



Iniciativas de reforma tributaria: DISTORSIONES A GRANEL

Siempre hemos insistido en la importancia que tiene el ajuste fiscal para la estabilidad y el futuro del país. Es por ello que hemos respaldado las reformas tendientes a lograr el saneamiento de las finanzas públicas. Somos conscientes de la urgencia de la reforma, pero creemos que ésta no debe deteriorar la competitividad de los mercados colombianos, y con ello las posibilidades de desarrollo para el país.

En el texto de la reforma aparecen dos de las iniciativas más nocivas para la economía: el aumento del impuesto a las transacciones financieras del 3 al 4X1000 y el establecimiento de un impuesto a patrimonios superiores a \$3.000 millones a una tarifa del 0.3%.

Esta edición de la Semana Económica tiene como fin presentar algunas reflexiones del sector financiero en torno a las iniciativas que se sometieron a consideración del Congreso en el proyecto de Ley 155. Pese al mayor recaudo esperado en el corto plazo, las distorsiones que genera sobre la economía terminarán por minar la capacidad productiva, golpear la inversión, debilitar la regulación bancaria prudencial y atrasar el desarrollo financiero del país.

La iniciativa de reforma tributaria parece desconocer la importancia que tiene el sector financiero en la modernización y el crecimiento de una economía y de la sociedad. Sólo así se explica la intención de establecer impuestos tan lesivos como el del patrimonio y el 4X1000.

Sector financiero: pilar del desarrollo

El sector financiero surge como una respuesta económica a los problemas de coordinación entre prestatarios y prestamistas. Sin éste, ¿cómo harían para coordinarse de manera descentralizada cerca de 10 millones de depositantes con otro tanto de potenciales prestatarios, con diferentes preferencias de riesgo y de plazos?.

No debe perderse de vista que en una economía sin sector financiero cada prestamista supervisaría por separado a cada potencial prestatario, mientras que en una con sector financiero, unos pocos prestamistas - los bancos- cumplirían esta función de manera centralizada.

Al canalizar el ahorro hacia la inversión, el sector financiero contribuye al crecimiento. ¿Qué pasaría con la inversión de las empresas si no pudieran acceder al crédito para financiar la compra de una nueva maquinaria cuyo costo excede su capacidad de ingresos, como en el caso de Transmilenio? ¿Cuántas personas podrían tener vivienda propia si tuvieran que esperar a ahorrar todo su valor para comprarla?. El tiempo estimado de espera para comprar una vivienda de 35 millones es de 16 años para un individuo con tres salarios mínimos, una tasa de ahorro del 12% de su ingreso mensual, a una tasa de interés del 7.5% anual.

El sector financiero administra el sistema de pagos de una economía. El uso de canales de distribución de efectivo, de recaudo de servicios públicos e impuestos permite aumentar la eficiencia en los intercambios y la toma de decisiones. También es un creador secundario de dinero. La oferta monetaria disponible hoy en día es 5.8 veces la base

monetaria emitida por el Banco de la República. Estos recursos se convierten en crédito para los sectores público y privado.

La evidencia internacional muestra que países con un alto desarrollo financiero en la década de los 70, registraron mayores niveles de crecimiento económico entre 1975 y el 2002. Lamentablemente parecería que esta evidencia se ha olvidado en Colombia.

Mito sobre la crisis y las utilidades

Sobre el sector ha recaído una gran carga fiscal y financiera asociada con la solución de la crisis reciente: en valor presente es del orden de \$5.4 billones.

Cuadro 1

Recursos usados en la crisis financiera

	Billones de \$	Participación %
Capitalización Banca Pública	5.4	44.6
Liquidación Caja Agraria	2.3	19
Banca Cooperativa	0.4	3.3
Alivio Deudores Hipotecarios	2.8	23.1
Préstamos Banca Cooperativa	0.6	4.96
Préstamos Banca Privada	0.6	4.96
Total	12.1	100

Fuente: Arias et. Al (2002).

Es importante que se recuerde que el 95% de los recursos para solucionar la crisis financiera se destinó a capitalizar la banca pública y a dotar de alivios a los deudores hipotecarios. Apenas un 5% se dirigió a la banca privada en forma de préstamos que ya se están pagando oportunamente al FOGAFIN. Además, las entidades financieras que no pudieron honrar estas deudas fueron liquidadas (Cuadro 1).

El nivel de utilidades del negocio financiero observado a octubre de 2003 (\$1.5 billones) es visto como exagerado y ha servido

de caballo de batalla para impulsar más cargas tributarias al sector. Este nivel de utilidades no es tan alto como aparenta ser. Por ejemplo, el retorno sobre activos hasta septiembre para el sector financiero fue de 1.7%, mientras que para las empresas del sector real fue del 5% en igual período. Además, las utilidades acumuladas entre el 2001 y el 2003 (\$2.7 billones) no han sido suficientes para enjugar las enormes pérdidas de la crisis (\$5.6 billones).

El 4X1000: atracción fatal

Desde el punto de vista del recaudo, este es un impuesto muy atractivo para países sin disciplina fiscal y donde se privilegia el corto al largo plazo. Aunque puede solucionar transitoriamente los problemas de caja del gobierno, va generando estragos permanentes en el sistema de pagos y en el desarrollo financiero. Seguiremos insistiendo en la necesidad de eliminar este gravamen. Para ello nos apoyaremos en la evidencia de los males que ha causando a la economía.

En primer lugar, el impuesto a las transacciones financieras ha aumentado la demanda de efectivo por parte del público. Como porcentaje de la base monetaria, éste pasó de representar un 50% entre 1980 y 1998, a un 75% en los últimos años. Este aumento tiene enormes implicaciones para el desarrollo financiero y la política monetaria: los bancos tienen menos depósitos para otorgar créditos, mientras que el banco central tiene que expandir la base por encima de los niveles normales para satisfacer el apetito del público por efectivo, lo cual se traduce en un encarecimiento del crédito.

Es importante destacar que el aumento del impuesto a las transacciones financieras contradice abiertamente las intenciones de la reforma de formalizar cada vez más la economía y promover el uso de medios electróni-

cos de pago. No hay duda de que el aumento de la demanda de efectivo incentiva la informalidad y la evasión en el pago del IVA, al tiempo que le resta potencia a los sistemas de control a las transacciones ilegales.

Estudios académicos señalan que el impuesto a las transacciones financieras puede generar distorsiones más grandes sobre la economía que los que producen el impuesto directo sobre los ingresos y sobre el consumo. Arias et. Al (2002)¹ concluyen que *“Si el gobierno debe escoger entre impuestos a las transacciones financieras, impuestos a la renta, o impuestos al consumo para financiar su actividad, es preferible utilizar este último dado que domina los primeros en términos de su impacto sobre el bienestar”. Si no es posible modificar estos tributos, entonces incrementar el impuesto a la renta es preferible a utilizar el impuesto financiero”*.

En pocas palabras, los efectos esperados del impuesto a las transacciones financieras sobre el bienestar y el crecimiento son peores que los que se derivan del impuesto sobre la renta.

Cuadro 2
Impacto estimado del 4X1000 sobre las tasas de interés, según plazo.

	Plazo	Tasa Ex post		Diferencia	Costos Inv.		Total Costo
		Tasa E.A.	E.A.		Forzosa	Puntos Básicos	
4X1000	90	7,85%	9,6%	174	20		194
	60	6,50%	9,1%	258	107		365
	30	5,50%	10,7%	518	214		732
	15	3,50%	13,9%	1.041	341		1.382

Fuente: Cálculos Asobancaria

¹ Arias, Andrés, et. Al. (2002). “Efectos en Bienestar de la Represión Financiera”. Documento CEDE. 2002-02. Abril

Por último, es importante destacar el efecto que el impuesto a las transacciones produce sobre las tasas de interés de los CDT. Por ejemplo, a un plazo de 90 días, el 4X1000 representa un costo de 174 puntos básicos. Los cuales representan una carga adicional sobre el costo del crédito, justo en momentos en que se necesita un papel activo del sector privado en la consolidación económica.

El impuesto al timbre: una posibilidad inconveniente que no se descarta

En las discusiones se ha contemplado la posibilidad de un impuesto de timbre del 1% a los endosos y sesiones de títulos valores, acciones y bonos con un plazo inferior a un año. Una medida de tal naturaleza haría que los buenos propósitos de desarrollar el mercado monetario de corto plazo se quedarán únicamente en el papel. De llegarse a aprobar una medida en dicho sentido, el margen de acción de las autoridades financieras para incentivar los mercados de corto plazo sería mínimo y tendríamos que resignarnos a postergar este proyecto por un tiempo indefinido.

Impuesto al patrimonio: un golpe a la inversión y a la generación de empleo

Otra vía fácil para solucionar los problemas de caja del gobierno consiste en ir a la fuente de la riqueza de un país sin medir las consecuencias sobre la inversión y el empleo futuro. La iniciativa de gravar el patrimonio, además de dejar moribunda la gallina de los huevos de oro de la economía -que no es otra que la inversión- mina la capacidad de generación de empleo.

El del patrimonio es de los impuestos más antitécnicos que existen. Así lo recono-

ció la Ley 6° de 1992 que lo eliminó por considerar que grava la posesión del patrimonio sin considerar su capacidad de generación de riqueza. Este impuesto rompe con el principio tributario de la capacidad contributiva. Esta hace referencia a la necesidad de gravar la renta y los ingresos de los contribuyentes, dado que estos son indicadores adecuados de su capacidad financiera.

Los impuestos sobre el patrimonio tienen una incidencia negativa de largo plazo sobre la economía. Escobar et. Al. (2002)², en uno de los trabajos técnicos de la Misión de Ingresos, demuestran que si bien en el corto plazo el impuesto sobre el capital puede ser el menos costoso para la economía, una vez se ajusta la inversión a sus niveles deseados en presencia de mayores costos, en el largo plazo resulta ser el peor de todos.

Cuadro 3
Incidencia fiscal en el largo plazo

	Rendimiento	CMF	CMF Trabajo formal	CMF Trabajo informal	CMF para el capital	Inversión
IVA	73%	1.62	-0.48	-0.64	-0.06	-0.10%
Impuestos productos	85%	1.6	-0.40	-0.66	0.03	-0.08%
Impuestos al trabajo	66%	1.68	-0.49	-0.79	0.09	-0.02%
Aranceles	70%	1.23	-0.53	-0.35	0.04	0.00%
Impuestos al capital	46%	2.73	-0.58	-0.83	-0.07	-0.20%

Fuente. Escobar et. Al. (2002). El CMF es el costo marginal de los fondos, es decir, el costo que para cada sector representa aumentar en un peso el recaudo del impuestos.

El cuadro 3 muestra que el impuesto al capital es el menos eficiente en materia de recaudo, porque un aumento del 1% solamente genera ingresos adicionales equivalentes al 0.47%. Las pérdidas generadas por cada impuesto se miden por el costo marginal de los fondos, esto es, la disminución del bienestar que se genera por un incremento de \$1 en el recaudo. Allí también el impuesto al

capital demuestra ser el más perjudicial, no solamente para la inversión sino para los salarios reales del sector formal e informal (con caídas del 0.58% y 0.83%, respectivamente).

Es sumamente importante que se entienda que el patrimonio del sector financiero tiene una naturaleza completamente diferente a la del resto de sectores de la economía. Los estándares que en la materia establece la regulación tienen como fin preservar la confianza del público. El capital bancario sirve de respaldo para absorber pérdidas inesperadas asociadas a los diferentes riesgos de la banca.

No hay que perder de vista que los bancos en Colombia operan con un nivel de patrimonio superior al exigido por la regulación, en una clara muestra de prudencia y respaldo del ahorro del público. Un impuesto al patrimonio como el propuesto desestimula este comportamiento, al castigar a los bancos que han hecho esfuerzos para capitalizarse después de la crisis financiera.

Esta carga surge precisamente en momentos en que el Comité de Regulación de Basilea se encuentra definiendo un nuevo acuerdo de capital para hacer más sensible el patrimonio a los riesgos de mercado, de crédito y operacional. El nuevo acuerdo puede implicar mayores requerimientos de capital para las actividades de crédito más riesgosas como el microcrédito y el crédito de consumo. Un impuesto al patrimonio podría distorsionar los incentivos del sector para la asunción de riesgos favoreciendo carteras menos arriesgadas y, por tanto, menos exigentes en materia de capital. Lo anterior va en contravía de la política gubernamental y del sector para incentivar el microcrédito con criterios de estabilidad y suficiencia de largo plazo.

La importancia del patrimonio radica también en la capacidad de otorgar crédito. Si los niveles de patrimonio se llegaron a reducir

² Escobar, Andrés et. Al. (2002). "Incidencia Tributaria en Colombia". DNP. Documento de Trabajo.

a los niveles mínimos exigidos por la ley (para mantener una relación de solvencia del 9%), se podría generar una menor oferta crediticia. Hoy en día el sector financiero, con el nivel de patrimonio observado a octubre del 2003, puede expandir los activos ponderados por nivel de riesgo en un 50% (\$28 billones) con el cumplimiento de una relación de solvencia del 9%. Si se llegara a reducir el patrimonio, ese crecimiento potencial podría llegar al 2% (\$1.2 billones).

Las cuentas de la reforma

Las cuentas sobre los efectos tributarios de la reforma propuesta se presentan en el cuadro 1 anexo. Además de los comentarios anteriores, vale la pena examinar el impacto de mediano plazo de las propuestas y de su capacidad limitada para solucionar los problemas fiscales del país.

Por efectos de la deducción en la base gravable del impuesto de renta, equivalente al 28.6% de las inversiones entre el 2004 y el 2007, el gobierno dejará de percibir ingresos del orden de \$700 mil millones en el 2004. Pese a que la intención de política es buena al buscar incentivar la inversión, no consulta la realidad fiscal del país.

De otra parte, la exención a la reinversión de utilidades hace que el esfuerzo tributario de la reforma se esfume rápidamente: los ingresos adicionales esperados pasan de representar un 1.01% del PIB en el 2004 a un 0.35% en el 2010.

Vale la pena destacar que la parte del proyecto que tiene que ver con la lucha contra la evasión representa para el año 2004 un aumento del recaudo de \$970 mil millones, equivalentes a 0.4% del PIB. Sin embargo, desde el año 2005 este esfuerzo se reduce a una décima parte, es decir, 0.04% del PIB. ¿Por qué una reforma que se supone es-

tructural pierde potencia tan rápido?. La respuesta se encuentra en que ésta se fundamenta en una "amnistía" que busca incentivar el pago de deudas tributarias atrasadas, pero que no ataca los incentivos a la evasión y elusión.

El diagnóstico sobre el desbalance de las finanzas públicas muestra la urgente necesidad de realizar reformas estructurales. Por el lado de los gastos, es necesario corregir la enorme carga que ejercen las transferencias a las entidades territoriales, el desequilibrio del sistema pensional y la inflexibilidad que soporta el estatuto orgánico del presupuesto.

No se debe desaprovechar la oportunidad que representa la actual coyuntura. Si se quiere atacar el problema por el lado de los ingresos, se debe promover que esta reforma sea hecha con criterios estructurales y no de caja menor.

Creemos que una reforma soportada en el aumento del IVA, que no deteriora el ingreso de las clases menos favorecidas al mantener exentos los productos básicos de la canasta, modifica nuestro sistema de tributación de manera estructural, haciéndolo más equitativo y balanceado. Los estudios técnicos de la Misión de Ingresos han demostrado que el IVA genera menos distorsiones sobre el crecimiento que los propuestos al patrimonio y a las transacciones financieras.

Comentarios finales

Creemos que se debe aprobar con urgencia una reforma tributaria que recaude 1.1% del PIB, pero ésta no puede ser hecha de cualquier manera. No tiene sentido atentar contra la competitividad de la economía, pues se paga con enormes costos sociales.

La reforma tributaria propuesta tendrá efectos negativos sobre el desarrollo financie-

ro del país, al estimular la desintermediación financiera. La experiencia internacional es contundente en señalar que los países con sistemas financieros desarrollados crecen y se desarrollan más en el largo plazo.

Impuestos como el de las transacciones financieras tienen efectos más negativos sobre el bienestar y el crecimiento que otras alternativas como el impuesto a las ventas y la renta.

Gravar el patrimonio del sector financiero es imponerle costos a la regulación prudencial, ya que éste tiene como fin preservar la confianza en el sistema y respaldar los ahorros del público ante choques como el de la pasada crisis financiera.

Las urgencias de corto plazo en materia fiscal no pueden solucionarse a costa de generar más distorsiones financieras. Estas atrasan el desarrollo del país y le abren las puertas a la informalidad y la evasión.

Para que el mayor esfuerzo tributario tenga efectos duraderos, es imprescindible avanzar en materia de reformas estructurales por el lado del gasto. Todavía quedan pendientes las reformas a las pensiones, a las transferencias territoriales y al presupuesto general de la nación.

Cuadro 1 anexo. Las cuentas de la reforma

Mayores o menores recaudos por concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Modificaciones en Renta	686.254	-51.083	258.943	-355.467	-379.455	-406.472	-435.412
Como % del PIB	0,28%	-0,02%	0,09%	-0,12%	-0,11%	-0,11%	-0,11%
1. Incremento en la sobretasa del 5% al 10% y anticipo en 2004	328.136	0	376.900	407.263	437.319	468.456	501.810
2. Anticipo de un año de la reducción gradual de tratamientos preferenciales	0	172.897	123.353	0	0	0	0
3. Integración de cooperativas al régimen común	0	86.083	93.732	101.283	108.757	116.501	124.796
4. Eliminación de retenciones para ingresos provenientes del exterior	-41.000	-44.643	-48.239	-51.799	-55.487	-59.438	-63.670
5. Impuesto de renta con deducción del 28,6 de las inversiones 1/.		-700.000	-756.392	-812.214	-870.043	-931.990	-998.348
6 Impuesto a patrimonios superiores a 3000 millones con tarifa de 0,3% De los cuales provenientes del Sistema Financiero	399.118 49.094	434.580 53.456	469.589 57.762				
II. Modificaciones al impuesto de las transacciones financieras	476.818	508.799	538.793	566.984	595.207	624.834	655.935
Como % del PIB	0,20%	0,19%	0,19%	0,18%	0,18%	0,18%	0,17%
1. mayor recaudo por aumento de 3 a 4 X mil	476.818	508.799	538.793	566.984	595.207	624.834	655.935
II. Modificaciones en IVA	218.913	362.425	455.916	563.752	680.836	729.312	781.239
Como % del PIB							
1. llevar la tarifa diferencial del 7% al 13%	513.356	523.403	569.907	615.819	661.266	708.349	758.783
2. Excluir los bienes exentos del la Ley 788	208.490	302.686	327.070	351.208	376.214	403.001	431.694
3. Reducir la tarifa de retención en la fuente de 75% a 60%	-302.933	-245.894	-205.747	-150.595	-85.974	-92.095	-98.652
4. devolución del 2% en compras con dinero plástico	-200.000	-217.770	-235.314	-252.680	-270.670	-289.942	-310.586
III. Impuesto a las Pensiones	122.729	134.146	145.325	157.108	170.087	184.532	200.837
Como % del PIB	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%
1. Gravar 14 mesadas con la estructura de renta	122.729	134.146	145.325	157.108	170.087	184.532	200.837
Subtotal propuestas	1.504.714	954.287	1.398.977	932.378	1.066.674	1.132.206	1.202.599
Como % del PIB	0,62%	0,36%	0,49%	0,30%	0,32%	0,32%	0,32%
Proyecto de Ley de Antievasión	970.187	93.653	101.245	108.758	116.519	124.815	133.702
Como % del PIB	0,40%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%	0,04%
Total Proyectos	2.474.901	1.047.940	1.500.222	1.041.136	1.183.193	1.257.021	1.336.301
Como % del PIB	1,01%	0,39%	0,52%	0,34%	0,36%	0,36%	0,35%

Fuente: Asociación Bancaria y de Entidades financieras de Colombia, con base en estimaciones de la Dian (recaudo proyectado proyecto de reforma) y cálculos propios.

1/. De acuerdo con estimaciones del Dr Horacio Ayala, exdirector de Impuestos y Aduanas Nacionales