



La propuesta de reforma tributaria: UN CAMBIO ESTRUCTURAL EN FAVOR DE LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL

Aun cuando no se conoce el articulado definitivo de la reforma tributaria que presentará el gobierno al Congreso, hemos considerado oportuno comentar en esta edición de La Semana Económica tanto los aspectos positivos como negativos de este proyecto.

La propuesta avanza en la dirección correcta en la medida en que plantea cambios en la estructura tributaria del país. La Asociación Bancaria ha apoyado al gobierno en su esfuerzo por sanear las finanzas estatales, especialmente si se tiene en cuenta el importante déficit que continuará enfrentando en el futuro.

No obstante, creemos que es necesario promover un sano debate sobre algunas de las medidas incluidas, dados los efectos indeseables que generarán sobre el recaudo y la dinámica de la economía.

Aspectos positivos de la reforma

1. Mayor equidad, progresividad y simplicidad en la administración tributaria: La reforma está encaminada a reforzar los principios básicos de un buen sistema tributario en términos de simplicidad y transparencia, de equidad y progresividad y promueve especialmente el crecimiento y el empleo formal, mejorando las condiciones del sector empresarial.

Mejorar la competitividad de las empresas es el objetivo más importante de la propuesta que ha dado a conocer el Ministro. La disminución de la tarifa de renta, el desmonte paulatino de la renta presuntiva, la derogación del impuesto de timbre y el mantenimiento de los estímulos tributarios a la inversión, son elementos esenciales para fomentar el crecimiento y la generación de empleo.

Debido a que el proyecto se plantea como "neutral" en términos de recaudo, la disminución en la tributación en renta de las empresas se compensa con una mayor carga en renta y en IVA para las personas naturales y en particular para los asalariados.

La progresividad del sistema tributario se logra con el aumento en la carga tributaria en renta y en IVA a la población de mayores ingresos, mientras que a los hogares más pobres se los protege, al compensarles el IVA pagado sobre los bienes de la canasta que serían gravados.

La simplicidad que se introduce al estatuto tributario derogando un número significativo de normas, haciéndolo más claro y entendible, le permitirá a la DIAN avanzar significativamente en materia de gestión y lograr una mayor eficiencia en la lucha contra la evasión y la elusión.

En materia de transparencia y de simplicidad será de gran beneficio la eliminación de varias exenciones en renta. También será importante en términos de administración la ampliación de la base y la disminución en el número de tarifas en IVA.

Finalmente, el primer borrador de reforma tributaria plantea la posibilidad de eliminar gradualmente el 4X1000, impuesto que por los efectos negativos que produce sobre el bienestar de la población, ya había sido calificado por el propio Ministro como distorsionante y antitécnico.¹

2. La nivelación de la carga impositiva en renta: Varios estudios han demostrado que el nivel de nuestra tarifa en renta es uno de los más altos del continente, y eso limita la posibilidad de nuestros empresarios de competir en el exterior.

¹ Arias, Andrés, Carrasquilla Alberto y Galindo, Arturo 2002, "Efectos en el bienestar de la represión financiera", Centro de estudios sobre desarrollo económico (CEDE), Universidad de los Andes, Bogotá.

Por este motivo el propósito de disminuir la tarifa es muy conveniente para el país, debido al impacto que produciría sobre la competitividad de nuestra economía. Adicionalmente, es importante que el proyecto incluya la posibilidad de deducir de manera directa como costos, las inversiones en maquinaria y equipo, medida que sustituiría el estímulo a la reinversión de utilidades y que promovería el crecimiento económico, el desarrollo empresarial y la generación de nuevos puestos de trabajo.

En el caso del impuesto de renta se plantea disminuir la tarifa del 38,5 al 33% en el primer año, para posteriormente llevarla al 32%.

Este paquete de medidas estaría acompañado con el cambio en la exención actual del 25% a las rentas laborales, por una nueva fórmula que exime los primeros siete salarios mínimos de un trabajador, y grava con una tarifa del 15% a los ingresos adicionales entre siete y veinte salarios mínimos, mientras que los que superen los veinte salarios básicos serían gravados con la tarifa general del 33%.

También es muy importante destacar la eliminación del impuesto de timbre, el cual no sólo le ha restado competitividad al país, sino que se ha convertido en una barrera para el desarrollo del mercado de capitales.

De esta forma, el paquete integral que se ha diseñado en renta tiene el propósito de corregir los desequilibrios que existen entre la carga tributaria de las personas naturales y las jurídicas, disminuyendo y haciendo más racionales los mecanismos de exención a las rentas laborales. Este último ajuste, que afecta de manera particular a las personas naturales, es necesario si se pretende que la reforma sea completamente neutral en términos de recaudo.

3. Eliminación del gravamen a los movimientos financieros: En materia de 4X1000, la propuesta de reforma tributaria plantea la opción de disminuir gradualmente en un punto por año la tarifa del impuesto a partir de 2007 y hasta 2010.

Aunque hay que aplaudir la intención del gobierno por desmontar el GMF, creemos que la

idea de marchitarlo gradualmente es tímida e inconveniente ya que conserva la posibilidad de revivirlo o de hacerlo permanente en el tiempo.

La eliminación definitiva del gravamen le traería al país beneficios adicionales que con seguridad compensarían la caída en el recaudo que se generaría por su derogación.

Desde que este impuesto fue adoptado, el funcionamiento de los mercados financieros se ha visto perturbado notoriamente. Entre otros efectos se destacan la mayor preferencia por el efectivo, el menor valor y número de cheques compensados, el encarecimiento de la fuente de fondos del sistema financiero, el aumento en los costos de operación del sistema de pagos de alto valor y el consecuente proceso de desbancarización de la economía.

No sobra recordar que desde que se introdujo el gravamen a las transacciones financieras ha aumentado el coeficiente de liquidez de la economía del 8% al 16%, por lo que el efectivo ha aumentado en cerca de \$5.9 billones, lo cual significa que considerando el efecto del multiplicador bancario el sector está dejando de intermediar cerca de \$36 billones.

Como resultado de lo anterior, la eficiencia fiscal del gravamen ha disminuido gradualmente, y las distorsiones que ha creado sobre la economía y sobre el funcionamiento del sistema de pagos, ameritan, sin duda, su eliminación de un solo tajo.

Cálculos de Asobancaria muestran que al eliminar el gravamen, no sólo se aumentaría la profundización financiera en el país, sino que también se generarían efectos positivos sobre las tasas de interés y sobre el nivel de tributación del sector financiero.

En los cálculos se encuentra que de los \$2,4 billones que actualmente recauda la DIAN por la aplicación del gravamen (tabla 1), se recuperarían de manera directa al derogarlo cerca de \$650 mil millones, vía impuesto de renta, provenientes de las mayores utilidades que obtendrían las entidades financieras al tener la posibilidad de intermediar mayores recursos.

Tabla 1
Gobierno Nacional Central. Ingresos tributarios netos. (Miles de millones de pesos de 2005)

	\$ M.M	% del PIB	% de los Trib. Totales
Ingresos tributarios Totales	42.289	14,9%	100,0%
Administrados DIAN Internos	32.259	11,4%	76,3%
Renta	17.349	6,1%	41,0%
Timbre	634	0,2%	1,5%
IVA Interno	11.412	4,0%	27,0%
GMF/*	2.401	0,8%	5,7%
Impuesto al Patrimonio /**	463	0,2%	1,1%
Administrados DIAN Externos	8.839	3,1%	20,9%
IVA	6.016	2,1%	14,2%
Arancel	2.823	1,0%	6,7%
Gasolina	1.143	0,4%	2,7%
Otros	48	0,0%	0,1%

/* Pasa de 4 a 3 X Mil a partir de Diciembre de 2007

/** Desaparece a partir de Diciembre de 2006.

Fuente: CONFIS

Varios estudios demuestran que el incremento del apetito por efectivo generado en nuestra economía, producto de la implementación del gravamen, ha ocasionado graves distorsiones sobre los sistemas de pago facilitando el manejo de dineros ilícitos en actividades ilegales y estimulando la evasión y elusión de otros impuestos como el arancel y el IVA.

La estructura de los ingresos tributarios a pesos constantes de 2005 muestra que sólo el 5,7% del recaudo total proviene del GMF. Su eliminación definitiva reforzaría los efectos positivos que se van a producir sobre el recaudo por la disminución en la evasión y la elusión de todos los impuestos.

4. Ajuste a la base gravable del IVA y reducción de tarifas: La ampliación de la base del IVA y la disminución en el número de tarifas facilitará la administración de los recaudos y hará más transparente nuestro sistema tributario.

El gobierno ha manifestado su deseo de reducir el número de tarifas que operan en el régimen del IVA, complementando la medida con la ampliación de la base del 52%, en que hoy se encuentra, a cerca de 70%, e incluyendo algunos bienes de la canasta básica. Los estudios técnicos de la Misión de Ingresos han demostrado que el IVA genera menos distorsiones sobre el

crecimiento que los impuestos al capital y a las transacciones financieras.

En principio, el nuevo régimen de Impuesto al Valor Agregado contaría con una tarifa general entre el 16 y el 17%, una diferencial del 10% para todos aquellos bienes y servicios que hoy se encuentran gravados con tarifas inferiores al 16% y una adicional de 25% para los bienes suntuarios y los vehículos de lujo.

La reforma al régimen del IVA estaría acompañada con el diseño de un mecanismo compensatorio para mitigar los efectos que se pueden generar a los grupos poblacionales de menores ingresos, reintegrándole a los estratos bajos los tributos pagados a través del SISBEN.

Esta última medida, que ha sido objeto de numerosas críticas y que, con seguridad, no estará exenta de dificultades administrativas, muestra el interés del gobierno por implementar un cambio sustancial en nuestro sistema tributario, sin por ello perder elementos de equidad.

Aspectos negativos de la propuesta de reforma tributaria

La versión que hasta ahora se conoce incluye algunos aspectos que en nuestro concepto deben ser modificados, tales como:

1. Desmonte de los ajustes integrales por inflación: Cuando se genera un aumento en el nivel general de precios de una economía, por pequeño que este sea, implica una pérdida en el poder adquisitivo o en la riqueza para los agentes que poseen dinero o valores expresados en unidades monetarias.

El gobierno nacional, consciente de los efectos que producía la inflación sobre los activos y sobre el patrimonio, incorporó a partir de 1992 la corrección de las distorsiones causadas por el aumento de los precios sobre la valoración de las empresas, obligando a los contribuyentes a incluir dentro de sus declaraciones tributarias las pérdidas o ganancias que se originaban por la exposición a la inflación.

La norma de ajustes integrales por inflación permitió a un número importante de empresas de nuestra economía incorporar dentro de sus declaraciones tributarias el balance entre las pérdidas por inflación de los activos monetarios, y las ganancias que por el mismo fenómeno se generan sobre los pasivos monetarios.

Desmontar el mecanismo de ajustes por inflación no es conveniente ya que la persistencia de una inflación positiva, así sea baja, justifica su permanencia. Los ajustes por inflación son un mecanismo necesario que reconoce la realidad económica de la permanencia de la inflación. Si bien es cierto que la política de estabilización que ha desarrollado el Banco de la República ha logrado que los niveles de aumento de los precios domésticos se mantengan por debajo de un dígito, no es justo desconocer las pérdidas en que incurren algunos sectores de la economía por la composición de sus activos.

Adicionalmente y de acuerdo con cálculos realizados por la DIAN, desmontar los ajustes por inflación generaría una pérdida en el recaudo total cercano a los \$120 mil millones.

2. IVA a los servicios de intermediación financiera: Existe una gran incertidumbre con respecto a la posibilidad de que en la reforma tributaria se incluyan dentro de la base del IVA los servicios financieros relacionados con la actividad crediticia. Aunque el documento presentado por el Ministerio no plantea dentro del grupo de servicios exentos aquellos relacionados con la actividad crediticia, tenemos plena confianza de que el gobierno no los gravará con IVA, debido a los terribles efectos que produciría sobre la totalidad de la actividad económica.

No debemos olvidar el buen momento por el que atraviesa la dinámica de los desembolsos de crédito, que de acuerdo con las últimas cifras están creciendo por encima del 36%, y dentro de los cuales se destaca el aumento de los de consumo e hipotecarios éstos últimos con una variación cercana al 37% y los de microcrédito con 55%.

Gravar con IVA el crédito, implicaría el desplome de muchas actividades como la construcción, sin olvidar los efectos desastrosos que se producirían sobre el consumo y la inversión, así como de la capacidad de la economía para crecer.

Además, es muy negativa la inclusión en la base del IVA de los servicios financieros diferentes a los de la intermediación crediticia, como las comisiones por el manejo de las tarjetas débito y crédito. Estos se han convertido en instrumentos de uso generalizado por parte de la mayoría de agentes de la economía, y gravar adicionalmente su utilización generaría efectos desfavorables y similares a los que ha producido el 4X1000 en materia de desintermediación financiera y de desbancarización. Adicionalmente, los mayores costos de este tipo de servicios para los usuarios finales, se convertirían en una barrera adicional para lograr el objetivo que se ha propuesto el gobierno de avanzar en el proyecto de la Banca de las Oportunidades.

3. Eliminación de los beneficios tributarios por deducción de intereses de vivienda, cuentas AFP y AFC: El borrador de propuesta de reforma tributaria incluye la eliminación de las exenciones por ahorros voluntarios en los fondos de pensiones y en las cuentas AFC, así como las deducciones por intereses de créditos de vivienda.

Ello resultaría totalmente inconveniente ya que desde que se introdujeron estos esquemas de fomento, el ahorro de los colombianos y el sector de la construcción han mostrado un gran dinamismo, generando efectos muy importantes sobre la inversión, la contratación de mano de obra y sobre el crecimiento del resto de la economía.

Hoy en día existen más de 260 mil colombianos que han tomado la decisión de hacer ahorros voluntarios para mejorar el valor de sus pensiones. Esta población ha logrado aumentar el ahorro de la economía en más de seis billones de pesos, lo cual le ha permitido al país volver a alcanzar una tasa de inversión superior al 22%.

En el caso de los ahorros en cuentas de fomento a la construcción, el estímulo tributario vigente ha impulsado a más de 48 mil colombianos a abrir cuentas AFC, las cuales hoy tienen un saldo cercano a los cien mil millones de pesos. Durante 2005 el número de individuos que hicieron uso de este beneficio para comprar vivienda se aproximó a 35 mil, con un ahorro cercano a los 73 mil millones de pesos.

Los análisis de CAMACOL al evaluar la política de vivienda de este gobierno, evidencian 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 colombiana²”.

Los datos más recientes del PIB confirman el buen momento por el que está atravesando el sector. Según el DANE, en el primer trimestre de 2006 creció 5,74% en términos anuales, uno de los mayores incrementos del periodo.

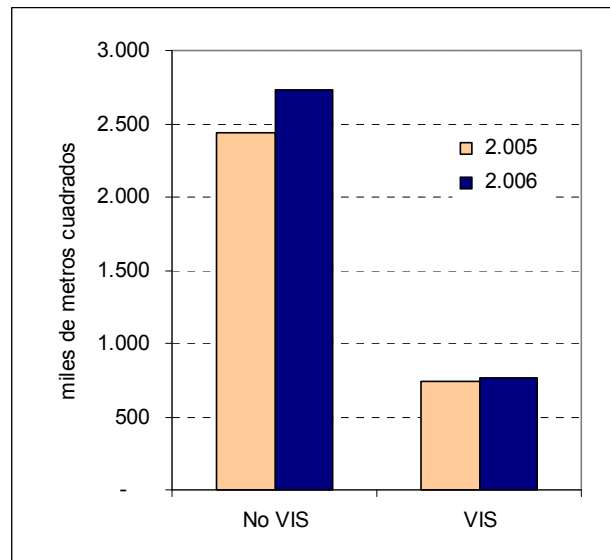
A abril del presente año, el área aprobada para construcción fue de 4.594 miles de metros cuadrados, con una variación anual de 8,3%. Al desagregar el total de licencias entre las que se otorgan a construcción VIS y diferente de VIS, los datos revelan que hasta el mes de abril se han aprobado 759 miles de metros cuadrados del primer tipo y 2.729 miles de metros cuadrados del segundo (gráfico 1); lo anterior significa un crecimiento anual de 12% y 2%, respectivamente.

En nuestra opinión, no es el momento adecuado para cambiar las reglas de juego en materia de estímulo a la construcción. 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 con los esfuerzos hasta el momento.

Gráfico 1

Metraje aprobado para VIS y no VIS. Acumulado anual enero-abril



Fuente: DANE. Informe Licencias de Construcción

Por otra parte, la eliminación de las deducciones por el pago de intereses por créditos de vivienda, generaría efectos inconvenientes sobre el futuro de la actividad edificadora. Una caída en la demanda por vivienda afectaría de manera directa a los constructores y deterioraría al mismo tiempo la cartera hipotecaria de las entidades.

Conclusiones

Después de analizar la propuesta de reforma tributaria presentada por el Ministerio de Hacienda, podemos concluir que en su conjunto ésta contribuiría a mejorar las condiciones de competitividad del sector empresarial de nuestro país.

La disminución de la tarifa en renta, el desmonte progresivo de la renta presuntiva y el mantenimiento de los estímulos tributarios a la

² “Dos años de gestión en vivienda del Gobierno Uribe” CAMACOL Boletín de Análisis. 5 de Septiembre de 2004

inversión son elementos esenciales para fomentar el crecimiento y la generación de empleo, por lo que creemos que la propuesta avanza en la dirección correcta.

La reforma introduce una mayor simplicidad al estatuto tributario, al derogar un número significativo de normas y hacerlo más transparente y entendible, lo cual permitirá a la DIAN avances significativos en su gestión, especialmente en la lucha contra la evasión.

Una reforma como la que ha propuesto el Ministerio de Hacienda, que incluya una disminución en la tarifa de renta, complementada con una ampliación de la base del IVA, que considere una disminución en el número de tarifas y que no deteriore el ingreso de las clases menos favorecidas, facilitará la administración de los recaudos y hará más transparente nuestro sistema tributario.

Más que pensar en una disminución gradual del 4X1000, se debe considerar su eliminación, reforzando los efectos positivos que se van a producir sobre el recaudo, generados por la disminución en la evasión y la elusión de todos los impuestos, como resultado de las ganancias en transparencia, claridad y simplicidad del nuevo estatuto tributario.

Los aumentos en el recaudo que se producirán por el mayor crecimiento económico derivado de un sistema tributario más conveniente para el país, y el éxito en la lucha contra la evasión, en un ambiente de gestión y de administración más eficiente, compensarán los menores ingresos por la derogación definitiva del gravamen a los movimientos financieros.

Desmontar el mecanismo de ajustes por inflación aún no tiene sentido, ya que la persistencia de una inflación positiva, así sea baja, justifica que se sigan realizando. Adicionalmente, su eliminación no se justifica, especialmente si se considera que la medida generaría una pérdida en el recaudo total, que se aproximaría a los \$120 mil millones.

También es necesario que se estudie con mayor cautela la inclusión dentro de la base del IVA de la prestación de servicios como los de intermediación financiera, y de los demás

servicios que prestan las entidades bancarias. Esta medida generaría efectos desfavorables sobre la intermediación financiera, la bancarización, y en especial sobre los objetivos del proyecto de la Banca de las Oportunidades.

Finalmente, sería totalmente inconveniente eliminar los estímulos al ahorro y a la construcción, que se han establecido a través de las exenciones de las cuentas AFC, AFP y de los pagos de intereses a los créditos de vivienda. Es indiscutible que desde que se pusieron en funcionamiento estos esquemas de fomento, el ahorro de los colombianos y el sector de la construcción han mostrado un gran dinamismo, produciendo efectos muy importantes sobre la inversión, la generación de empleo y el crecimiento de la economía.