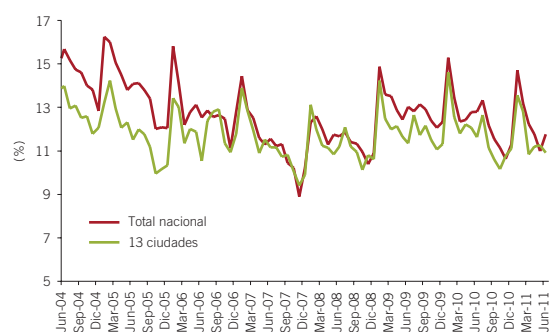
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

### Conclusión

El PGN de 2012, que en nuestra opinión se basa en supuestos razonables para determinantes básicos como

crecimiento económico, inflación y precio del petróleo, supera en 9,5% el presupuesto que se espera ejecutar en 2011. Este crecimiento es ligeramente superior al crecimiento nominal de la economía y es consistente con un déficit en el GNC de 3,5% del PIB. Este desbalance sugiere que se requiere de un ajuste del orden de 1 a 1,5% del PIB en el balance del GNC de cara a la adopción de la Regla Fiscal a partir de 2014. En ausencia de espacio para reducir el gasto, este faltante reitera la necesidad de que la Reforma Tributaria que prepara el gobierno no sólo mejore la estructura tributaria sino que también propenda por aumentar el recaudo. Por rubros de gasto preocupa el bajo crecimiento de la inversión y el elevado crecimiento de las transferencias, particularmente para pagar pensiones. Ello nos lleva a insistir en la necesidad de adelantar reformas en el frente laboral para disminuir la informalidad y en el frente laboral para actualizar parámetros claves como la edad de jubilación, el número de semanas cotizadas y la tasa de reemplazo.

### TASA DE DESEMPLEO



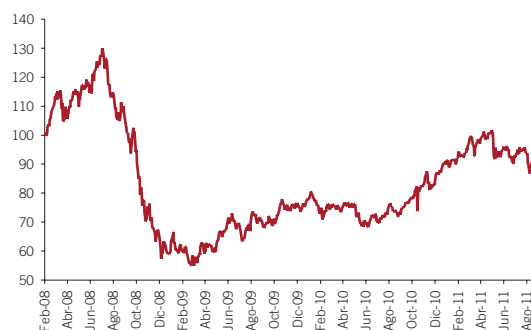
Fuente: DANE.

### PRECIO DEL PETRÓLEO WTI (USD/BARRIL)



Fuente: EIA.

### ÍNDICE CRB (2 ENERO 2008 = 100)



Fuente: Bloomberg.

### PRECIO DEL ORO (USD/ONZA)



Fuente: Bloomberg.

### PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2011	2012
Fedesarrollo	5,0	4,9
Consensus (promedio)	5,0	5,0
Más alto	5,7	6,0
Más bajo	4,1	4,0

Fuente: *Latin Focus Consensus Forecast.*

**F E D E S A R R O L L O 2 0 1 1**

# **PRIMER CENTRO DE PENSAMIENTO EN COLOMBIA Y SEXTO EN LATINOAMÉRICA**

SEGÚN ESTUDIO DE LA UNIVERSIDAD DE PENNSILVANIA.

- ▶ **ENCUESTAS DE OPINIÓN FEDESARROLLO:  
INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES  
ESTRATÉGICAS DE SU EMPRESA**
- ▶ **PROSPECTIVA ECONÓMICA 2010 / 2015**
- ▶ **COYUNTURA ECONÓMICA INVESTIGACIÓN  
ECONÓMICA Y SOCIAL**
- ▶ **NOVEDADES EDITORIALES**



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social



**FEDESARROLLO**  
Centro de Investigación Económica y Social