

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

96

Abril de 2010



Editorial: Mejoran las perspectivas de crecimiento para 2010

Actualidad: Debates Presidenciales

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

Tarifa postal reducida

Resolución No. 0930 de diciembre 11 de 1996

Permiso No. 1068

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

María Alejandra Arias

David Forero

Alejandra González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

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

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Mejoran las perspectivas de crecimiento para 2010

En opinión de Fedesarrollo, el panorama de crecimiento económico para este año ha mejorado. El mayor dinamismo de la economía mundial, el balance satisfactorio que muestran nuestras encuestas de opinión, y las cifras favorables en términos de recuperación de la industria y el comercio así lo demuestran. De sostenerse esta tendencia, es posible que el ritmo de recuperación de la economía colombiana después de la desaceleración que tuvo lugar entre 2008 y 2009 sea mejor al inicialmente esperado, permitiendo recuperar tasas de crecimiento superiores a 4% antes de finales de 2011. Nuestra proyección de crecimiento de la economía nacional se ha elevado hasta 2,7% para 2010, a partir de la anterior estimación de 2,1%. Gran parte de esta reestimación del crecimiento se hizo a la luz de los datos del PIB para el cuarto trimestre de 2009, que mostró cierta recuperación de los rubros de demanda y un crecimiento positivo de casi todos los sectores productivos.

En 2009, la economía creció 0,4%, alcanzando un crecimiento de 2,5% en el último trimestre. El hecho de que la economía nacional no haya presentado una contracción en medio de la peor crisis internacional desde la Gran Depresión demuestra hasta qué punto se han fortalecido sus fundamentales macroeconómicos en la última década. Desde 2002, año en el que comenzó la fase expansiva, la vulnerabilidad de la economía se redujo constantemente, como se puede observar en la evolución de indicadores clave como la deuda externa privada, que pasó de 15,7% del PIB en 2002 a 7,2% en 2009, y el nivel de endeudamiento público, que se redujo de 55,7% del PIB a 42,7% en el mismo periodo. Un sector financiero saludable, que actuó como un colchón financiero frente a la reducción de liquidez en los mercados de capitales, unido al relativamente bajo grado de integración financiera de Colombia con el resto del mundo, permitieron que el impacto de la crisis internacional se redujera en su gran mayoría al canal de comercio exterior.

Como mencionamos en el Editorial de marzo, gran parte de este balance positivo se debió a que el país tuvo la capacidad de adoptar medidas de política contra-cíclica por primera vez en la historia, tanto en el terreno monetario como en el fiscal. Nuestra



estimación de un crecimiento moderado para 2010 se basa en el hecho de que algunos de estos elementos de política contra-cíclica no van a estar presentes este año. En particular, esperamos que la inversión pública se contraiga en los próximos trimestres, lo que afectaría el rubro de obras civiles, eliminando uno de los motores de crecimiento del año pasado. Nuestra estimación del crecimiento del consumo público y la inversión pública para 2010 se redujo en comparación con las estimaciones previas, pasando el crecimiento del consumo de 2,3% a 1,9% y la contracción de la inversión de -0,8% a -1,2%. Por lo tanto, el comportamiento de la economía colombiana este año va a estar determinado por el tiempo que le tome a la demanda privada compensar la caída de los rubros de demanda pública, y es en este punto donde radica la diferencia entre la proyección de crecimiento presentada en enero y la actual estimación.

Por una parte, el consumo de los hogares se verá beneficiado por dos factores: primero, las bajas cifras de inflación favorecen el consumo de bienes básicos, principalmente en los consumidores de menores ingresos; segundo, los efectos de la política monetaria sobre las tasas de interés, cuyo impacto sobre la economía real tiene un rezago de entre 3 meses y 2 años, pueden comenzar a mostrar resultados sobre el consumo privado en la primera mitad del año¹. Por el contrario, el deterioro del mercado laboral puede convertirse en una restricción importante para la capacidad adquisitiva de los hogares. Por esto, si bien elevamos nuestra proyección del incremento del consumo de los hogares de 1,4% a 2,3%, sostenemos la hipótesis de que el crecimiento de este rubro este año seguirá siendo moderado.

La inversión privada, por su parte, mostró un inesperado crecimiento positivo de 3% el último trimestre del año, lu-

ego de cuatro trimestres consecutivos contrayéndose a un ritmo promedio de 5,8%. Este resultado tiene dos facetas: aunque por un lado se puede ver como una estabilización luego del desplome de los primeros tres trimestres, también es consecuencia de un efecto base dado el resultado negativo durante el mismo trimestre de 2008. Por lo tanto, es difícil que esta cifra signifique un punto de inflexión en la tendencia negativa de la inversión. Además, dado que las encuestas de Fedesarrollo muestran una baja utilización de la capacidad instalada, que en febrero se encontraba en 66% (contra un promedio histórico de 71%), se puede pensar que el proceso de recuperación se va a caracterizar más por un mayor uso de la capacidad existente que por su expansión. A pesar de esto, creemos que para la segunda mitad del año la confianza de los empresarios, impulsada por una recuperación vigorosa de la demanda que reduzca los niveles de existencias, habrá recobrado el suficiente terreno como para que la formación de capital comience a mostrar cifras positivas, por lo que elevamos nuestra proyección de la inversión privada para 2010 de 2,6% a 3,7%.

Con respecto al comercio exterior, la cotización internacional del petróleo ha superado nuestra proyección original, ubicándose el WTI en US\$80/barril en promedio en los primeros cuatro meses del año. El consecuente incremento de las exportaciones tradicionales (53,7% en el año corrido a febrero) ha compensado la contracción de las ventas de bienes no tradicionales que, en gran parte como resultado de la supresión unilateral del comercio bilateral por parte de Venezuela, se han contraído 15% en los dos primeros meses del año. Si bien es posible que las exportaciones totales crezcan cerca de 4,2% en 2010, con un crecimiento de 19% de las exportaciones tradicionales y una contracción de cerca de 13% de la venta de bienes no tradicionales -en respuesta también al fortalecimiento

¹ De hecho, para marzo el crédito de consumo presentaba un crecimiento real de 8,9%, comparado con su mínimo de 4,3% en septiembre de 2009.

del peso-, su concentración en materias primas en detrimento de bienes más elaborados va a ser una constante limitación en el proceso de recuperación de los sectores de la agricultura y la industria, y particularmente del subsector ganadero. Finalmente, las importaciones, que se contrajeron 9,1% en 2009, van a entrar en un periodo de transición, dado el lento repunte de las fuentes de demanda interna. Estimamos que las importaciones crecerán 1,8% en 2010, un incremento de 1,6 puntos porcentuales respecto a nuestra estimación anterior, de 0,2%.

Con respecto a la oferta, hemos ajustado al alza todos los sectores productivos. El mayor cambio es en referencia al sector de la construcción, donde habíamos planteado dudas sobre la capacidad del sector privado para retomar el crecimiento positivo, luego de presentar una contracción de 12,4% en 2009. La nueva reestimación se debe a la evaluación de las cifras de Camacol sobre iniciación de obras, que nos permiten disipar tales dudas y pronosticar un crecimiento cercano a 10% para el subsector de construcción de edificaciones. Gracias a esta nueva información incrementamos el crecimiento del sector de construcción de 1,1% a 3,3%, lo que incluiría una ligera reducción en el subsector de obras civiles.

Finalmente, tanto los datos de la industria y el comercio para enero y febrero, que han comenzado a presentar crecimientos ligeramente positivos, como la tendencia que se observa en los índices de confianza industrial y comercial de nuestras encuestas, sugieren que se está presentando un punto de quiebre en la tendencia negativa que han mostrado estos dos sectores desde hace año y medio. Teniendo en cuenta que 2009 fue un año de fase recesiva en el ciclo de producción manufacturera mundial y que la contracción del sector automotor respondió más al factor exógeno de la medida de cierre de importaciones de vehículos adoptada por Venezuela, es de esperar que este año la industria comience a mostrar resultados positivos, si bien la reducción de las exportaciones no

tradicionales va a continuar siendo un freno significativo en su proceso de recuperación. Para 2010 hemos elevado nuestra estimación de industria y comercio a 2,7% y 2,8% desde nuestras estimaciones anteriores de 1,9% y 2,2%, respectivamente (Cuadro 1).

Para 2011 hemos incrementado nuestra proyección de crecimiento de 3,6% a 3,9%, principalmente por el mejor panorama de crecimiento internacional. El principal impacto lo recibe el sector minero, donde las perspectivas de inversión en la actividad petrolera permitirían un incremento sostenido de la producción nacional. La construcción, cuya estimación incrementamos en 1,4 puntos porcentuales (de 3,1% a 4,5%) respondería a una evolución satisfactoria de las edificaciones. Finalmente, reducimos nuestra estimación del crecimiento del consumo privado, de 4% a 3,2%, mostrando de esta forma una senda de recuperación más suavizada que la inicialmente planteada. Esto a su turno implicaría una reducción del ritmo de crecimiento de las importaciones, que se incrementarían 2,6% el año entrante.

Luego del desplome de los precios en 2009, el mercado esperaba que el efecto del Fenómeno del Niño llevara a un importante incremento temporal del precio de los alimentos, evento que no ocurrió. Por ende, las expectativas de inflación total, que alcanzaron a ubicarse por encima del 4%, han comenzado a reducirse, lo que se refleja en la reducción de tasas hecha por el Banco en su reunión de abril 30. Por nuestra parte sostenemos nuestra estimación anterior, de 3,2% para fin de año. La tasa de cambio, que obtenemos como resultado de nuestro modelo de consistencia de balanza de pagos, se ubicaría en un nivel cercano a \$1.920 promedio anual, lo que implicaría que las presiones a la revaluación seguirían presentes. Finalmente, esperamos que el desempleo nacional aumente ligeramente, desde 12% promedio en 2009 a 12,4% en 2010, demostrando de esta forma que el mercado laboral se caracteriza por un rezago con respecto al proceso de recuperación de la

Cuadro 1
REVISIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

	2009	Estimación actual		Diferencia con enero 2010 (Puntos porcentuales)	
		2010	2011	2010	2011
PIB (crecimiento anual, %)	0,4	2,7	3,9	0,6	0,3
Por el lado de la oferta					
Agropecuario	1,0	2,3	3,2	0,5	0,1
Minero	11,3	7,6	8,7	0,1	1,9
Industrial	-6,3	2,7	3,9	0,8	0,1
Construcción	12,8	3,3	4,5	2,2	1,4
Comercio	-2,9	2,8	4,5	0,6	0,0
Servicios	1,7	2,5	3,3	0,4	0,2
Por el lado de la demanda					
Consumo privado	0,1	2,3	3,2	0,9	-0,8
Consumo público	2,9	1,9	2,7	-0,4	0,3
Inversión total	-5,2	2,4	4,4	0,3	1,1
Inversión privada	-9,5	3,7	4,6	1,1	1,4
Inversión pública	7,4	-1,2	3,8	-0,4	0,0
Exportaciones	-8,2	4,2	4,8	2,5	0,7
Importaciones	-9,1	1,8	2,6	1,6	-1,2

Fuente: Modelo Equilibrio General - Fedesarrollo.

economía, y que sólo hasta finales de este año se comenzaría a ver una recuperación de este indicador.

Para que este crecimiento se haga realidad, no obstante, será crucial la gestión del próximo gobierno, particularmente en temas neurálgicos como el fiscal, el laboral y el de relaciones internacionales. De hecho, en este escenario base tenemos cuatro supuestos principales: un manejo prudente de la política económica por parte del nuevo gobierno; una estabilización de la relación comercial con Venezuela, es decir, un lento incremento

de las exportaciones a este destino a partir de 2011; una estabilidad relativa de la tasa de cambio, lo cual tiene como presupuesto un muy prudente manejo de la creciente riqueza minero energética, de manera que las exportaciones primarias no continúen comprometiendo la competitividad de las exportaciones no tradicionales; y, finalmente, un desenlace favorable de la crisis de Grecia y otros países europeos, que no comprometa de forma grave la recuperación de la economía europea, evento que podría afectar el flujo de capitales y la demanda externa de los países emergentes, incluida Colombia.

Debates Presidenciales

Fedesarrollo y la CAF encargaron a expertos la elaboración de documentos en los que se hiciera un diagnóstico y se presentaran recomendaciones de política en algunos temas claves de la agenda de política pública nacional. Con ello perseguíamos dos objetivos: i) suscitar debate entre los candidatos a la Presidencia en torno a los temas propuestos; ii) construir propuestas de política que sirvan de referente para el diseño del programa de gobierno de la próxima administración. El primer propósito se logró a cabalidad, en seminarios que se llevaron a cabo en Cali (abril 8), Barranquilla (abril 15) y Bogotá (mayo 3)¹.

Los temas encomendados a los investigadores se enmarcan dentro de tres áreas generales que, con seguridad, demandarán la atención del próximo gobierno: i) la precariedad del funcionamiento del mercado laboral; ii) los ingresos fiscales a nivel nacional y territorial; y iii) estrategias para promover la competitividad incluidas en infraestructura, comercio exterior y en ciencia, tecnología e innovación (CT+I)². No sobra aclarar que si bien estos estudios tocan temas cruciales de política económica, hay otros igualmente importantes -p.ej. gasto público en salud, seguridad ciudadana, defensa y financiamiento de gasto militar, entre otros- que no fueron incluidos en la agenda de trabajo. En esta edición de Actualidad presentamos el

resumen del diagnóstico y las recomendaciones de política de tres de estos documentos³, aclarando que las opiniones expresadas no comprometen la opinión de la CAF⁴.

¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?

Esta investigación, a cargo de **Mauricio Santa María, Roberto Steiner y Erika Schutt, muestra con claridad que** uno de los principales retos que enfrenta nuestro país es la generación de empleo de buena calidad. Hoy en día la tasa de desempleo bordea 12%, la informalidad alcanza 58% y 35% de los trabajadores urbanos devengan menos de un salario mínimo. El único empleo que ha aumentado es aquel por cuenta propia, que ha crecido persistentemente desde 1994. Preocupa en particular el desempleo entre los más jóvenes, el cual se ubica en 25% en la actualidad. Los altos niveles de desempleo e informalidad inciden negativamente sobre el bienestar de los hogares, sobre todo los más pobres, es el principal obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad, y tiene adversas implicaciones sobre la sostenibilidad fiscal.

Los problemas de desempleo e informalidad están íntimamente vinculados a las políticas relacionadas con el mercado laboral y a la forma de financiación de gran parte de la política social. Se destacan medidas que han encarecido la generación de empleo formal como los gravámenes al trabajo (o costos no salariales, CNS); un

¹ La organización de los foros se llevó a cabo con la valiosísima colaboración de las respectivas Cámaras de Comercio. El foro de Barranquilla contó además con el apoyo de la Universidad del Norte.

² El proyecto incluyó además documentos sobre el desarrollo de la Orinoquía y el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios financieros.

³ Financiados con cargo a los recursos del Fondo Germán Botero de los Ríos que administra el Consejo Directivo de Fedesarrollo.

⁴ Los documentos completos y las presentaciones hechas en los foros se encuentran disponibles en www.fedesarrollo.org.co.

salario mínimo (SML) que es elevado en relación con la productividad media del trabajo y es inflexible al ciclo económico; medidas que han abaratado el costo de uso del capital, desincentivando la generación de empleo formal; y programas sociales que generan incentivos perversos a permanecer en la informalidad. Mientras que la evolución de los CNS y del SML encarece el empleo formal, subsidios pobremente diseñados y no necesariamente bien focalizados estimulan la permanencia de amplios segmentos de la población en la informalidad.

El desempleo y la informalidad constituyen un problema *estructural*. A pesar de que el país entró en fase de expansión durante 2003-2007, la tasa de desempleo nunca se redujo por debajo de la barrera de dos dígitos. Resulta evidente, entonces, que las altas tasas de desempleo e informalidad no se verán reducidas significativamente simplemente a través de mayor crecimiento económico. Es imperativo que el próximo gobierno se embarque en una ambiciosa reforma laboral, reforma que sin duda es técnicamente compleja y políticamente costosa.

Propuestas

1. Para aquellos trabajadores que devenguen menos de 1,3 salarios mínimos (\$670.000), eliminar los 13 puntos de CNS no vinculados a salud y pensiones del propio cotizante. Esta propuesta no es fiscalmente muy costosa (0,45% del PIB) y se focaliza en el segmento de trabajadores más en riesgo de perder su trabajo formal y pasar a la informalidad ante cualquier deterioro del ciclo económico.
2. Respetando el mandato de la Corte Constitucional, se propone que durante por lo menos 5 años el SML se ajuste únicamente con la inflación del año anterior. Así, se atenuaría el problema de que en los últimos años el SML haya aumentado más rápidamente que el salario medio y que la productividad laboral.
3. Diferenciar el SML por grupos de edad, ampliando la limitada figura del contrato de aprendizaje de 1 a 6 años. Este instrumento ha probado tener impactos positivos en la generación de empleo de los jóvenes. El SML para los jóvenes es muy alto respecto a su productividad, por lo cual este grupo poblacional es el más excluido del mercado laboral.
4. Diferenciar el SML entre zonas urbana y rural, como se hizo hasta principios de los ochentas, de forma que se reflejen las diferencias en productividades típicas entre éstas zonas.
5. Focalizar los subsidios sociales en la población realmente pobre, y establecer mecanismos claros de *salida* de dichos programas, de manera de evitar que un alivio contemplado como temporal se convierta en permanente, incentivando y perpetuado la informalidad. Es verdaderamente preocupante que, como lo señala la última Encuesta Social de Fedesarrollo, la mitad de los beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud no está dispuesta a perder ese beneficio a cambio de un trabajo formal con igual remuneración.

Se estima que la primera propuesta podría generar cerca de 600.000 empleos. De otra parte, si a partir de 1996 el SML se hubiese aumentado únicamente en función de la inflación pasada, para 2006 la tasa de desempleo habría sido de 7% y no de 12%. Valga decir, se habrían tenido cerca de 1 millón de empleos formales adicionales.

Hacia una reforma tributaria estructural

En este estudio, **Guillermo Perry** muestra cómo la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas del Gobierno Central requiere un superávit primario de alrededor de 2 puntos porcentuales del PIB, lo cual es consistente con otros estudios recientes sobre el tema. Comoquiera que hoy tenemos un déficit primario mayor a 0,5% del PIB,

el próximo gobierno se verá obligado a llevar a cabo una reforma tributaria que aumente recaudos en por lo menos 1,5% del PIB, suponiendo que puede reducir gradualmente el gasto cerca de 1% del PIB. Perry propone que esta reforma no tenga tan solo un objetivo fiscalista, habida cuenta de que el sistema tributario colombiano no cumple con ninguno de los criterios que establece la teoría de las finanzas públicas -y que se elevaron a la calidad de principios constitucionales en Colombia en 1991- a saber, eficiencia, equidad y progresividad.

El sistema tributario es ineficiente para recaudar porque, debido a su complejidad, hace incurrir en altos costos administrativos tanto al Estado como a los contribuyentes y porque los principales impuestos tienen muy baja productividad -medida como el recaudo por unidad de tarifa básica-, aun en comparación con otros países de América Latina. Genera, además, otras ineficiencias en la economía, que afectan negativamente al crecimiento económico. Grava en exceso la inversión empresarial⁵ y distorsiona enormemente la asignación de recursos entre actividades, ya que la inversión paga una tasa marginal promedio de 22% en unos sectores (llegando a ser cero en algunas empresas) y de 54% en otros. Además, los gravámenes al empleo formal promueven la informalidad y causan desempleo y el impuesto a las transacciones financieras induce desintermediación financiera y limita el acceso al crédito. De otra parte, el sistema es inequitativo, pues contribuyentes similares pagan tasas efectivas muy diferentes. Finalmente, es poco progresivo como consecuencia del hecho de que los impuestos que gravan la renta y el patrimonio de las personas naturales -que son los únicos impuestos realmente progresivos- recaudan muy pocos recursos en Colombia.

El incumplimiento de los objetivos mencionados obedece a tres deficiencias en la estructura del sistema tributario. En primer lugar, a la proliferación de privilegios (exenciones, rentas exentas, deducciones y tasas preferenciales) en el impuesto a la renta de las empresas y las personas naturales, combinadas con una alta tasa nominal en el caso de las empresas. En segundo lugar, a que el IVA cuenta con un excesivo número de tarifas y de bienes exceptuados y exentos, a tiempo que se grava la inversión en maquinaria y equipo al no permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. Finalmente, a la permanencia de gravámenes altamente distorsionantes que castigan el empleo formal (entre ellos los llamados parafiscales), la inversión de las empresas (impuesto a su patrimonio) y la intermediación financiera (impuesto a las transacciones financieras).

Propuesta

Dados los problemas que el sistema tributario presenta actualmente, se propone una reforma estructural integral, que busca obtener un mayor recaudo para garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo y que pretende hacer más eficiente, equitativo y progresivo nuestro sistema tributario. La propuesta tiene dos grandes orientaciones:

1. En impuestos directos se debe gravar más efectivamente la renta y el patrimonio de las personas naturales con capacidad de pago (incluidos los dueños de las empresas) y gravar menos la renta y el patrimonio de las empresas. Así se lograría simultáneamente un mayor efecto redistributivo y un impacto más favorable sobre el crecimiento. En adición, para cumplir con el objetivo de la equidad, contribuyentes con características de

⁵ En promedio, en cerca del 40%, cuando se toman en cuenta tanto el impuesto a la renta como el impuesto al patrimonio y el hecho de que no se puede descontar totalmente el IVA pagado en adquisición de bienes de capital.

ingresos similares deben pagar lo mismo, lo que implica eliminar rentas exentas, deducciones especiales y tarifas preferenciales.

- 2. En impuestos indirectos se deben eliminar o reducir los gravámenes que distorsionan el funcionamiento de otros mercados (los gravámenes al empleo formal y a las transacciones financieras) El recaudo perdido debe compensarse mediante un IVA más simple y productivo y con una tasa media más alta.

Los detalles de la reforma propuesta se presentan en el Cuadro 1.

Las recomendaciones propuestas van en la misma línea de estudios anteriores exceptuando cuatro aspectos: 1. Propone que el impuesto a la renta de las empresas sea sustituido por uno a su utilidad contable, para limitar las posibilidades de manipulación contable por parte del Estado o de los contribuyentes; 2. Propone adoptar el sistema chileno, gravando los dividendos en cabeza de las personas

Cuadro 1
PROPUESTA DE REFORMA INTEGRAL

Reforma estructural	Propuesta
Renta Empresas	20% utilidad comercial, sin rentas exentas o contribuyentes exentos (sólo sin ánimo de lucro), deducciones especiales o descuentos (excepto donaciones, R&D y protección ambiental). Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Renta Personas Naturales (PN)	Bajar exención mínima a 4 SMLV; sin exenciones, deducciones especiales o descuentos. Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE. Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Patrimonio Empresas	Eliminar impuesto patrimonio empresas.
Patrimonio PN	Restablecer impuesto a personas naturales (como en 1986).
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Aumento del IVA general a 19% y tarifa especial del 10% (para previos exceptuados). Pocos exceptuados (carne, leche y huevos). Exento sólo exportaciones. Ajuste gradual de las tasas. Compensación vía Familias en Acción 1 y 2. Descuento pleno IVA pagado en bienes capital.
Transacciones Financieras	Se elimina GMF (si y sólo si es posible la reforma a renta de PN).
Parafiscales	Tramitar de manera separada pero simultánea (alternativa escalonada por niveles de ingreso laboral o tamaño de empresa)
Combustibles	Igualar impuestos y tasas del diesel y la gasolina

Fuente: Elaboración propia.

hasta en un 30%, descontando el impuesto pagado a nivel de empresa, como ha sugerido recientemente el Consejo Privado de Competitividad; 3. Propone fortalecer el régimen de renta presuntiva mínima ante la evidencia de que un número alto de empresas cerradas e individuos con alto patrimonio declaran año tras año utilidades o renta de magnitudes irrisorias; 4. Propone reducir los parafiscales, tal y como se menciona en el documento sobre reformas al mercado laboral; y 5. Propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales, de base amplia, para contribuir a financiar los gastos en seguridad y que reemplace el actual impuesto al patrimonio que grava ante todo al patrimonio empresarial. La propuesta es mas balanceada que otras inspiradas primordialmente en criterios de eficiencia, ya que conduciría, además, a un régimen considerablemente más equitativo y progresivo, con lo cual puede resultar aceptable para un espectro político amplio.

En el Cuadro 2 se exponen los principales efectos que tendrían la reforma y sus componentes sobre el recaudo

y los criterios de eficiencia, equidad y progresividad. A grandes rasgos, la reforma generaría un recaudo neto adicional entre 0,77% y 1,6% del PIB, que contribuiría a lograr la sostenibilidad fiscal de largo plazo, y tendría efectos favorables tanto en productividad, eficiencia económica, equidad horizontal y progresividad. La reforma al IVA, a la renta y al patrimonio de las personas naturales contribuiría al objetivo de recaudo, permitiendo más que compensar las pérdidas ocasionadas por la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras y a la reducción propuesta a los parafiscales. Los mayores aportes a la eficiencia económica provendrían de la eliminación o reducción de estos tres gravámenes, así como de la propuesta sobre impuesto a la renta de las empresas y al IVA. Por su parte, los mayores aportes a la progresividad provendrían de la reforma al impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales. Todos los componentes contribuirían de manera importante a la equidad horizontal y a la productividad de los impuestos básicos.

Cuadro 2
EFFECTOS DE LA REFORMA PROPUESTA Y DE SUS SOMPOONENTES

Componentes	Recaudo % PIB Recaudo	Eficiencia Económica	Eficiencia Horizontal	Equidad	Progresividad
Renta Empresas	-0,15 a 0,1	+++++	+++++	+++++	n.a.
Renta PN	1 a 1,2	+++	++	+++++	+++++
Patrimonio Empresas	-0,48	n.a.	+++++	+	n.a
Patrimonio PN	0.4	++	?	+	+++++
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	1,18 a 1,56	+++++	+++	++	--
Transacciones Financieras	-0,67	n.a.	+++	?	?
Parafiscales	-0,45	n.a.	+++++	+++++	+++++
Recaudo neto	0,77 a 1,6				

Fuente: Elaboración propia.

El trabajo discute, además, las limitaciones establecidas por la proliferación reciente de Contratos de Estabilidad Jurídica. Propone dos alternativas para evitar que empresas que los han suscrito puedan acogerse a la reducción de la tasa y a la unificación de la contabilidad tributaria y comercial, y además mantener los privilegios que tienen bajo el actual régimen durante la vigencia de los contratos. En tal caso, se mantendrían las inequidades y distorsiones que existen entre empresas similares y no se obtendrían los beneficios asociados con la simplificación del régimen. Además, el costo fiscal sería tan alto que habría que subir dos puntos más la tasa del IVA para compensarlo o no sería posible eliminar o reducir algunos de los gravámenes distorsionantes. Una posibilidad (que no lograría plenamente los beneficios buscados en materia de equidad y simplificación) consistiría en permitir una de dos opciones a los beneficiarios de los CEJ: o bien mantener sus privilegios sin beneficiarse de la reducción de la tasa y la unificación del régimen contable y tributario, o bien acogerse al nuevo impuesto renunciando a sus contratos, estimulando esta opción con la devolución, con intereses, de la prima pagada por ellos. Debe observarse que el objetivo de los CEJ era el de proteger a los inversionistas contra cambios desfavorables, pero no otorgarles ventajas indebidas sobre otros contribuyentes en caso de reducir las tasas. La otra alternativa sería la de establecer que el nuevo régimen rige para todas las empresas y establecer en la Ley los criterios de indemnización a los beneficiarios de CEJ que se consideren perjudicados por esta norma, como lo sugirió la Corte en uno de sus fallos.

No sobra subrayar la importancia que para el eventual éxito de la reforma tendría el liderazgo del Gobierno y la estrategia política y de comunicaciones que utilice. Los tres elementos claves de éxito parecen ser: 1) una ambientación pública basada en una invocación directa a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, la cual facilitaría la aprobación por el Congreso y la Corte y contrarrestaría en algo el lobby de intereses

específicos; 2) el acuerdo con las cúpulas de las bancadas para que se constituya un número reducido de ponentes que representen su posición oficial y se vote de manera integral; 3) la búsqueda de apoyo explícito por parte de las instituciones más representativas del empresariado moderno del país, así como de los gremios que representan a los pequeños empresarios, ya que estos serían los principales beneficiarios tanto de la reducción de la tasa al impuesto a la renta de las empresas como de la simplificación del sistema, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los parafiscales.

Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial

En su estudio sobre el mecanismo de concesiones para la financiación de proyectos de infraestructura vial, **Juan Benavides** parte del hecho de que estos proyectos tienen dos fuentes posibles de financiamiento: los impuestos y la participación privada. Debido a que los costos de obras viales pueden ser muy altos para ser recuperados mediante cobros a los usuarios, muchos proyectos de transporte terrestre deben hacerse por obra pública. Puesto que los fondos públicos son escasos, las concesiones en corredores viales capaces de proveer una rentabilidad privada atractiva son el instrumento idóneo para apalancar los fondos públicos, construir y administrar la columna vertebral de la red vial del país.

Una concesión es un instrumento financiero para atraer capital y habilidades gerenciales privadas al desarrollo de proyectos públicos. Un concesionario hace aportes patrimoniales frescos y consigue deuda; encarga la construcción a una firma que generalmente es distinta de la concesionaria y opera y mantiene un activo bien definido por un período finito. En el caso particular colombiano, para que el desarrollo de redes viales tenga un impacto positivo sobre las necesidades de crecimiento y competitividad de las exportaciones, la política de concesiones viales debe

concentrarse en interconectar los tres grandes centros productores del interior (Bogotá, Medellín y Cali) con los puertos marítimos sobre el Pacífico (Buenaventura) y el Atlántico (Cartagena-Barranquilla-Santa Marta) y los pasos fronterizos con Ecuador y Venezuela. La experiencia desde 1993 con las tres generaciones de concesiones revela la ausencia de un plan maestro de transporte debido a que muchas de las 22 concesiones vigentes operan en vías locales o regionales que no conectan los grandes centros industriales entre sí ni con los puertos.

El país presenta un retraso en materia de transporte terrestre y logística de competitividad frente a otros países de la región. La comparación del índice de densidad por habitante, por ejemplo, muestra que en Chile hay 1.044 km de carretera construida por cada millón de habitantes mientras que en Colombia tan solo hay 287. Algunas de las principales explicaciones a este rezago incluyen las siguientes:

1. Debido a que no se exigen aportes mínimos patrimoniales a los concesionarios, las obras se construyen muy lentamente, casi que a la velocidad de las vigencias futuras y de los peajes, desviándose de la necesidad de construirse en un período breve
2. En muchas ocasiones se destinan fondos públicos para financiar obras que no los requieren, en vez de usarlos para multiplicar la inversión privada, desperdiciándose así la oportunidad de financiación por parte de los inversionistas institucionales
3. El esquema actual de concesiones presenta otros problemas como el de malas prácticas competitivas derivadas del hecho que los incentivos perversos de

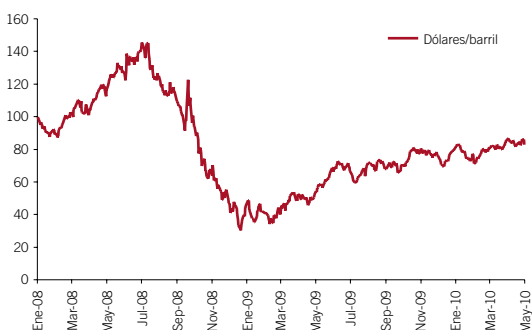
la adjudicación y supervisión llevan a que las concesiones reciban con frecuencia adiciones de obra o se prorroguen sin concurso.

Propuestas

1. Se necesita entonces un cambio en la arquitectura institucional y acoger las buenas prácticas internacionales de estructuración de concesiones. Las soluciones exigen i) cambios en la conducción del sector de concesiones y en la capacidad de hacer valer los contratos; ii) planificación de la red de transporte; iii) mejoras en la adjudicación y preparación de proyectos; y iv) estructuración financiera por los mercados financieros.
2. Para ello, no es necesario crear instituciones nuevas; basta con rescatar experiencias positivas de la década de los noventas, dando al Ministerio de Hacienda y a Planeación Nacional el liderazgo de los procesos de ingeniería financiera, estructuración y adjudicación y a Planeación Nacional un mayor peso en la planificación de la red y en la priorización de proyectos.
3. Sobre la base de un buen diseño y una buena pre-selección de firmas, la adjudicación debe hacerse mediante variables sencillas y transparentes, evitando las complicaciones de adjudicación que en vano se impusieron para tratar de impedir el comportamiento anti competitivo y las ofertas artificialmente bajas.
4. Además, la estructuración financiera siempre debe usar la práctica internacional (*project financing*), con obligaciones de aportes mínimos de patrimonio y construcción en plazos cortos.

INDICADORES ECONÓMICOS 2010

PRECIO PETRÓLEO - WTI



Fuente: EIA.

DOW JONES



Fuente: Bloomberg.

ÍNDICE GENERAL DE LA BOLSA DE COLOMBIA - IGBC



Fuente: BVC.

INDICADOR DE LIQUIDEZ INTERNACIONAL - TED SPREAD



Fuente: Bloomberg.

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

Institución	Proyección PIB (%)	
	2010	2011
Fedesarrollo	2,7	3,9
Consensus (promedio)	2,7	3,8
Más alto	4,1	5,0
Más bajo	1,5	2,5

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*

ENCUESTAS FEDESARROLLO

La mejor forma
de seguirle
el pulso a
la Economía



ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL :

Permite hacer seguimiento mensual a la dinámica y tendencias de los sectores industrial y comercial; y trimestralmente presenta datos sobre el sector de la construcción. A través de preguntas de tipo cualitativo mide las expectativas de los empresarios frente a la inversión, el crecimiento, las ventas y el empleo.

ENCUESTA DE OPINIÓN AL CONSUMIDOR :

Compila mensualmente las percepciones y perspectivas de los hogares en las 4 principales ciudades del país, frente al consumo de bienes durables, situación económica del hogar y condición económica del país. La información se puede desagregar por ciudad y nivel socioeconómico.

ENCUESTA DE OPINIÓN FINANCIERA :

Recoge información mensual acerca de inversión y expectativas macroeconómicas de los principales agentes financieros que representan el 80% de los activos del sector. La información se puede desagregar por corporaciones financieras, aseguradoras, fondos de pensiones y cesantías; y fiduciarias.



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

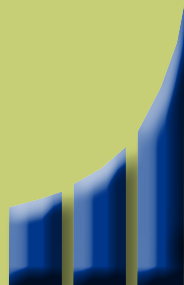
Suscripción a Encuestas Fedesarrollo

Tel. (571) 3259777 Ext. 340

e-mail: comercial@fedesarrollo.org.co

Calle 78 N° 9-91 / Bogotá D.C. - Colombia

www.fedesarrollo.org.co



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social