

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

88

Agosto de 2009



Editorial:

El proyecto de reforma tributaria

Actualidad:

Reflexiones sobre el carácter contra-cíclico de la política fiscal

Indicadores Económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 9777

Fax: 325 9770

A.A.: 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

<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 S.

Director adjunto

Mauricio Santa María S.

TENDENCIA ECONÓMICA**Editor**

Roberto Steiner

Investigadores

Julián Márquez A.

David Forero T.

Alejandra González M.

Diseño y diagramación

Adelina Espitia Gamba

Impresión

Auros Copias

www.aurosnet.com

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

El proyecto de reforma tributaria

El impuesto al patrimonio actualmente vigente, establecido mediante la Ley 1111 de 2006 y que grava con una tasa del 1% a los patrimonios líquidos de personas naturales y jurídicas superiores a COP\$ 3.000 millones, expira en el 2010. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del 2009, durante el 2008 los ingresos por concepto de dicho impuesto ascendieron a COP\$ 3.200 MM (0,7% del PIB). En virtud a la desaceleración económica, para 2009 el gobierno espera una reducción del 34 por ciento en dicho rubro, al estimar un recaudo de COP\$ 2.099 MM (0,4% del PIB). Para 2010, último año de vigencia del impuesto, los ingresos también serían del orden de 0,4% del PIB.

De manera de subsanar el faltante de COP\$2.000 MM que a partir del 2011 implica la expiración del impuesto al patrimonio, en días pasados el Ministerio de Hacienda radicó en el Congreso un proyecto de ley que contempla tres aspectos centrales: (i) la implementación de un impuesto de 0,6% durante 2011-2014 a personas naturales (exceptuando acciones y participaciones en sociedades y hasta un COP\$ 220.000.000 en el valor de la casa de habitación) y empresas que tengan un patrimonio líquido superior a COP\$ 3.000 millones; (ii) la reducción de 40 a 30 por ciento en los beneficios por reinversión de utilidades en activos fijos originalmente establecidos mediante la Ley 863 de 2003; y (iii) la eliminación de la deducción por la reinversión de utilidades a los usuarios de las Zonas Francas que ya gocen de los beneficios de la tarifa especial (y estabilizada) de 15 por ciento del impuesto sobre la renta (valga decir, los usuarios de zonas francas que se establecieron por medio de las leyes 105 de 1958, 109 de 1985 y 1004 de 2005).

Según estimativos del gobierno, el recaudo por concepto del nuevo impuesto al patrimonio alcanzaría los COP\$ 1.300 MM en 2011, el 65% de lo recaudado por el mismo concepto en 2009. La segunda propuesta que plantea el proyecto contempla la reducción en los beneficios por reinversión de utilidades para la adquisición de activos fijos productivos. Este beneficio fue creado con el propósito de impulsar la inversión y la generación de empleo. En la Ley 683 de 2003 se estableció una deducción de 30 por ciento para la inversión en activos fijos reales, la cual se elevó a 40 por ciento con la Ley 1111 de 2006. Ahora, apenas tres años después, el gobierno propone reducir la deducción nuevamente a 30 por ciento, con el propósito de recaudar COP\$ 700 MM adicionales por año.

**DAVIVIENDA**

El proyecto de reforma que ha presentado el gobierno ha sido criticado entre otras razones porque, alegan los críticos, dista muchísimo de la ansiada reforma tributaria estructural que el país demanda desde hace tiempo. En Fedesarrollo consideramos que una reforma, así no sea comprehensiva, tiene mérito si logra, así sea modestamente, mejorar la estructura tributaria. El proyecto que acaba de radicar el gobierno mejora la estructura tributaria en algunas dimensiones, pero deja mucho que desear en otras.

Por el lado positivo, el proyecto acierta al no hacer acumulables los beneficios de menor impuesto de renta y deducciones por reinversión de utilidades en Zonas Francas. En pasadas entregas de Tendencia Económica y Economía y Política (ver, por ejemplo, Tendencia # 85 y Economía y Política # 37) hemos cuestionado el régimen de Zonas Francas entre otras razones por considerar que éste introduce preocupantes elementos de inequidad tributaria a favor de las pocas empresas, generalmente las de mayor tamaño, que logran acceder al mismo.

También destacamos como un elemento positivo del proyecto recientemente presentado por el gobierno la disminución de 40 a 30 por ciento en la deducción por inversión en activos fijos. Esta propuesta es un claro reconocimiento por parte del ejecutivo de que si dicha deducción ha logrado incentivar la inversión, de ninguna manera ha logrado “pagarse por sí misma”, como se dio a entender cuando por primera vez se estableció dicha deducción. Esta medida tendrá un efecto fiscal positivo en el corto plazo, pero no un efecto de largo plazo en virtud a que, de cualquier manera, este tipo de gastos de inversión se deducen año a año como gastos por depreciación.

Es en lo referente al impuesto al patrimonio donde el proyecto de ley deja mucho que desear. Primero, establece una financiación temporal (por cuatro años) para gastos que el gobierno ha sido el primero en señalar que será necesario mantener en el mediano y largo plazo. La expiración en 2010 del impuesto al patrimonio es una excelente oportunidad para tener un serio debate sobre las nuevas formas de financiación de las Fuerzas Militares, debate en que se deben considerar todas las opciones, incluida la posibilidad de una reforma constitucional para que, reconociendo la creciente importancia del sector minero-energético en la economía nacional, una parte de las regalías tenga como destinación la financiación de la seguridad nacional, sin con ello comprometer su utilización en proyectos de salud y educación.

Segundo, no existe una justificación clara para mantener el umbral de COP \$3.000 millones. Se trata de muy pocos contribuyentes financiando un gasto que beneficia a toda la sociedad. Ampliar la base de contribuyentes del impuesto al patrimonio comprometería a la mayor parte de la sociedad, y no a unos pocos, con la provisión de un bien público que el país como un todo ha

dado muestras de valorar muchísimo. Mientras más personas financien dicho esfuerzo, más amplia será la base social que demandará efectividad y transparencia en el manejo de los recursos destinados a las fuerzas militares. El proyecto no contempla el ajuste del umbral en función de la inflación, lo cual implica que la base de contribuyentes aumentará ligeramente en el tiempo, de manera muy poco clara y transparente.

Tercero, consideramos inconveniente insistir en que el impuesto al patrimonio lo paguen, además de las personas naturales más pudientes, también las empresas de mayor patrimonio. De una parte, ello es contradictorio con todas las demás disposiciones (incluidas las referidas a estabilidad tributaria y a la deducción por reinversión de utilidades en compra de activos fijos) con que el gobierno busca estimular la inversión. De otra parte, olvida que algunas de las más grandes empresas del país son las de servicios públicos domiciliarios, varias de ellas propiedad de los municipios y, en últimas, de todos los ciudadanos. En este último caso creer que el impuesto al patrimonio lo pagan las personas de altos ingresos supuestamente dueñas de las más grandes empresas resulta tan falaz e ingenuo como creer que el impuesto a las transacciones financieras lo pagan los dueños de los bancos y no los usuarios del sistema financiero.

Reflexiones sobre el carácter contra-cíclico de la política fiscal

El pasado 29 de julio el Ministerio de Hacienda presentó al Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para 2010 que asciende a \$148,3 billones de pesos, lo que representa un aumento nominal de 7% respecto al de la actual vigencia. Según el Mensaje Presidencial, el objetivo principal de este presupuesto es la continuación y consolidación de la política de gasto contra-cíclica que se adoptó desde 2009, privilegiando el gasto social y protegiendo la inversión pública bajo un marco de responsabilidad fiscal, de tal manera que el gasto público contribuya al crecimiento económico. A continuación hacemos algunas reflexiones en torno al carácter contra-cíclico de la política fiscal.

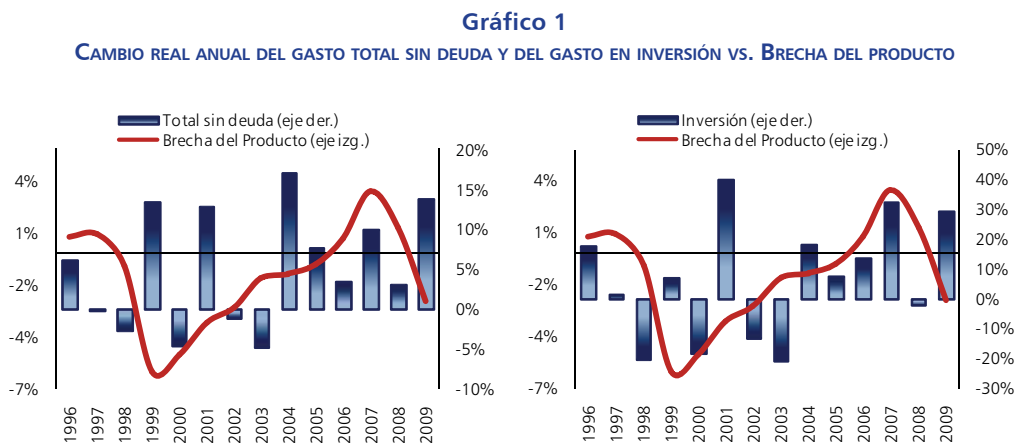
Una política de gasto contra-cíclica es aquella en la que el gobierno ahorra cuando el ciclo económico se encuentra en su fase expansionista y utiliza dichos ahorros en periodos de desaceleración económica con el propósito de financiar aumentos en el gasto público que contrarresten la caída en la demanda privada interna (consumo e inversión) y externa, sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública. Este tipo de política es fundamental para reducir la amplitud de los ciclos económicos, en beneficio de un crecimiento más estable y sostenible. El aumento excesivo del gasto público en periodos en que los demás componentes de la demanda presentan una dinámica positiva y el producto crece a tasas superiores a su potencial genera presiones inflacionarias y/o déficit en la balanza de pagos. Por otro lado, el aumento en el gasto público debe programarse en función de los ingresos fiscales de largo plazo, de manera tal que cuando la economía se favorece de bonanzas temporales en el precio de bienes de exportación, el exceso de ingresos no incentive un aumento desmesurado e insostenible del gasto público.

Para evaluar el carácter contra-cíclico de la política fiscal, comparamos el crecimiento real del gasto en el presupuesto con la “brecha del producto”. En periodos de expansión económica, cuando el PIB crece por encima del crecimiento potencial y la brecha del producto se hace positiva, el presupuesto de gastos debe crecer a tasas reales inferiores a cero¹. Así mismo, en la fase recesiva del ciclo, cuando la brecha del producto es negativa, el crecimiento real del presupuesto debe ser positivo. Es importante resaltar que el gobierno no tiene total discrecionalidad sobre todos los recursos del presupuesto y, de hecho, sobre algunos de ellos, como es el caso del servicio de la deuda, no tiene ninguna. Por tal razón,

¹ A manera de ejemplo, si el crecimiento potencial de la economía se estima en 4%, en una coyuntura de crecimiento altamente favorable, digamos de 6%, el presupuesto de gastos, una vez descontada la inflación, debería crecer al 4 y no al 6%. Ello implica que, como proporción del PIB, el gasto público disminuye durante el período de crecimiento elevado.

el análisis que sigue, y que se hace para el periodo 2002-2009, contempla dos definiciones de gasto público: de una parte, el gasto total sin incluir el servicio de la deuda; y de otra, el gasto público en inversión, partida presupuestal sobre la cual el gobierno ejerce mayor discrecionalidad.

En el Gráfico 1 se exhiben dos paneles, el de la izquierda se refiere al presupuesto total de gastos sin incluir el servicio de la deuda, el de la derecha al presupuesto de inversión. En ambos casos se presenta el cambio porcentual del gasto, descontada la inflación. Adicionalmente, se reporta la brecha del producto, tomando como fuente el Banco de la República. Nótese que la brecha del producto es altamente negativa en 1999 y positiva en niveles importantes en 2007. En el periodo estudiado el coeficiente de correlación entre las dos series es 0,09 para la serie de gastos totales sin servicio de deuda y de 0,38 para el gasto en inversión. Valga decir el gasto es pro-cíclico por cuando su tasa de crecimiento se *incrementa* cuando el producto crece por *encima* de su tendencia, y viceversa. Dicha pro-ciclicidad es particularmente marcada en el caso de la inversión pública. Es interesante anotar que si se excluyen los años 2008 y 2009, los coeficientes de correlación aumentan de manera significativa (a 0,37 y 0,81 respectivamente), sugiriendo que el gasto público es bastante más pro-cíclico en 2002-2007 que en 2002-2009 y que, de hecho, ha sido contra-cíclico en 2008 y 2009².



Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de la República

Que la política de gasto público sea o no contra-cíclica depende en gran medida de la capacidad que tenga el gobierno de aumentar su gasto en época de desaceleración económica. Esa capacidad, a su vez, va a depender de las posibilidades que tenga de des-acumular activos (p.ej. gastar recursos que previamente fueron acumulados en algún fondo de estabilización) o de aumentar los

² Evidentemente, y en tanto el recaudo por concepto de cualquier impuesto es una función positiva de la actividad económica, la política tributaria, todo lo demás constante, siempre es contra-cíclica. A saber, el recaudo fiscal y el balance fiscal *mejoran* cuando *aumenta* el crecimiento económico, y vice versa.

pasivos (p.ej. incurrir en mayor deuda, interna o externa). En el caso colombiano los fondos de estabilización no han jugado un papel importante³. Por lo tanto, las posibilidades de expandir el gasto público en épocas de desaceleración han estado vinculadas al acceso a mayor financiamiento, particularmente de origen externo. Mientras que durante la crisis de finales de los 90s el país vio como se le cerraban los mercados de capitales y era necesario acompañar la desaceleración de la demanda privada y externa con una contracción del gasto público, particularmente en inversión, en la coyuntura recesiva reciente se ha mantenido el acceso al financiamiento y, consiguientemente, se ha podido expandir el gasto público para compensar la contracción de la demanda privada. Así, entre 2008 y 2009 el gasto público sin incluir servicio de deuda pasa del 18% al 20,2% del PIB y el de inversión de 4,6% a 5,9% del PIB.

Si bien el acceso al financiamiento externo le ha permitido al gobierno mantener en 2009 unos niveles de gasto que logran contrarrestar parcialmente la caída en el gasto privado y en las exportaciones, el todavía elevado nivel de endeudamiento público y la imperiosa necesidad de mantener la deuda pública en un sendero sostenible no permiten sostener en el tiempo el esfuerzo contra-cíclico por el lado del gasto. Según el Ministerio de Hacienda --que supone para 2010 un crecimiento del PIB de 2,5% y una inflación de 4%-- el déficit del GNC pasará de 3,7% del PIB en 2009 a 4,3% del PIB en 2010 y el del SPNF de 2,3% a 3,5%. Para 2010 se proyectan ingresos corrientes equivalentes a 13,1% del PIB, inferiores en 0,5% del PIB a los que se darían en 2009. La dinámica de los ingresos y la baja capacidad de endeudamiento en virtud a los ya elevados niveles de deuda limitan el campo de acción del gobierno para aumentar el presupuesto de gastos. De acuerdo al Proyecto de Presupuesto para 2010, el gasto sin incluir el servicio de la deuda disminuye del 20,3% al 19,9% del PIB y el de inversión disminuye del 5,9% del PIB en 2009 a 4,5% del PIB en 2010. Así las cosas, el carácter contra-cíclico del presupuesto de 2010 no resulta del todo evidente.

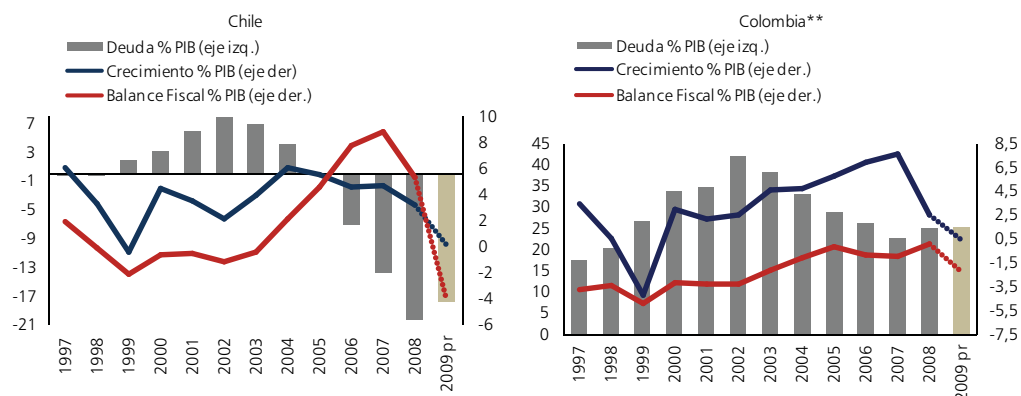
Este hecho pone de relieve la necesidad de diseñar mecanismos institucionales que garanticen que el gasto público evolucione en línea con los ingresos fiscales de largo plazo, fomentando el ahorro fiscal cuando los ingresos crecen de manera extraordinaria y el desahorro cuando crecen por debajo de su tendencia de largo plazo. Aunque las comparaciones suelen ser odiosas, Chile expone un claro ejemplo de los mecanismos institucionales que se deben implementar para promover políticas de gasto contra-cíclicas, garantizando la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. Aunque hay diferencias estructurales importantes entre las dos economías, estas presentan una importante similitud. En ambos casos, los productos básicos -- cobre en el caso de Chile, petróleo y carbón en Colombia -- tienen una participación importante en las exportaciones y en los ingresos fis-

³ El esfuerzo más interesante en ese sentido lo constituyó el FAEP, fondo que estabilizaba una parte de la renta petrolera. Infortunadamente, en lugar de haber corregido algunas de sus limitaciones, en años recientes se optó por debilitarlo aun más.

cales⁴. Se trata de productos con precios altamente volátiles que, en ausencia de mecanismos institucionales apropiados, conllevan a volatilidad en las exportaciones, en los ingresos fiscales y en la actividad económica.

Desde 2001 Chile adoptó una regla presupuestal en función del *balance estructural*, donde el Gobierno anualmente estima los ingresos fiscales que se generarían si la economía estuviese al nivel potencial y programa el gasto en función de dichos ingresos estructurales. Debido a la alta participación del sector minero en la actividad económica y en los ingresos fiscales, el Gobierno divide su estimación estructural del ingreso en dos componentes -- uno depende del precio del cobre, otro no-- lo cual permite formular dos reglas presupuestales complementarias. De acuerdo a la primera, cuando el producto, incluyendo la producción de cobre, crece por encima del potencial⁵, se debe generar un superávit estructural para ese año de 1% del PIB⁶. La segunda regla determina que una fracción del superávit registrado cada año debe acumularse en dos fondos soberanos, el de Reserva Pensional (FRP) y el de Estabilidad Económica y Social (FEES). El objetivo del primero es financiar obligaciones futuras relacionadas con las pensiones públicas. Los recursos del segundo están destinados a financiar déficits fiscales en periodos en que la economía registre un crecimiento inferior al potencial.

Gráfico 2
DEUDA NETA, BALANCE FISCAL* Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, FMI

*La información fiscal para Chile corresponde al Gobierno Central, en Colombia la información fiscal corresponde al SPNF.

**El crecimiento económico colombiano en 2009 corresponde a la proyección de Fedesarrollo

El Gráfico 2 ilustra interesantes diferencias entre Chile y Colombia en la coyuntura expansionista de 2002 a 2007. Si bien Colombia creció en promedio

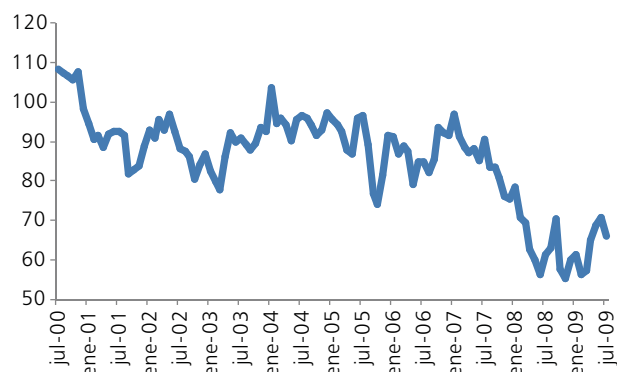
⁴ Mientras en Chile el cobre representa cerca del 47% de las exportaciones totales, el petróleo y el carbón representan alrededor del 42% de las ventas colombianas al exterior.

⁵ El PIB potencial o tendencial es estimado por un comité de expertos independientes del gobierno que evalúan cuál sería la tasa de crecimiento de la economía si se utilizaran todos los recursos productivos disponibles en la economía.

⁶ Ingreso Estructural – Gasto Fiscal = 1% del PIB

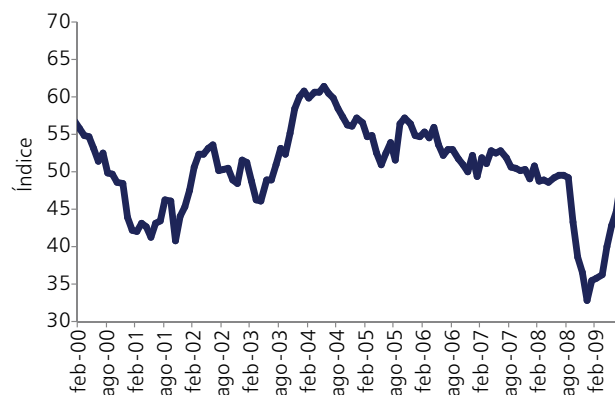
un poco más que Chile (5.3% vs. 4.5%), este último sostuvo una posición fiscal muchísimo más favorable (superávit promedio de 8.8% del PIB, en comparación a un ligero déficit en Colombia). Aunque la deuda pública como porcentaje del PIB se redujo de manera destacada en ambos países, la carga de la deuda en Colombia todavía bordea el 30% del PIB, mientras que Chile es acreedor neto desde 2005. Más interesante aun, la Dirección de Presupuesto de Chile reporta que a junio de 2009 los fondos tenían acumulado US\$19,1 billones, US\$15,8 billones en el FEES y US\$3,3 billones en el FRP. Por su bajo nivel de endeudamiento y por el importante monto de recursos acumulados en el FEES, Chile estará en capacidad de sostener una política fiscal contra-cíclica mucho más ambiciosa, en tamaño y duración, que Colombia. Es importante insistir en que la contra-ciclicidad de la política fiscal chilena responde no tanto a decisiones discrecionales de política que se tomen en el contexto de una fase de desaceleración, sino que son el resultado de la aplicación de reglas claras adoptadas desde hace muchos años. Esas reglas constituyen el arreglo institucional con el que, infortunadamente, nuestro país todavía no cuenta.

Indicador 1
CONFIANZA DEL CONSUMIDOR EE.UU.



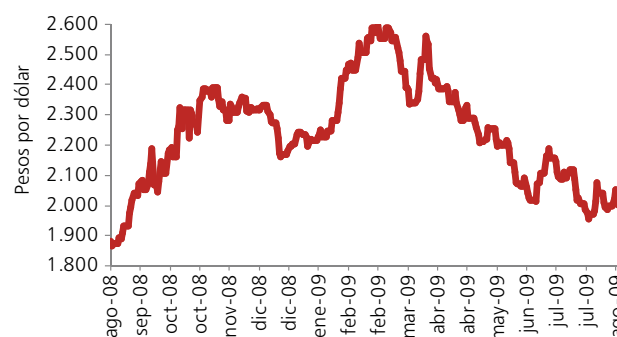
Fuente: St Louis Fed

Indicador 2
ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EE.UU.



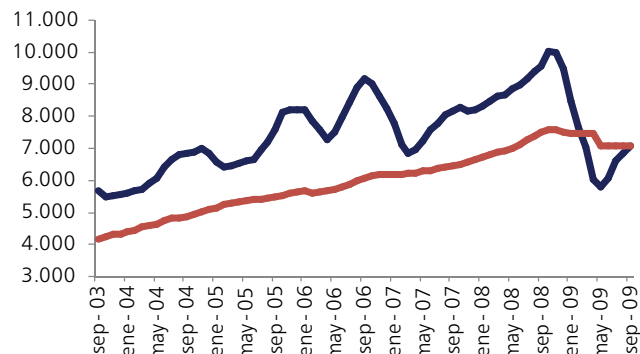
Fuente: St Louis Fed

Indicador 3
TASA DE CAMBIO TRM (PESOS/DÓLAR)



Fuente: Banco de la República

Indicador 4
PRECIO DE LA GASOLINA



Fuente: Bloomberg. Cálculos Fedesarrollo.

Indicador 5
PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2009	2010
Fedesarrollo	0,4	2,4
Consensus (promedio)	- 0,3	2,2
Más alto	0,4	3,0
Más bajo	-1,1	1,1
Desviación estándar	1,6	2,7

Fuente: Latin Focus Consensus Forecast



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

INVESTIGACIÓN

- Coyuntura y proyecciones económicas
- Política macro y fiscal
- Pobreza, educación y desigualdad
- Educación, salud y pensiones
- Mercado laboral
- Organización industrial, comercio, mercados financieros
- Análisis sectoriales
- Evaluaciones de impacto

PUBLICACIONES

- Coyuntura económica y social
- Tendencia económica
- Economía política
- Cuadernos de Fedesarrollo
- Prospectiva: Perspectivas económicas de corto y mediano plazo



ENCUESTAS

- Opinión empresarial
- Opinión al consumidor
- Opinión financiera
- Social longitudinal de hogares

EVENTOS

- Debates de coyuntura
- Conferencias
- Seminarios

www.fedesarrollo.org.co

Tel. (57+1) 3259777 Ext. 340
Fax. (57+1) 3259770
A.A. 75074 / E-mail.
comercial@fedesarrollo.org.co
Bogotá D.C. - Colombia

FEDESARROLLO

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

. . .

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica y en Coyuntura Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

. . .

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

