



La reforma tributaria:

HACIA UN IVA UNIFICADO

El panorama fiscal para el 2005 no es el más halagador. Problemas como el agotamiento de las reservas del sistema pensional en el tercer trimestre de 2004, el creciente monto de las transferencias, aunado a los requerimientos del gobierno en materia de inversión social, hacen que la situación sea difícil de manejar.

Por ello, desde la Asociación Bancaria queremos llamar la atención sobre la necesidad de sacar adelante la reforma tributaria en esta legislatura. De no aprobarse se dispararía el déficit del 2005 por encima del 3.0% del PIB, lo que tendría efectos perversos e impredecibles en los mercados internacionales, y derrumbaría la confianza de los consumidores y empresarios colombianos que vienen empujando la dinámica económica del país.

Si bien la propuesta presentada por el gobierno no plantea soluciones estructurales, creemos que se trata de una valiosa oportunidad para introducir, de una vez por todas, cambios profundos en la estructura del impuesto al valor agregado, e insistir en la conveniencia de tener un IVA unificado. De no ser así, solo se convertirá en una discusión de caja menor y muy pronto estaremos analizando la necesidad de crear nuevos impuestos.

Las razones del gobierno

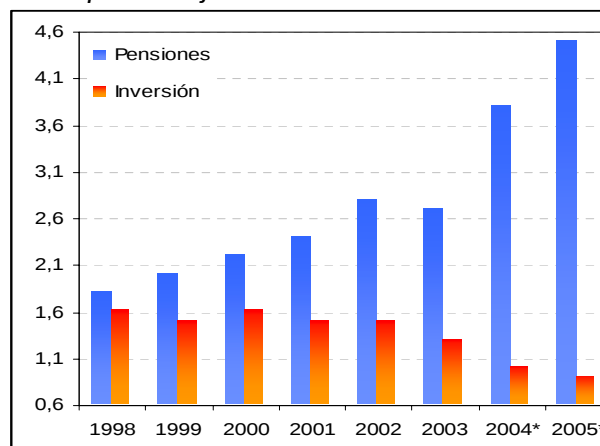
La principal fuente del desequilibrio de las finanzas públicas en el 2005 es, sin duda, el problema pensional. Durante la presente legislatura el Ejecutivo debe tramitar una adición presupuestal por un valor de \$950 mil millones para financiar la brecha existente en el ISS. En el 2004 estas transferencias alcanzarán los \$2 billones y se estima que para el 2005 serán del orden de \$4.2 billones.

Las cifras muestran claramente el impacto que se tendría sobre las finanzas públicas. Mientras que en 1998 el gasto en pensiones era de 1.8% del PIB, en 2003 ascendió a 2.7%. Para 2005 el Plan Financiero publicado recientemente por el Confis estima pagos equivalentes a \$12.2 billones de pesos es decir 4,5% del PIB.

Gráfico 1

Gasto en pensiones e inversión del Gobierno Nacional Central

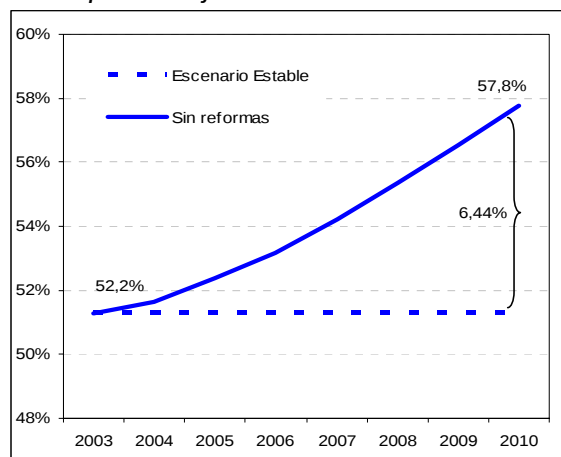
Como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La dinámica del gasto pensional implica un aumento del déficit del gobierno que se refleja en la evolución de la deuda pública. De acuerdo con estimaciones que hemos realizado en la Asociación Bancaria, de no aprobarse una reforma que ataque el creciente pago de pensiones o que, al menos, lo compense, como es el caso del Acto Legislativo, la deuda pública puede llegar a 58% del PIB en el 2010, aproximadamente 6 puntos porcentuales más que su nivel actual.

Gráfico 2
Evolución de la deuda pública
Como porcentaje del PIB



Fuente: cálculos ASOCIACIÓN BANCARIA

La propuesta del gobierno

La propuesta del gobierno incluye la modificación del IVA, del impuesto a la renta a través de las pensiones, del impuesto al patrimonio y de unas normas de procedimiento relacionadas con el Registro Único Tributario.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, de aprobarse este proyecto, el país contará con recursos adicionales por \$1.7 billones en el 2005 y \$1.9 billones en el 2006, equivalentes a 0.66% del PIB en los dos años. Estos estarían distribuidos tal como lo muestra el cuadro 1.

El IVA

Acompañamos al gobierno en su propósito de que el IVA sea la base de la reforma tributaria. No obstante, consideramos que la propuesta debería estar soportada en la ampliación gradual de la base del impuesto con una tarifa generalizada. Ello permitiría modificar el sistema de manera estructural, haciéndolo mucho más equitativo y balanceado.

Cuando se aplican tasas uniformes de tributación a la mayor parte de la base, se reduce de manera drástica la evasión y se mejora la eficiencia económica del impuesto. Adicionalmente, la generalización de un tributo de esta naturaleza

favorece la formalización de la economía y, a través de ello, propicia un mayor nivel de recaudo.

Cuadro 1
Principales efectos recaudatorios

Millones de pesos

	2005	2006	2007	2008
IVA	1.534.905	1.660.513	1.783.059	1.910.012
Tarifa general	846.336	915.757	983.340	1.053.354
Gravar al 3% los excluidos y exentos	729.646	789.186	847.428	907.764
Elevar la tarifa del 10% al 12%	123.941	134.054	143.947	154.196
Mantener la exclusión para bienes de consumo básico	-165.018	-178.484	-191.656	-205.302
Gravar pensiones	177.699	209.045	248.330	284.785
Patrimonio >1000 millones	53.945	56.103	57.927	59.664
TOTAL	1.766.549	1.925.661	2.089.316	2.254.461

Fuente: Ministerio de Hacienda

Por otra parte, la progresividad de un impuesto se asocia con mayores tarifas a mayores niveles de ingreso. En el caso del IVA ésta debe entenderse en un sentido más amplio, no sólo en relación con la estructura del recaudo, sino también con la forma en que se distribuyen y utilizan dichos recursos en inversión social dirigida a las clases menos favorecidas.

Por lo tanto, no se debe desaprovechar la oportunidad que representa la actual coyuntura. Si se quiere atacar el problema por el lado de los ingresos, se debería aplicar una tarifa unificada del IVA, a la cual se podría llegar de forma gradual.

La propuesta del gobierno:

La propuesta del gobierno en relación con el IVA es:

- Aumentar en un punto porcentual la tarifa general llevándola al 17%.
- Ampliar la base al incluir bienes y servicios que antes no estaban y grabarlos a una tarifa del 3%, manteniendo excluidos algunos productos.

- Aumentar al 12% la tarifa para los bienes y servicios actualmente gravados al 7%, ampliándoles el beneficio de la devolución de dos puntos del IVA a las compras con tarjetas débito o crédito.

La situación actual:

La actual propuesta de modificación del IVA no ataca el problema de la dispersión de tarifas. Hoy el régimen del Impuesto al Valor Agregado se soporta en una tarifa general del 16% que afecta la mayoría de los bienes y servicios que se encuentran en la base del impuesto. Sin embargo, el régimen cuenta con una multiplicidad de tasas, nueve en total, que hacen muy difícil, por no decir casi imposible, su administración (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Tarifas diferenciales del IVA actualmente

Tarifa	¿Sobre qué se aplica?
16%	TARIFA GENERAL
2%	Sector pecuario (algunos productos)
5%	Juegos de suerte y azar
7%	Algunas materias primas y ciertos servicios como alquiler de bienes raíces no residenciales
11%	Cervezas, le reportan el equivalente a un 3% a la tesorería general de la Nación y el restante 8% a los departamentos
20%	Telefonía celular
20% 35% 38%	Vehículos dependiendo de su precio, destino y cilindraje

Fuente: Min. Hacienda

El sistema incluye, además, la categoría de bienes exentos, definidos como aquellos con tarifa cero y cuyo sistema de créditos y débitos genera un recaudo de impuesto nulo en el total de la cadena y bienes excluidos. En esta última categoría se encuentran todos aquellos bienes y servicios, que por estar fuera del sistema, no tienen la posibilidad de descontar el IVA pagado sobre sus materias primas.

De acuerdo con la estructura actual, el impuesto al valor agregado afecta cerca del 52% de la producción doméstica y excluye o deja exentos

a la mayoría de los artículos que conforma la canasta básica de bienes y servicios del consumo de los hogares.

Impuesto de renta

Las modificaciones que ha propuesto el Gobierno en materia de renta para el 2005 representan un recaudo adicional de \$177 mil millones.

El principal componente de la reforma en este tema se relaciona con el gravamen a las pensiones superiores a 6.5 salarios mínimos. Esta medida hace parte de la propuesta de nivelación de nuestro sistema pensional y aunque va por buen camino, no es una solución definitiva al problema. Por lo tanto, consideramos que es necesario continuar con el análisis del Acto Legislativo que sentaría las bases para una nueva Ley de Pensiones y aliviaría el problema pensional, en particular el de las nuevas generaciones y hacia el futuro.

Una vez se apruebe el Acto Legislativo, el país debería avanzar con urgencia en la discusión de la nueva Ley General de Pensiones, en la cual es indispensable definir la permanencia o modificación de los parámetros de edad, el nivel mínimo de semanas cotizadas, de tasa y la fórmula de reemplazo, así como las tasas de cotización y las condiciones de cesión de las pensiones. Sin duda un proyecto en esta dirección, sería una gran contribución a la solución del problema pensional.

Otro aspecto importante que se plantea en materia de renta es la propuesta de reducir la tarifa de este impuesto de 35% a 32%, a partir del año 2008. Esta iniciativa, que se plantea como una estrategia clave para estimular la inversión en el mediano plazo, implicaría una caída en los recaudos del orden de \$1.3 billones a precios de hoy. Sobre este punto consideramos que, dada la complejidad por la que atraviesan las finanzas públicas del país, no es conveniente hacer compromisos a mediano plazo.

Impuesto al patrimonio

La propuesta del gobierno con relación al patrimonio, generará un ingreso adicional de \$54 mil millones en 2005, con un incremento marginal cada año.

Como se recordará, hace un año el gobierno estableció un gravamen del 0.3% a los patrimonios superiores a \$3.000 millones. Ahora propone reducir este límite a \$1.000 millones.

En nuestra opinión, al gravar el patrimonio de un agente económico sin tener en cuenta si genera o no ingresos a su propietario, se está rompiendo con el principio de capacidad contributiva. Este precepto señala que se deben gravar la renta y los ingresos de los contribuyentes, que son los verdaderos indicadores de su real capacidad de pago.

Los impuestos sobre el patrimonio tienen una incidencia negativa de largo plazo sobre la economía. Varios estudios académicos 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 - resulta ser el peor de todos.

Es el impuesto con menor eficiencia en términos de recaudo, el más costoso en términos de bienestar general para la sociedad y el que más deprime los salarios reales del sector formal e informal.

Cálculos realizados en el país muestran que este impuesto es el menos eficiente en materia tributaria, porque un aumento del 1% en la tarifa sólo genera ingresos adicionales equivalentes al 0.47% del recaudo.

Las pérdidas generadas por cada impuesto se miden por el costo marginal de los fondos, esto es, la pérdida en 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). Tal efecto se da porque al caer la inversión, la demanda laboral se contrae y se produce un ajuste en el mercado laboral por la vía de menores salarios y menor empleo.

Lo que no incluyó la reforma

A pesar de que inicialmente se anunció la modificación del tratamiento preferencial de las cuentas de ahorro a través de AFC y AFP, el pro-

yecto de reforma tributaria no contempla cambios en esta materia.

En nuestra opinión no es el momento adecuado para cambiar las reglas de juego en este frente. La incertidumbre sobre la magnitud y duración de las nuevas medidas fiscales y su efecto sobre el conjunto de la economía, podría aplazar las decisiones de inversión de los diferentes agentes y echar al traste los esfuerzos hechos hasta el momento.

Ahora bien, el objetivo que perseguía el gobierno al crear estos dos tipos de cuentas era estimular el ahorro de largo plazo de la economía y, a través de él, el crecimiento económico del país, hasta ahora estamos viendo algunos resultados.

Un análisis publicado por CAMACOL el 5 de septiembre de 2004, en el cual se hace una evaluación de la política de vivienda de este gobierno, evidencia la importancia que han tenido estos instrumentos en la recuperación del sector. Según este informe, *"La promoción en el uso y apertura de cuentas AFC, medida a través de la cual se incentiva el ahorro de largo plazo, permitiendo que las sumas destinadas por el trabajador no hagan parte de la base para aplicar la retención en la fuente y sean consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, se han constituido en el motor del crecimiento del sector de la construcción, hoy base del positivo comportamiento de la economía colombiana¹".*

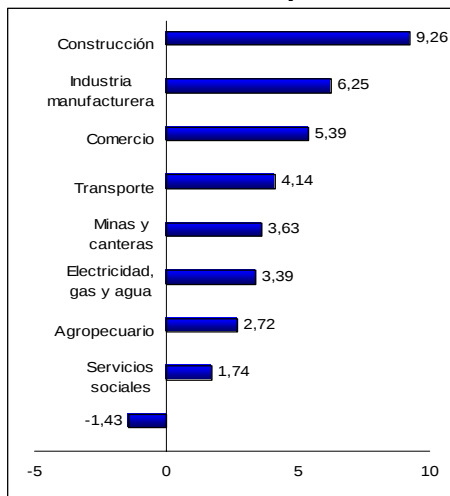
Los datos más recientes del PIB también confirman el buen momento por el que está atravesando el sector de la construcción. Según el DANE, en el segundo trimestre de 2004 éste creció 9.26% en términos anuales, siendo uno de los mayores incrementos del periodo.

Otros datos ratifican los buenos resultados. A junio del presente año, el área aprobada fue de 932 miles de metros cuadrados, con una variación anual de 11.4%. Al desagregar el total de licencias entre las que se otorgan a construcción VIS y diferente de VIS, los datos revelan que se

¹ "Dos años de gestión en vivienda del Gobierno Uribe"
CAMACOL Boletín de Análisis. 5 de Septiembre de 2004

han aprobado 146 miles de metros cuadrados del primer tipo y 583 miles de metros cuadrados del segundo; lo anterior significa un crecimiento anual de 52.8% y 14.7%, respectivamente.

Gráfico 3
Crecimiento del PIB por sectores productivos



Fuente: DANE

Comentarios finales

Las perspectivas fiscales para el 2005 no son buenas, especialmente por la complejidad del problema pensional y por los requerimientos que tiene el gobierno en materia de inversión social, lo que hace necesaria la reforma tributaria.

De no aprobarse esta propuesta, el déficit de 2005 podría estar por encima del 3.0% del PIB, con implicaciones serias sobre la actividad económica del país.

El país no debe desaprovechar la oportunidad que tiene en sus manos para trabajar en el diseño de una política tributaria estructural, la cual deberá plantear soluciones reales a los problemas de mediano y largo plazo. Una solución que tenga una visión de corto plazo o que se proponga cubrir los faltantes de caja menor, nos abocará a discutir, en un futuro cercano, una nueva reforma tributaria.

Uno de los puntos más relevantes de la propuesta hecha por el gobierno se relaciona con la ampliación de la base y la modificación de las tarifas del IVA. En la actualidad, el régimen cuen-

ta con una multiplicidad de tasas que hacen imposible su administración y que facilitan la evasión y la elusión.

En nuestro concepto, cualquier cambio que se haga en la estructura de este impuesto debe considerar un proceso gradual hacia una tarifa generalizada, haciendo que el sistema sea mucho más equitativo y balanceado.

Una modificación en tal sentido reduciría de manera drástica la evasión y mejoraría la eficiencia económica del tributo. Adicionalmente, se daría un impulso a la formalización de la economía.

Desde la Asociación Bancaria seguiremos insistiendo en la necesidad que tiene el país de revisar el gasto público, reduciendo su inflexibilidad, y de avanzar en el diseño de una política tributaria que ofrezca soluciones reales a los problemas de mediano y largo plazo. Difícilmente podrán encontrarse unas condiciones más propicias que las actuales, para lograr estos cambios.