



# ECONOMÍA Y POLÍTICA

## ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 40 - Abril 2008 • Comentarios a: [erubiano@fedesarrollo.org](mailto:erubiano@fedesarrollo.org)

Director: Guillermo Perry R.

Editores: Mauricio Santa María S. - Eliana Rubiano M.

## LA AGENDA LEGISLATIVA ECONÓMICA DE 2008 ¿POR QUE TAN POBRE?

De acuerdo con noticias de Portafolio, marzo 18 del 2008, la legislatura ordinaria del 2008 arranca con 50 proyectos económicos de los cuales el Gobierno dará prioridad a dos: reforma financiera y ahorro de regalías. Asimismo, buscará la aprobación de otros seis: modificaciones al monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, las contribuciones parafiscales de las cooperativas de trabajo asociado, el derecho a la huelga, la creación de zonas libres de segunda vivienda, el TLC con Chile y las modificaciones al Código de Minas<sup>1</sup>.

El Proyecto de Reforma Financiera contiene propuestas de importancia, si bien deja de lado algunos de los temas más importantes que están limitando la expansión del crédito y los servicios financieros en Colombia, como se observó en entregas anteriores de Economía y Política<sup>2</sup>. El proyecto dejó de lado algunos aspectos convenientes del Anteproyecto que se discutió con los gremios e incluyó un Capítulo nuevo sobre protección al consumidor financiero pero incluye una sugerencia muy inconveniente con respecto al nombramiento del Defensor del consumidor por parte de la Superintendencia Financiera.

El Proyecto de Ahorro de Regalías busca un propósito conveniente, como es el de un mayor ahorro de los ingresos por regalías que reciben los entes territoriales, pero tiene

graves defectos de diseño<sup>3</sup>. Por su parte, el Proyecto de modificaciones al Código Minero ayudaría a agilizar algunos proyectos mineros, como se discute mas abajo. El de Segunda Vivienda propone beneficios tributarios excesivos, a tiempo que busca corregir exabruptos tributarios en que incurrió el propio Gobierno en el pasado con la acumulación descoordinada de incentivos tributarios a través del nuevo régimen de Zonas Francas<sup>4</sup>. Los de Juegos de Suerte y Azar, derecho de Huelga y Cooperativas de Trabajo asociado tienen algunas disposiciones útiles. Vistos, en conjunto, sin embargo, constituyen una Agenda Legislativa mas bien pobre, donde se echan de menos proyectos de gran alcance e impacto, como el Acto Legislativo modificatorio del Régimen de Transferencias, o la aprobación del TLC con EEUU. Incluso, resulta curioso que el Gobierno no considere prioritario el Proyecto sobre Ciencia y Tecnología que podría llegar a ser el más importante a largo plazo<sup>5</sup>.

### 1. Las prioridades legislativas del Gobierno

#### a. La Reforma Financiera

El Proyecto de Reforma Financiera introduce modificaciones al régimen financiero para los fondos de pensiones

<sup>1</sup> Portafolio, marzo 18, página 7.

<sup>2</sup> Economía y Política No. 35, noviembre de 2007. La Reforma financiera: no son todos los que están ni están todos los que son.

<sup>3</sup> Economía y Política No 34, octubre de 2007. El Proyecto de Ley de ahorro de regalías: un buen propósito con problemas de diseño.

<sup>4</sup> Economía y Política No. 39, marzo de 2008. Proyecto de Ley: zonas libres de segunda vivienda.

<sup>5</sup> Economía y Política No. 38, febrero de 2008. Proyecto de Ley sobre Ciencia y Tecnología: un tema clave para el país del futuro.

obligatorias, con el propósito de establecer un sistema de multifondos que permita adecuar mejor los portafolios de inversión a las necesidades de rentabilidad y riesgo de los cotizantes. Esta reforma traería grandes ventajas para los cotizantes y contribuiría al desarrollo y estabilidad del sistema financiero colombiano. Asimismo, incorpora a la legislación los acuerdos en materia de liberación comercial que se acordaron en la negociación del TLC con los EE.UU. Estas normas ampliarán modestamente la oferta de seguros desde el Exterior y establecen la posibilidad de tener Sucursales de Bancos y Compañías de Seguros Extranjeras con obligaciones similares a las de los establecimientos domésticos.

Asimismo, el proyecto ampliará la gama de productos financieros que se permite ofrecer a los bancos, en particular el leasing financiero y créditos para compra de empresas, y a las casas de cambio (giros y transferencias doméstico), así como la posibilidad de titularizar originaciones por leasing financiero hipotecario. Igualmente, permitirá establecer requisitos de capital especiales para los intermediarios que administren carteras colectivas (sustituyendo la introducción del intermediario único especializado para esta función, contemplado en el anteproyecto). Asimismo, el proyecto introduce nuevas facultades a la Superintendencia Financiera. No otorga, sin embargo, una mayor autonomía del Superintendente, como lo había sugerido Economía y Política y otros comentaristas.

En adición se incluyen normas que buscan reforzar la protección al consumidor financiero, referentes a información, atención y defensoría del usuario y prohibición de cláusulas abusivas. En principio resulta conveniente legislar sobre esta materia, dada la débil cultura financiera en el país, la prevención que tienen muchos usuarios potenciales con respecto a las entidades financieras y la ocurrencia ocasional de abusos y desinformación en este campo. Las normas propuestas parecen en general razonables y balanceadas. Sin embargo, se incluyó a última hora una disposición que pondría en manos de la Superintendencia Financiera el nombramiento del Defensor del consumidor, que ahora tendrá funciones de conciliador. Esta norma resulta altamente inconveniente pues convierte a la Superintendencia en juez y parte de las actividades de sus vigilados y conduce a nuevos riesgos patrimoniales para el Estado. En su lugar, se podrían establecer requisitos y procedimientos de nombramiento

y supervisión del defensor similares a los que afectan a los miembros de las Juntas Directivas.

Si bien la mayoría de estas medidas comentadas son convenientes, tienen un alcance muy limitado. Como se había comentado en Economía y Política No. 35 una verdadera reforma financiera debería afrontar temas que constituyen, según diversos estudios, las mayores limitantes a un desarrollo más vigoroso y profundo del sector, especialmente para los sectores más vulnerables de la población.

### **b. Ahorro de regalías**

Como se comentó en Economía y Política No. 34, este Proyecto de Ley responde a dos inquietudes importantes: asegurar que las entidades receptoras de regalías no sufran un cataclismo fiscal cuando los yacimientos respectivos declinen o los precios bajen, y mejorar la eficiencia con la que utilizan esos recursos. Sin embargo, el Proyecto resulta deficiente en varios aspectos. En primer lugar, no resulta claro que la intermediación propuesta a través de Findeter permita cumplir con estos objetivos. En adición, las fórmulas de ahorro y desahorro que prevé el Proyecto no están bien diseñadas y darían lugar a situaciones inequitativas e inconvenientes.

Así, por ejemplo, las receptoras de regalías por concepto de explotación de hidrocarburos tendrían que ahorrar un porcentaje muy superior de sus ingresos en comparación con las que se benefician de explotaciones mineras, puesto que las normas del FAEP (Fondo de Estabilización Petrolera) continuarían aplicándose a las primeras. De igual forma, durante los primeros diez años algunas entidades territoriales podrían retirar todos sus ahorros ante una baja importante en la cuantía recibida por regalías, a tiempo que otras en situación casi idéntica no podrían efectuar ningún retiro. Estos inconvenientes se subsanarían al adoptar en todos los casos, por ejemplo, una fórmula de ahorro y desahorro similar a la que se ha venido aplicando con éxito en el FAEP.

### **c. Reformas al Código de Minas**

El Proyecto de Reforma al Código de Minas busca resolver varios problemas que se han detectado bajo la vigencia del actual Código (Ley 685 de 2001). El más importante se refiere al hecho de que bajo el régimen actual las licencias

se otorgan al primer solicitante, sin que éste tenga que acreditar idoneidad ni capacidad económica suficiente, lo que lleva con frecuencia a la simple “especulación” con títulos mineros y a fraccionar en forma inconveniente áreas de gran potencial. El Proyecto propone requisitos técnicos y económicos más estrictos para la asignación de licencias o concesiones en diversos artículos, los cuales resultan razonables en procura de una mayor eficiencia y modernización del sector.

De otra parte, el Proyecto facilitaría las explotaciones mineras a través de facilidades de “integración de áreas” (que contrasta con algunas actuaciones recientes del Ministerio de Ambiente). Prevé, además, la creación de Distritos Mineros, que pueden resultar una forma interesante de articulación de la pequeña y gran minería. Asimismo, establece normas generales de responsabilidad social de las empresas mineras.

Sin embargo, hay algunos artículos discutibles. Por ejemplo, el consentimiento para sustituir pólizas de cumplimiento por garantías reales: ¿qué va a hacer el Ministerio o Ingeominas con los equipos mineros viejos entregados como garantía? Cosa diferente sería permitir otras garantías de tipo financiero, en adición a pólizas de seguros. En general, sin embargo, éste es uno de los proyectos mejor preparados de la agenda actual.

#### **d. Las Zonas Libres de Segunda Vivienda**

La última entrega de Economía Política concluye que, ante las desventajas competitivas que aún tiene Colombia en materia de transporte aéreo, seguridad y turismo, este proyecto podría atraer apenas un flujo modesto de inversiones del exterior. El Proyecto sería más efectivo si Colombia logra consolidar las ganancias recientes en seguridad y si dispusiera de una política coherente de promoción turística.

El artículo más importante de este Proyecto es aquel destinado a corregir el error en el que se incurrió al haber acumulado dos beneficios tributarios, cada uno de los cuales resultaba en sí mismo excesivo, a saber, la tarifa de 15% para el nuevo régimen de Zonas Francas y la generosa deducción por inversiones de la última reforma tributaria. Es saludable que el Gobierno busque corregir estos errores de improvisaciones anteriores en materia tributaria, pero

sería deseable que no incurriera al mismo tiempo en otras nuevas. Esta consideración conduce a sugerir que en lugar de un régimen enteramente nuevo, se le dé a las Zonas Libre de Segunda Vivienda el mismo tratamiento que se ha otorgado a las Zonas Francas Permanentes.

De otra parte, es necesario establecer requisitos claros y verificables para que los colombianos no residentes en el país puedan beneficiarse de los incentivos tributarios y aduaneros previstos. Por ejemplo, deberían haber sido no residentes en el país por los últimos diez años en forma continua. Asimismo, se deberían eliminar las exenciones previstas a favor de la importación de vehículos, naves y aeronaves por parte de los adquirientes de segunda vivienda, pues resultan claramente excesivos y sería muy difícil controlar su posterior adquisición por nacionales que no estén cobijados por las normas del proyecto.

## **2. Otras prioridades del Gobierno**

### **a. El monopolio rentístico de juegos de azar**

Este Proyecto busca fortalecer los recursos obtenidos por el sector salud mediante la explotación del monopolio rentístico de juegos de azar. Debido a que tanto el control de la ilegalidad como el desarrollo del mercado dependen de la acción de las empresas administradoras del monopolio (ETESA en el ámbito nacional y las empresas industriales y comerciales de los departamentos y el Distrito Capital, las sociedades de capital público departamental y los municipios para los juegos de su competencia), se busca hacerlas financiera y presupuestalmente auto sostenibles y dotarlas de instrumentos efectivos para suprimir los juegos ilegales.

La Ley 715 de 2001 había aumentando al 10% el pago por derechos de explotación otorgados a concesionarios particulares. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de esta norma, con lo cual se volvió al 1% de los derechos de explotación, al cobrar vigencia el artículo 9 de la Ley 643. El proyecto propone establecer en 8% el pago por derechos de explotación para gastos de administración de ETESA. Los concesionarios de apuestas permanentes cancelarían gastos de administración por un 3% de los derechos de explotación e igual porcentaje se establecería para los contratos en ejecución que no hayan discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración.

El objetivo principal del Proyecto es bueno y los instrumentos (el aumento del porcentaje para gastos de administración) parecen ser los apropiados. Es indudable que los recursos con los que cuentan ETESA y las demás autoridades no son suficientes para cumplir su labor a cabalidad (ni la de control, ni la de fomento), lo cual, en últimas afecta la fortaleza financiera del sector salud, por lo que este aumento parece adecuado. Sin embargo, hasta donde se conoce, no existen cálculos detallados de cuanto podría ser un porcentaje apropiado para cubrir gastos administrativos, por lo que no sabemos si ocho o diez o cinco por ciento sería suficiente para este propósito. En el lado negativo, la reforma incluye la obligación para ciertos operadores de asociarse en algunos casos, como, por ejemplo, en el de empresas que estén cercanas a la quiebra. Obligarlas a asociarse puede, entre otros efectos indeseables, afectar las empresas que si funcionan eficientemente o crear problemas de corrupción, lo cual, en ambos casos, terminará por afectar negativamente las finanzas del sector salud. En todo caso, Economía y Política considera que este proyecto no es uno que tenga un impacto fundamental sobre el desempeño del sector salud, ya que no aborda ninguno de sus problemas centrales.

#### ***b. Las contribuciones para fiscales de las cooperativas de trabajo asociado***

El Proyecto crea las contribuciones especiales a cargo de las Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- y Cajas de Compensación Familiar. Podría pensarse, en principio, que es muy discutible esta propuesta, dados los altos niveles de informalidad en el mercado laboral colombiano debidos, en gran parte, a la existencia de altas cargas parafiscales sobre el trabajo formal<sup>6</sup>. Sin embargo, dado el abuso que se ha observado en el uso de estos instrumentos para la contratación de trabajadores exentos de pagos sobre la nómina, se constituye en un esfuerzo importante para cerrar este “hueco” generador de informalidad adicional. El instrumento de las cooperativas nunca fue concebido como uno que permitiera a los empleadores no pagar los aportes pero terminaron siendo el vehículo

ideal este fin. Sin embargo, esto pone de presente que unos de los problemas más fundamentales que enfrenta actualmente la política social en Colombia es la “trampa de la informalidad”, en la cual los altos costos asociados a la nómina cada vez aprietan más el mercado formal y, paradójicamente, los recursos que de allí provienen son utilizados para otorgar subsidios, en la mayoría de los casos, a los trabajadores informales. Por eso, en cualquier caso, el impacto de de este proyecto no será el esperado en términos de aumentos de formalidad.

#### ***c. El Derecho de huelga***

Este proyecto busca acercar más la legislación interna colombiana, en lo que tiene que ver con el derecho de huelga, a las disposiciones internacionales sobre la materia. En términos muy generales, se amplían los derechos para los trabajadores al establecer, entre otros, que i) la legalidad la determinará la autoridad judicial laboral (y no el ejecutivo a través del Ministerio de Protección Social), lo que termina impactando las sanciones; y ii) se alargan los plazos para convocar un tribunal y, además, se establece que este será convocado previo paso por la Comisión Permanente de Concertación Laboral, de la cual hacen parte los trabajadores. En este sentido, consideramos que se da un paso positivo al hacer más efectivo el derecho de huelga a los trabajadores lo cual puede redundar en mejores relaciones empleador-empleado y, por tanto, en incrementos de productividad. Adicionalmente, en una coyuntura como la actual (en la que el TLC con los EE.UU está en vilo precisamente por este tipo de problemas) pude traer importantes dividendos en materia de política económica para el gobierno. Sin embargo, Economía y Política llama la atención sobre el hecho que la regulación posterior de esta normatividad debe ser muy cuidadosa porque, de lo contrario, esta se convertirá tan solo en otro costo más para la generación de empleo y, lo que es más importante, en un costo adicional (medido en eficiencia y producto) para la economía en el caso de alargamientos sustanciales de la duración promedio de las huelgas.

### **3. Conclusión**

La agenda legislativa descrita en esta edición de Economía y Política no contempla reformas económicas de mayor alcance y se limita a modificaciones menores, incluso en áreas donde habría cosas más importantes que hacer

<sup>6</sup> Cárdenas, M y C. Mejía. 2007. “Informalidad en Colombia: nueva evidencia”. Fedesarrollo, Documento de Trabajo 35.

como en materia financiera y de salud. ¿Por qué el Gobierno no apoya proyectos de iniciativa legislativa sobre temas que podrían tener un impacto grande en el largo plazo, como ocurre con el de Ciencia y Tecnología? Se nos ocurren dos hipótesis explicativas, que son probablemente complementarias.

Es probable que, ante el auge económico actual, cuando acabamos de registrar el crecimiento más alto de los primeros trimestres desde 1994, tanto el Gobierno, como el Congreso y el propio sector privado, estén influidos por una actitud excesivamente complaciente: ¿si las cosas van tan bien, para que nos preocupamos por el futuro? La literatura especializada sobre la economía política de las reformas económicas ha hecho notar que es usual que las reformas importantes se hagan en momentos de crisis económica, cuando la urgencia de introducir cambios es manifiesta para todos y los grupos de interés que podrían oponerse están temporalmente debilitados<sup>7</sup>. Al menos, la experiencia colombiana de principios de los noventa sugiere que es necesario que exista cierta inconformidad por la pérdida de dinamismo económico, como había sucedido en la década de los ochenta, para que un Gobierno reformista pueda convocar el interés nacional alrededor de un programa de reforma económica.

La primera administración Uribe se inició con un gran ímpetu reformista, posiblemente porque veníamos de la profunda crisis económica de finales de la década de los noventa que aún no se había superado plenamente en el año 2002. Resulta evidente que el ánimo reformista de la Administración ha ido extinguiéndose a medida que se acelera el crecimiento económico. De hecho, algunas

de las políticas recientes van en dirección opuesta a un manejo previsor y ortodoxo de la economía. Ejemplos de este comportamiento son la última reforma tributaria, el nuevo régimen de zonas francas, la carencia de prioridades claras en materia de infraestructura pública y los subsidios presupuestales a grandes grupos de interés económico.

De otra parte, la coyuntura política nacional e internacional puede haber influido en la progresiva falta de atención a los temas económicos de largo plazo. Un gobierno asediado por problemas complejos de relaciones internacionales, en particular con las naciones vecinas, y un Congreso debilitado por el escándalo de la para política y que centra sus esperanzas de reivindicación institucional en la reforma política, posiblemente tienen poco tiempo, energía y ganas de medirse con seriedad a los grandes temas económicos. El fantasma de una nueva reelección presidencial posiblemente influye también en un ambiente poco propicio a la reforma económica de largo plazo, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, como se observó durante el proceso de la iniciativa pasada de reforma constitucional para la reelección. En adición, al revisar la experiencia de los “segundos mandatos” recientes en América Latina (Menem en Argentina, Cardoso en Brasil, Fujimori en Perú y Uribe en Colombia), el segundo período resulta ser considerablemente menos reformista que el primero.

Este ambiente político y de opinión, adverso a la reforma económica resulta difícil de contrarrestar. Pero es deber de los técnicos y comentaristas alertar sobre el alto costo de oportunidad que entraña el no dedicar suficiente atención y esfuerzo a los temas económicos del largo plazo.

---

<sup>7</sup> Alesina, A y A. Drazen. 1991. “Why are Stabilizations Delayed?”. *American Economic Review* 81:1170-89.