



26 de noviembre de 2012

María Mercedes Cuéllar
Presidente

Daniel Castellanos García
Vicepresidente Económico
+57 1 3266600
dcastellanos@asobancaria.com

La reforma tributaria podría desacelerar el crecimiento

Resumen. Con el propósito de reducir la desigualdad y estimular la generación de empleo formal, el Gobierno del Presidente Santos presentó a consideración del Congreso un proyecto de reforma tributaria (RT), que introduce modificaciones importantes en el régimen del impuesto de renta para las personas naturales y para las jurídicas, en la financiación de una parte considerable del gasto social y en el IVA.

En la búsqueda de una mayor progresividad en el impuesto de renta para las personas naturales, que contribuya a reducir en el mediano plazo la desigualdad, en su estado actual el texto para debate de la RT propone aumentar la carga para el decil más rico de la población. Para lograrlo limita la utilización de los beneficios vigentes y endurece la tributación sobre las rentas de capital. El fin es encomiable. Sin embargo, no sobra advertir que si el incremento de la carga es exagerado, podría tener efectos indeseables sobre la actividad económica o la tasa de cambio, en el corto plazo; y sobre la capacidad de crecimiento de la economía, en el largo plazo.

El cambio en los mecanismos de financiación del SENA, el ICBF y la salud es deseable, por el impacto adverso que tienen las contribuciones parafiscales y los aportes de los empleadores a la salud de sus empleados, sobre el costo del trabajo formal. Esta medida, además de estimular la generación de empleo formal, mejoraría la competitividad de la producción nacional, porque equivaldría a una devaluación de la moneda.

Es pertinente sugerir, no obstante, que tampoco convendría incrementar demasiado la tributación sobre las firmas, por sus consecuencias negativas sobre la inversión, la productividad, la remuneración del trabajo y la tasa de crecimiento potencial de la economía.

Las modificaciones propuestas en el IVA también son deseables, por una parte, para mejorar su eficiencia y productividad. Y por la otra, para incrementar el flujo de caja de las firmas, de manera que disminuyan sus costos financieros y mejore su capacidad de expansión.

Por estas razones, la propuesta de RT constituye un paso audaz en la dirección correcta. Las autoridades tienen que afinar al extremo la mezcla de estrategias, para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos.

Queda pendiente una propuesta para mejorar la progresividad del gasto público, anulada hoy por las transferencias para fondar el esquema público de pensiones de prima media.

Para suscribirse a Semana Económica
por favor envíe un correo electrónico a
ameija@asobancaria.com o visítenos en
<http://www.asobancaria.com>

La reforma tributaria podría desacelerar el crecimiento

Miguel Medellín El desarrollo económico de Colombia en las dos últimas décadas disminuyó de manera considerable la pobreza, pero no mejoró la distribución del ingreso, en contraste con lo ocurrido en otros países de la región. En consecuencia, nuestra inequidad se convirtió en una de las mayores del mundo. Además, durante este período las políticas públicas introdujeron en los mercados una serie de rigideces que entorpecieron su funcionamiento y contribuyeron a generar una mayor informalidad. Esta, a su vez, ayudó a agudizar la desigualdad.

Constanza Eraso

Carlos Díaz

Felipe Ordóñez

Como enfatizan estudios recientes de la CAF (2012¹) y el Banco Mundial (Moller 2012²), la política fiscal es un instrumento poderoso para reducir la inequidad. Sin embargo, su efecto redistributivo en Colombia es prácticamente nulo, debido a la poca progresividad de la estructura tributaria y a la neutralidad del gasto público. Una parte de éste, que se asigna a educación, a salud y a transferencias en efectivo a los grupos más pobres, es progresiva. Pero otra parte, como las transferencias que fondean el sistema público de pensiones de prima media, es muy regresiva. Cuando se agregan, la regresividad de la segunda anula la progresividad de la primera. En un primer paso, el Gobierno Nacional optó por atacar la inequidad utilizando como instrumento los impuestos. Para ello propuso una reforma tributaria (RT). Queda pendiente plantear, de manera complementaria, soluciones para mejorar el impacto redistributivo del gasto, sobre todo del que se asigna a fondear las pensiones.

Con el fin de reducir la desigualdad que existe en el país y de facilitar la generación de empleo formal, el proyecto de RT contiene modificaciones sustanciales en el impuesto de renta para las personas naturales y para las jurídicas, cambia los mecanismos de financiación de una porción importante del gasto social y simplifica el IVA. En el texto para primer debate, los ponentes acogieron el espíritu de la propuesta gubernamental y sus principales novedades.

Con el propósito de hacer más progresivo el impuesto de renta para las personas naturales, la ponencia limita la utilización de los beneficios tributarios vigentes y crea un impuesto mínimo (IMAN) que no los incluye, de manera que en la práctica los volvería inoperantes. Por otra parte, la propuesta endurece la tributación para las rentas del capital en cabeza de las personas naturales. Como la mayoría de los incentivos son para estimular el ahorro y al mismo tiempo los rendimientos del capital son una

¹ CAF (2012). Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos. Reporte de economía y desarrollo.

² Moller, LC. "Fiscal Policy in Colombia: Tapping Its Potential for a More Equitable Society", Policy Research Working Paper 6092, WPS6092, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit, June 2012.

retribución de éste, la RT podría tener efectos indeseables sobre la inversión, la productividad y la capacidad de crecimiento de la economía en el largo plazo.

Las autoridades enfrentan un acertijo planteado en el debate político internacional, en el período posterior a la Gran Recesión de 2007-2009: ¿cómo reducir la inequidad sin lesionar la actividad económica?³ ¿Es posible disminuir la desigualdad y al mismo tiempo favorecer el crecimiento económico? Resolver en la práctica estas preguntas requiere diseñar con creatividad un conjunto de estrategias que combine distintos instrumentos. Es probable que no baste modificar el régimen tributario. Posiblemente haya que recurrir también al gasto público. Por tanto, en su ejecución es indispensable garantizar, por una parte, una asignación eficiente y transparente a la provisión de bienes públicos que generen economías externas. Y asegurar, por otra parte, una focalización eficaz que favorezca a los más pobres y vulnerables. Quizá sea necesario, de manera complementaria, remover las distorsiones que impiden a los mercados funcionar bien, para permitir una libre movilidad de los factores y lograr una asignación óptima de los recursos.

Por motivos de espacio, pero sobre todo por su audacia y eventuales efectos, en esta Semana Económica examinamos los cambios propuestos en el impuesto de renta, en la financiación del gasto social y en el IVA.

Modificaciones al impuesto sobre la renta para las personas naturales

Desde la óptica del buen funcionamiento de la estructura tributaria, un exceso en el otorgamiento de beneficios recorta de manera significativa la base de los impuestos y disminuye, por tanto, su productividad⁴ y eficiencia⁵. Además, como son usados en mayor proporción por los contribuyentes de altos ingresos, que tienen una mayor capacidad de ahorro, los beneficios lesionan la progresividad y la equidad del sistema. Por estos motivos, el Gobierno del Presidente Santos propuso limitar los beneficios en el sistema ordinario de depuración en el impuesto sobre la renta, e introducir un sistema de depuración alternativo que sea obligatorio y que no los contenga. La ponencia para debate en el Congreso recogió el espíritu de la propuesta gubernamental. De manera que si se aprobara en sus términos actuales, la RT en la práctica haría inoperante el conjunto de beneficios vigentes para la mayor parte de las personas naturales contribuyentes. Veamos por qué.

³ True Progressivism, The Economist, 13th October 2012. <http://www.economist.com/node/21564556>

⁴ La productividad de un impuesto puede definirse mediante la siguiente fórmula: $\text{Productividad del impuesto} = (\text{recaudo/base}) / \text{tasa nominal}$. Una perforación de la base disminuye el recaudo y conduce, por tanto, a que la tasa efectiva (= recaudo/base) sea menor que la nominal.

⁵ En la medida en que disminuyen el recaudo y aumentan los costos administrativos de las autoridades para controlar su correcta aplicación, los beneficios aumentan el costo de cada unidad monetaria proveniente de los ingresos tributarios. En este sentido, deterioran la eficiencia de los tributos.

En su estado actual la RT propone tres modificaciones a la depuración ordinaria vigente. La primera consiste en acotar los beneficios otorgados a los ingresos canalizados hacia los fondos de pensiones voluntarias (FPV)⁶ y las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC), junto con los que se conceden a los aportes obligatorios al sistema de seguridad social en pensiones a cargo del trabajador (FPO). Para este efecto, se plantea considerar renta exenta a la suma de estos beneficios cuando no exceda 30% del ingreso tributario del contribuyente, o en todo caso no sobrepase 3.800 UVT anuales (COP 98, 9 millones en 2012).

La segunda modificación propuesta busca ampliar las deducciones permitidas para determinar la renta líquida. Hoy solo se pueden hacer dos deducciones: en primer lugar, los aportes obligatorios al sistema de salud (POS); y en segundo lugar, los intereses pagados por los créditos hipotecarios o, alternativamente, los gastos de medicina pre-pagada y educación (hasta 15% de los ingresos gravados, siempre y cuando el asalariado tenga unos ingresos laborales inferiores a 4.600 UVT). La reforma permitiría hacer estas deducciones de manera simultánea.

El tercer cambio propuesto reduciría la base para el cálculo de la exención del 25% de los ingresos laborales. Para esta base en el régimen vigente, a los ingresos laborales sólo se les sustrae los aportes a FPO, FPV y AFC. Con la reforma se restaría además las deducciones simultáneas permitidas para el cálculo de la renta líquida, mencionadas en el párrafo anterior.

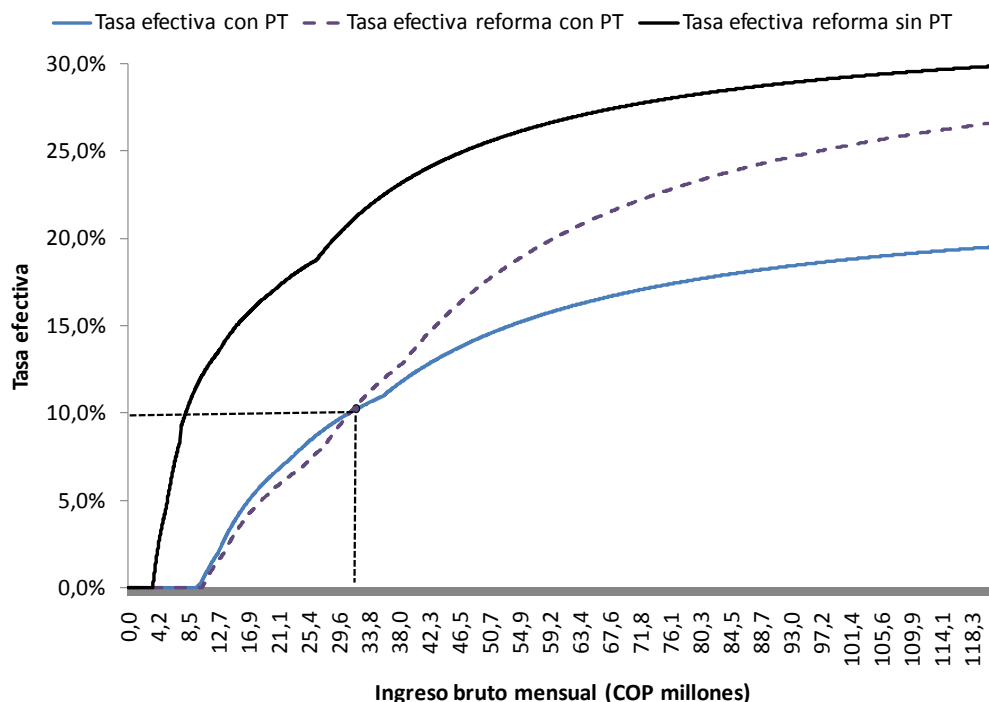
El Gráfico 1 ilustra el efecto de estas modificaciones introducidas por la RT. Las tasas efectivas del impuesto de renta en el régimen ordinario para los contribuyentes con ingresos hasta COP 31,2 millones mensuales, cuando hicieran “planeación tributaria⁷” (PT) (línea morada punteada), disminuirían ligeramente respecto de las tasas que pagan hoy (línea azul). Para los contribuyentes con ingresos mayores las tasas efectivas aumentarían. Por ejemplo, un contribuyente que tiene hoy ingresos mensuales de COP 15 millones, si hiciera PT pagaría COP 6,9 millones anuales (o una tasa efectiva de 3,8%). Después de la RT, el mismo contribuyente con PT pagaría COP 5,6 millones (o 3,1%). En contraste, otro contribuyente con ingresos de COP 50 millones mensuales con PT pagaría en la actualidad COP 86,6 millones (o 14,4%) al año. Con la RT su pago anual se incrementaría a COP 104,7 millones anuales (o 17,5%). Sin embargo,

⁶ La ponencia de RT establece como condición para hacer efectivo el beneficio tributario que tienen los ahorros en FPV, que deben permanecer como mínimo 20 años en ellos, o que la persona cumpla los requisitos de jubilación. Esta circunstancia impediría, en la práctica, que muchos contribuyentes optaran por este beneficio, por lo cual solo usarían como herramienta de PT los ahorros en las cuentas AFC.

⁷ La planeación tributaria consiste en el ejercicio de aprovechar las deducciones, las exenciones y los beneficios otorgados por la legislación sobre impuestos, para disminuir la base de éstos y, por tanto, para ahorrar en el pago correspondiente. En este caso, la PT consiste en la utilización de los aportes a los FPV y cuentas AFC, junto con los pagos de intereses sobre los créditos para la adquisición de vivienda o los pagos medicina pre-pagada y educación, para disminuir la base del impuesto de renta.

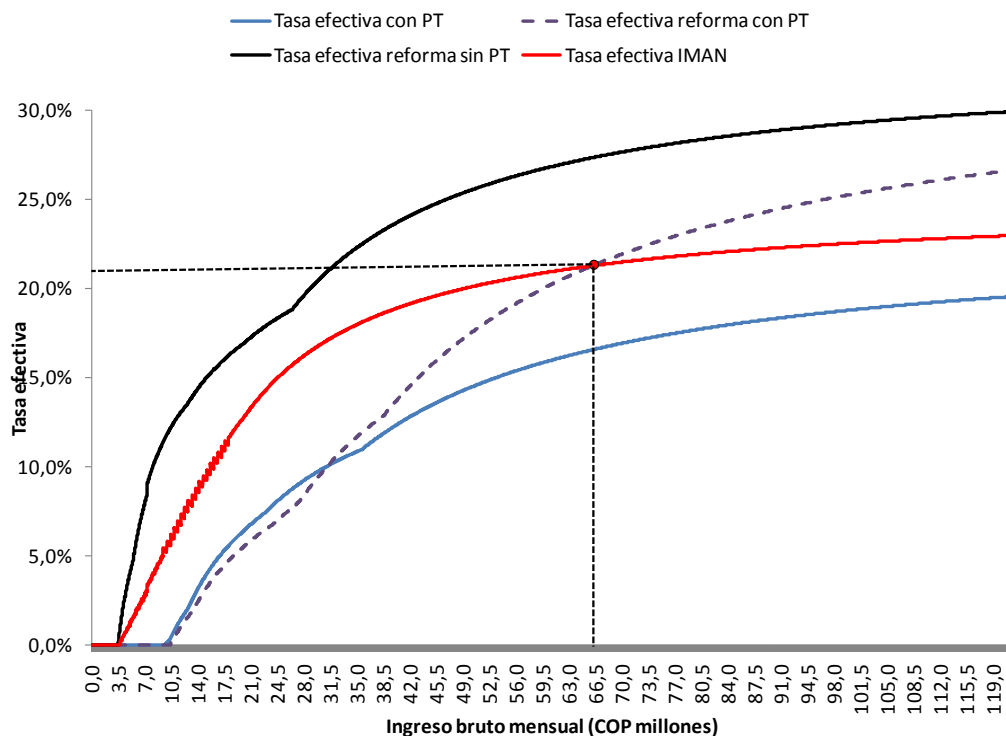
como veremos luego, estos contribuyentes en la práctica no podrían optar por estos pagos, porque la RT introduciría un impuesto mínimo.

Gráfico 1. Tasas efectivas de impuesto de renta para las personas naturales



Fuente: Cálculos de Asobancaria

Como su objetivo es introducir una mayor progresividad en el impuesto de renta, el GN propuso admitir un método alternativo de depuración más restrictivo que el ordinario, que permita menos deducciones en el cálculo de la base. La ponencia acoge esta idea en la figura del impuesto mínimo alternativo nacional (IMAN). Este funciona como una especie de renta presuntiva estimada ahora sobre los ingresos brutos y no, como en el régimen ordinario, sobre el patrimonio. Como es un mínimo por debajo del cual no se podrá tributar renta y permite restar menos conceptos para calcular la “base alternativa”, el IMAN también actuaría en la práctica como un límite a los beneficios otorgados que pueden utilizarse en la depuración ordinaria. Después realizar ambas depuraciones, el contribuyente se vería obligado a pagar el mayor impuesto a cargo entre las dos opciones.

Gráfico 2. Tasas efectivas de impuesto de renta para las personas naturales

Fuente: Cálculos de Asobancaria

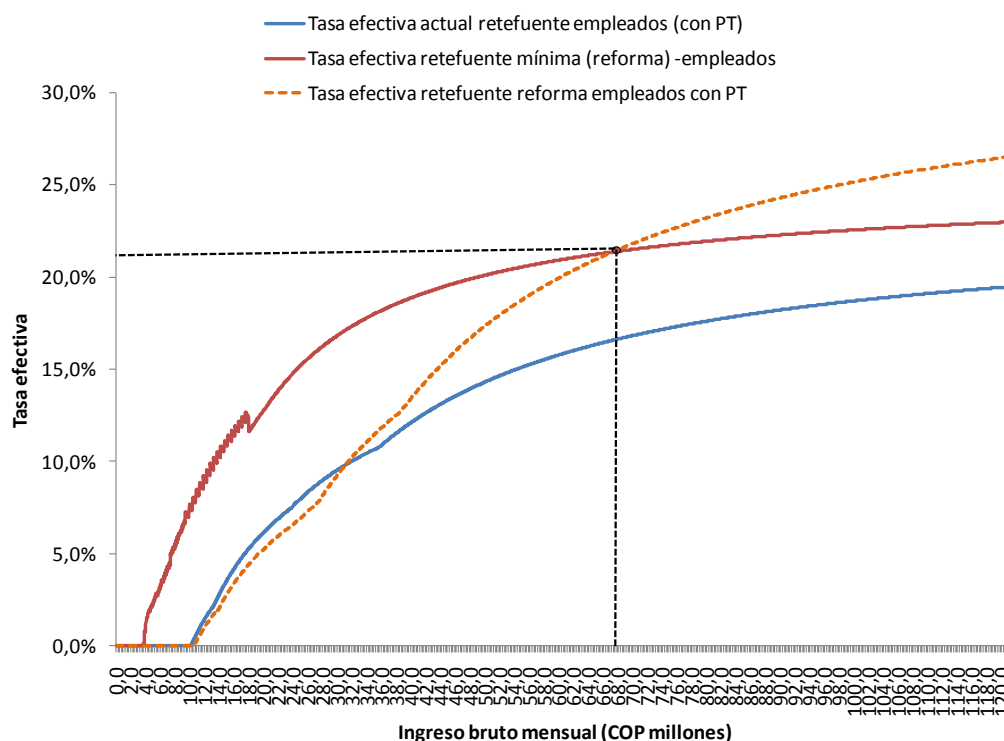
El Gráfico 2 compara una estimación de las tasas efectivas del IMAN para contribuyentes empleados (línea roja escarlata) con las del sistema ordinario de depuración vigente, con (línea azul) y sin (PT) (línea negra). La obligación de tributar por lo menos lo correspondiente al IMAN haría que, en la práctica, todos los contribuyentes que llevan a cabo una PT pagaran un impuesto mayor que en la actualidad, porque tendrían que acogerse al IMAN entre COP 3,7 millones y COP 66,4 millones, y a la depuración ordinaria con PT de ese nivel de ingreso en adelante (línea morada punteada). Al funcionar como un pago mínimo, el IMAN impediría a los contribuyentes con ingresos inferiores a COP 66,4 millones mensuales utilizar los beneficios de la depuración ordinaria. Por otra parte, contribuyentes con ingresos superiores a COP 66,4 millones mensuales, tendrían que acogerse a la depuración ordinaria, porque las tasas de ésta superarían a las del IMAN, como efecto de los límites que impondría la RT a los beneficios actuales.

En consecuencia, los contribuyentes que ganan hoy, como en el ejemplo anterior, COP 15 y COP 50 millones mensuales, después de la RT, como resultado de aplicar el IMAN, tendrían que pagar COP 17,8 y COP 120,5 millones anuales (equivalentes a unas tasas de 9,3% y 20,1%), en lugar de pagar COP 5,6 y COP 104,7 millones anuales (o 3,1% y 17,5%). Un contribuyente con ingresos de COP 80 millones mensuales pagaría COP 223,5 millones anuales (o 23,3%) con la depuración ordinaria con PT, en lugar de pagar los COP 210,5 millones anuales (o 21,9%) correspondientes al IMAN.

La ponencia también incorporó la propuesta gubernamental de una tercera opción para tributar renta, mediante el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS). Los empleados con ingresos anuales brutos inferiores a 4.700 UVT (equivalentes a 391.67 UVT mensuales o COP 10,2 millones al mes) podrían optar por este sistema, pagando unas tasas ligeramente más altas que las del IMAN. Esta alternativa tampoco incorpora los beneficios vigentes, pero a quienes la utilizaran les brindaría la oportunidad de acceder a una declaración de renta más sencilla, que quedaría en firme más pronto (6 meses).

La RT propone introducir dos nuevas escalas de tarifas mínimas de retención en la fuente para las personas naturales, con menores beneficios que los vigentes hoy: una para los empleados y otra para los trabajadores por cuenta propia. Para aplicar la que les corresponde, los empleados podrán deducir de sus ingresos solo los aportes al sistema de seguridad social –salud y pensiones– a cargo del trabajador. La ponencia conserva, al mismo tiempo, la escala de tarifas de retención vigente en la actualidad, que admite mayores descuentos: los ingresos no constitutivos de renta y ganancia ocasional⁸, la exención de 25% del ingreso y las deducciones⁹. En estas condiciones, los contribuyentes pagarían las tasas más altas entre las correspondientes a las nuevas escalas mínimas y las que se aplican hoy. Nuevamente, la RT impediría en la práctica la utilización de los beneficios vigentes y elevaría las tasas efectivas de retención.

Gráfico 3. Tasa efectiva de impuesto sobre la renta de las personas naturales



Fuente: Cálculos de Asobancaria

⁸ Que son los aportes obligatorios del trabajador a pensiones y los ahorros en FPV y AFC.

⁹ Constituidas por los aportes obligatorios del trabajador a la salud y los intereses de sus créditos hipotecarios o su medicina pre-pagada.

El esquema de retención para los empleados que regiría si la RT fuera aprobada en sus términos actuales, implicaría un aumento de la tasa efectiva aplicada hoy para retener renta a todos los niveles de ingreso de los contribuyentes que hacen PT (representada por línea azul en el Gráfico 3). Para los rangos entre COP 3,7 millones mensuales y COP 67,4 millones mensuales, el incremento se debería a la implementación de la nueva tasa mínima de retención (línea roja del Gráfico 3). Para ingresos superiores a COP 67,4 millones, las mayores tasas resultarían de limitar la aplicación de los beneficios actuales (línea naranja punteada).

También procurando una mayor equidad, la ponencia acoge la propuesta gubernamental de establecer un impuesto de renta sobre el valor mensual de las pensiones que exceda 380 UVT (COP 9,9 millones en 2012). Además, propone reducir la tarifa del impuesto de ganancia ocasional a una única de 10%, para incentivar a los contribuyentes a sincerar el valor de las transacciones que realizan con activos fijos y el de las sucesiones.

Con base en los ejemplos mostrados puede concluirse que, en aras de una mayor progresividad, la limitación de los beneficios vigentes y la introducción del IMAN implican un aumento de la carga tributaria para las personas naturales a partir de un ingreso mensual de COP 7,7 millones. De ese valor en adelante la tasa efectiva del IMAN supera de manera persistente la tasa que el GN estima que pagan hoy en promedio las personas naturales (5%). Por tanto, la RT estaría concentrada en el decil más rico de la población, que tendría un ingreso mensual promedio cercano a esa magnitud (COP 7,2 millones), de acuerdo con una actualización hecha por Asobancaria de los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE 2006-2007.

Este grupo obtiene 40% de los ingresos y realiza 30% del gasto. En consecuencia, un incremento muy pronunciado del impuesto de renta concentrado en este estrato tendría un efecto de alguna consideración sobre el consumo privado, la demanda interna y el crecimiento económico en el corto plazo. Recuérdese que el consumo de los hogares equivale a 60% de la demanda interna y 66% del PIB. El descenso en el consumo privado podría ser más que compensado por el gasto público, si el GN decidiera ejecutar en su totalidad el mayor recaudo tributario, porque el efecto multiplicador del gasto sobre el producto es mayor que el de los impuestos. Sin embargo, la prudencia podría aconsejar al GN no hacerlo, para evitar ejercer presiones apreciadoras adicionales sobre el tipo de cambio, en una coyuntura en la cual el COP tiende a fortalecerse por la debilidad internacional del USD y la abundancia de flujos externos.

Si el ingreso disponible de los hogares disminuyera de manera apreciable, muchos de ellos podrían tener la tentación de endeudarse para no reducir su consumo en el corto plazo. En este caso caería el ahorro privado en lugar del consumo. Bajo esta eventualidad, el GN no debería gastar el mayor recaudo, sino ahorrarlo para compensar la disminución del ahorro privado, de manera que el gasto público no contribuyera al deterioro de la cuenta corriente y a la depreciación de la moneda.

Con la introducción del IMAN y los cambios en los beneficios tributarios impuestos por la reforma, Asobancaria estima que el GN lograría un recaudo adicional de renta de personas naturales de alrededor de 0,86% del PIB¹⁰ (COP 6,0 billones).

En sus términos actuales la reforma al impuesto de renta para las personas naturales podría tener un impacto negativo sobre la demanda de productos financieros que han sido eficientes en la canalización del ahorro privado hacia la inversión, como los FPV y las AFC. Además, las familias podrían optar por reducir su ahorro. En esta eventualidad, habría menos fondos disponibles para la financiación de la inversión privada, sobre todo en el sector de la vivienda, pero también en otros hacia los cuales los fondos de pensiones podrían canalizar estos recursos, a través de sus portafolios de inversión en el mercado de valores, como la financiación de proyectos de infraestructura de gran envergadura. El menor flujo de recursos y su mayor costo para financiar la inversión privada, podrían desacelerar en alguna medida la acumulación de capital y el crecimiento de la economía en el largo plazo. Este efecto podría resultar compensado si el GN invirtiera de manera eficaz el mayor recaudo en la provisión de bienes públicos que generen economías externas y contribuyan a aumentar la tasa de crecimiento potencial, como la construcción de infraestructura, la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación, la salud pública, la justicia y la seguridad nacional. Para lograrlo, las autoridades tienen el enorme reto de eliminar los vicios que en el pasado han hecho ineficiente la inversión pública, entre los cuales se destacan la corrupción y la ausencia de esquemas institucionales idóneos, sobre todo en el sector de obras públicas, pero también en el educativo y en la salud, que condujeron a la dilapidación y el despilfarro de cuantiosos fondos.

La imposibilidad práctica de aplicar los beneficios de la deducción de los intereses pagados y las transferencias de fondos a cuentas AFC, impactaría de manera no despreciable a los deudores que tienen créditos hipotecarios vigentes, en la medida en que cambiarían sustancialmente las condiciones en que tomaron la financiación, se vulneraría su confianza legítima, se afectaría su capacidad de pago y se aumentaría el riesgo crediticio. Si no se propone mecanismos de financiación alternativos, la reducción de los beneficios tributarios para los empleados y personas independientes, podría entorpecer el logro de las metas del gobierno en materia de construcción de viviendas No VIS (350 mil unidades en el cuatrienio). Por otra parte, es pertinente advertir que el desestímulo al ahorro para la financiación del sector podría tener un efecto indeseable sobre la actividad económica y la generación de empleo. Según Fedesarrollo¹¹, si el valor del PIB de edificaciones aumenta en COP 1, el consumo intermedio de la economía aumenta en COP 2,9 y el valor agregado de la economía en

¹⁰ En su propuesta original de RT el GN estimó un recaudo adicional de 0,65% del PIB, con base en una estructura de tarifas menos progresiva para el IMAN que la incorporada recientemente en la ponencia para primer debate. ANIF, en su Informe Semanal número 1145, del 22 de octubre de 2012, calculó ese recaudo neto en 0,47% del PIB, con base en la misma escala de tarifas que el GN.

¹¹ Natalia Salazar, Pilar Cabrera y Omar Arias, Presentación en Foro de Vivienda 2010.

COP 1,5. Además, por cada empleo que se genere en la construcción se crean 1,4 empleos adicionales en la economía.

Con el fin de gravar de una manera más progresiva a los trabajadores independientes y a quienes devengan ingresos por rendimientos de capital, la propuesta aceptada para debate clasifica en tres categorías a las personas naturales, de acuerdo con la asunción de los riesgos de la actividad económica principal que realicen: empleados¹², trabajadores por cuenta propia¹³ y rentistas del capital¹⁴. El IMAN sería aplicable a las tres categorías, pero las bases gravables alternativas se calcularían de distinta manera para cada una de ellas. La aplicación del IMAN a los diferentes tipos de personas naturales, su definición y la determinación de las correspondientes bases gravables alternativas, lucen complicadas, aún después de los intentos de aclaración hechos precisando la redacción en la ponencia. Si se aprueban estas modificaciones en sus términos actuales, el Estatuto perdería simplicidad en lugar de ganarla. Sin embargo, es probable que ellas faciliten a las autoridades el control de la evasión y la elusión.

Es probable que con la definición de la figura de “rentista del capital” y el establecimiento de un método de depuración especial para este tipo de ingresos, la RT, si es aprobada en sus términos actuales, endurezca la tributación sobre las rentas del capital. En la actualidad, las deducciones que se llevan a cabo sobre los ingresos de capital de las personas naturales en el cálculo de su impuesto de renta no tienen un límite explícito. En contraste, en la ponencia se establece que el total de costos y gastos deducibles de los rentistas del capital no podrá exceder el 20% de los ingresos brutos que obtengan en su actividad. Además, en el régimen vigente es posible deducir el componente inflacionario de los rendimientos financieros. En cambio, en la propuesta del IMAN ese componente inflacionario no es explícitamente deducible, lo cual implicaría que quedaría gravado, de manera que se reduciría la rentabilidad real de la inversión.

No sobra advertir, entonces, los peligros de un aumento exagerado de la carga tributaria sobre las rentas del capital. En el largo plazo, los impuestos que las gravan desestimulan el ahorro y la inversión porque reducen sus rendimientos netos. Por tanto, pueden desacelerar la acumulación de capital, el incremento de la productividad de la economía, su crecimiento potencial e inclusive la remuneración real del trabajo, porque su productividad marginal se incrementaría de manera más lenta.

¹² Son empleados los individuos que, como los trabajadores asalariados y los contratistas independientes, obtengan sus ingresos por lo menos en un 80% de la prestación de servicios personales o de la realización de actividades económicas sin incurrir en el riesgo de invertir un capital, que es asumido por un tercero.

¹³ Hacen parte esta categoría las personas cuyos ingresos provengan en menos de un 80% de la prestación de servicios personales y que, en consecuencia, de manera parcial o total corren el riesgo inherente a la actividad de la cual obtienen sus ingresos.

¹⁴ Obtienen ingresos por rendimientos, intereses, descuentos, beneficios, ganancias, utilidades, arrendamientos y diferencias entre el valor presente y futuro de sus activos.

Por otra parte, la ponencia establece diferentes niveles de tributación sobre las utilidades en la enajenación de acciones, dependiendo de las características del vendedor. En la actualidad, esta utilidad no está gravada bajo la condición de que el monto vendido en un año no exceda el 10% de las acciones en circulación. Conservando este límite, la RT propuesta busca gravarlas cuando superen COP 1000 millones y sean vendidas por personas naturales residentes en el país no certificadas por el AMV, o cuando sean mayores que COP 5000 millones y sus vendedores estén certificados por el AMV o sean entidades no vigiladas por la SFC. Respecto del régimen vigente, estas modificaciones podrían generar inequidades verticales y horizontales en el gravamen.

Modificación de la financiación de los parafiscales

La ponencia para debatir en el Congreso plantea eliminar las contribuciones parafiscales para el SENA y el ICBF –que suman 5% de un salario legal– y el aporte a la salud a cargo de las empresas –que asciende a 8% de él–, para las retribuciones inferiores a 10 SMLV. Con el fin de financiar estos gastos se propone crear un impuesto adicional, con destinación específica, del 8% sobre la renta de las empresas –el CREE–. En el evento que el recaudo de este gravamen no resulte suficiente, el fondeo de estos egresos se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN). Para compensar el efecto del CREE, se busca reducir la tasa del impuesto sobre la renta para las empresas de 33% a 25%.

Si se aprueban, estas modificaciones podrían tener consecuencias en tres frentes: el mercado laboral, la competitividad de las empresas y su tributación. En lo que se refiere al mercado laboral, la eliminación de esas cargas parafiscales significaría unos menores costos del trabajo formal. En consecuencia, su abaratamiento debería estimular la generación de empleo formal, lo cual ayudaría a reducir la informalidad. Por este camino mejoraría la equidad, en la medida en la cual los trabajadores formales están mejor remunerados y protegidos que los informales.

En lo que tiene que ver con los costos de las empresas, una reducción de los laborales mejoraría la competitividad de la producción nacional, porque opera en la misma dirección que una caída de los precios domésticos: equivale a una depreciación de la tasa de cambio. Además, la medida beneficiaría en mayor proporción a las ramas y a las empresas intensivas en trabajo, que disfrutarían una reducción relativamente más alta en sus costos de producción que las intensivas en capital.

Por último, habría que tener cuidado para que la propuesta no aumentara de manera exagerada la tributación de las empresas. Tal como fue establecida en la ponencia, la base del CREE sería más amplia que la del impuesto de renta empresarial, porque admite menos deducciones y exenciones¹⁵. Si se aprueba la propuesta, habría un

¹⁵ La mayoría de las deducciones no permitidas en el cálculo del CREE son las concebidas como estímulos y mecanismos de fomento, entre las cuales se destaca la establecida para la inversión en activos fijos, cuando aplique. Por otra parte, las exenciones permitidas en el caso

incremento en la tributación efectiva de las empresas. Estas tributarían renta a una tasa de 25% sobre la misma base que aplicaban la tarifa anterior de 33%, pero tendrían que pagar además el CREE a una tasa de 8%, sobre una base mayor que la de renta. En consecuencia, la suma de lo que pagarían por concepto de los dos impuestos, sería mayor de lo que pagaban antes solo por el de renta.

No sobra advertir que una tarifa mayor que la propuesta por el GN para el CREE sería del todo indeseable por sus efectos sobre la inversión, la acumulación de capital, la productividad, la evolución de los salarios reales y la tasa de crecimiento potencial. En el largo plazo la acumulación de capital es una de las fuentes del crecimiento económico. Una alta tasa de incremento del capital conduce, *ceteris paribus*, a una mayor tasa de crecimiento potencial del producto. Además, un acervo de capital más amplio aumenta la productividad del trabajo, estimula la demanda por trabajadores, reduce la tasa de desempleo natural y permite incrementar los salarios sin desestabilizar los precios. Para aumentar su acervo de capital las economías deben, por tanto, ahorrar e invertir.

Uno de los efectos de un impuesto sobre la renta de las empresas es que reduce su utilidad neta, de manera que disminuye la rentabilidad del capital. En estas condiciones, sus propietarios pueden preferir repartir los dividendos antes que reinvertirlos en las firmas. En consecuencia, un gravamen de este tipo desincentiva la acumulación de capital, lo cual frena el crecimiento económico. Además, obstaculiza también el aumento de la productividad del trabajo, con lo cual desfavorece un incremento no inflacionario de los salarios.

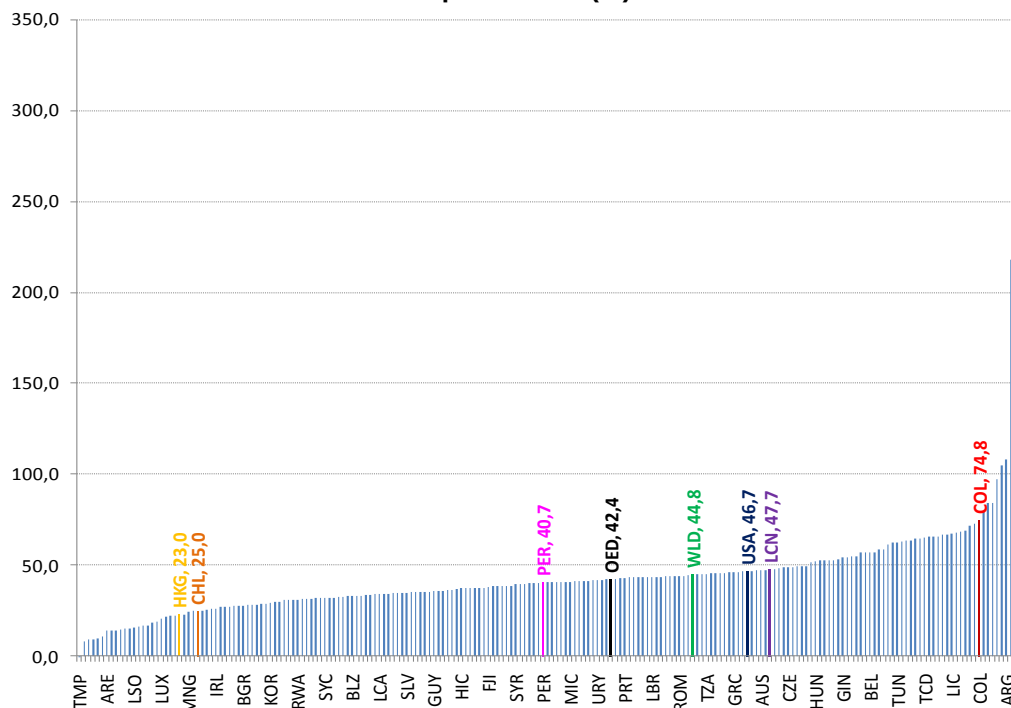
Conviene recordar que la tributación de las empresas en Colombia es una de las más altas del mundo, cuando se compara los impuestos pagados respecto de los beneficios, como puede apreciarse en el Gráfico 4. Quizá este sea uno de los factores que ayuden a explicar la diferencia entre nuestra tasa de crecimiento potencial y la de otros países latinoamericanos –como Chile y Perú– y asiáticos –Hong Kong, Singapur y Corea–, cuya capacidad de expansión en el largo plazo es mayor.

Con base en estas consideraciones, no sería una buena idea aumentar la tasa del CREE por encima del 8% propuesto por el GN.

La propuesta de cambiar la fuente de financiación del SENA, el ICBF y parte de la salud pública ha generado dos tipos de críticas. La primera se preocupa por la estabilidad de esta fuente. Esta intranquilidad es más bien infundada, porque el CREE sería un impuesto de destinación específica, cuyo única finalidad consistiría en fondear estos gastos. Además, cualquier defecto sería compensado con los recursos generales del PGN

del CREE equivalen apenas a 20% de las que se admite para establecer la base del impuesto de renta empresarial.

Gráfico 4. Impuestos corporativos como proporción de los beneficios empresariales (%)



Fuente: Banco Mundial

La segunda crítica argumenta que la intención de remover estas contribuciones sobre la nómina de las empresas es adecuada, pero que la dirección y magnitud del alivio son insuficientes. De una parte, no se debería crear un impuesto de destinación específica que gravara las utilidades de las empresas, sino financiar estos gastos (e incluso la totalidad del gasto social) con recursos tomados de la totalidad de los impuestos. De otra, la propuesta habría podido ir más lejos, eliminando también otras cargas sobre la nómina. En todo caso, nuestro parecer es que esta medida va en la dirección correcta porque reduce el costo del trabajo formal y de la formalidad.

Cambios en el IVA

Para facilitar la administración, disminuir la evasión y la elusión y aumentar su productividad y eficiencia, el GN propuso reducir la dispersión de las tarifas del IVA. El texto para los debates incorporó esta propuesta y, en consecuencia, recortó el número de tarifas del impuesto de 7 (0%, 1,6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) a 3 (0%, 5% y 16%).

La ponencia busca también reducir el porcentaje de la retención en la fuente de este impuesto de 75% a 15%. Si resultara aprobada, esta disminución liberaría recursos de caja para las empresas, con lo cual éstas podrían financiar más barato su capital de trabajo. Por tanto, sus costos de producción serían menores, lo cual les permitiría ahorrar e invertir mayores recursos, para atender sus necesidades de expansión.

Quedarían excluidas del IVA las operaciones cambiarias de compra y venta de divisas, así como las operaciones cambiarias sobre instrumentos derivados financieros. Este cambio contribuiría sin duda a generar oportunidades de negocio en los mercados financieros, que ayudarán a profundizarlos y diversificarlos.

Por último, la ponencia crea un impuesto al consumo¹⁶ (INC) para algunos bienes y servicios con tres tarifas. Para la telefonía celular se estableció una tarifa de 4% con el fin de compensar la disminución en el recaudo que significaría pasarla de la tarifa de 20%, que se eliminaría, a la tarifa general de IVA de 16%. Para piedras preciosas y semi preciosas, artículos de joyería y orfebrería, manufacturas de metales preciosos, vehículos con un valor menor a USD 30.000, motocicletas con cilindraje superior a 185cc y yates y demás embarcaciones de recreo o deporte, se estableció una tarifa del impuesto al consumo de 8%. Para los vehículos cuyo valor sea superior a USD 30.000, globos y dirigibles, planeadores y demás aeronaves no propulsadas con motor de uso privado y demás aeronaves y vehículos espaciales, la tarifa del impuesto al consumo sería de 16%.

El INC procuraría compensar la disminución en el recaudo por la reducción propuesta de las tarifas vigentes sobre los bienes suntuarios (de 25% y 35%) a la tarifa general de 16% del IVA. La introducción de INC generaría un pequeño incremento en el recaudo fiscal de 0,05% del PIB. La unificación de tarifas, por otra parte, aumentaría el recaudo en 0,01% del PIB. En conjunto, ambas novedades producirían un aumento del recaudo de 0,06% del PIB¹⁷ (0,43 billones).

Consideraciones finales

Con el propósito de reducir la desigualdad y estimular la generación de empleo formal, el Gobierno del Presidente Santos presentó a consideración del Congreso un proyecto de RT, cuyo espíritu los ponentes incorporaron en el texto para primer debate. La ponencia introduce modificaciones importantes en el régimen del impuesto de renta para las personas naturales y para las jurídicas, en la financiación de una parte considerable del gasto social y en el IVA.

En la búsqueda de una mayor progresividad en el impuesto de renta para las personas naturales, que contribuya a reducir en el mediano plazo la desigualdad, en su estado actual el texto para debate de la RT propone aumentar la carga para el decil más rico de la población. Para lograrlo limita la utilización de los beneficios vigentes y endurece la tributación sobre las rentas de capital. El fin es encomiable. Sin embargo, no sobra

¹⁶ El impuesto al consumo no genera la posibilidad de descontar lo pagado por los bienes intermedios, a diferencia del IVA. Su base es el valor total del bien o servicio.

¹⁷ El efecto estimado del gobierno para el impuesto al consumo es un mayor recaudo equivalente a 0,12% del PIB, mientras ANIF calcula un balance favorable de 0,08% del PIB en 2014. Estos cálculos, sin embargo, no contemplan los ajustes realizados en la reforma recientemente, particularmente la exclusión de los servicios de restaurantes y similares en el impuesto al consumo. El efecto de la unificación de tarifas fue estimado por ambas fuentes en 0,01% del PIB.

advertir que si el incremento de la carga es exagerado, podría tener efectos indeseables sobre la actividad económica o la tasa de cambio, en el corto plazo; y sobre la capacidad de crecimiento de la economía, en el largo plazo.

El cambio en los mecanismos de financiación del SENA, el ICBF y la salud es deseable, por el impacto adverso que tienen las contribuciones parafiscales y los aportes de los empleadores a la salud de sus empleados, sobre el costo del trabajo formal. Esta medida, además de estimular la generación de empleo formal, mejora la competitividad de la producción nacional, porque equivale a una devaluación de la moneda.

Es pertinente sugerir, no obstante, que tampoco convendría incrementar demasiado la tributación sobre las firmas, por sus consecuencias negativas sobre la inversión, la productividad, la remuneración del trabajo y la tasa de crecimiento potencial de la economía.

Las modificaciones propuestas en el IVA también son deseables, por una parte, para mejorar su eficiencia y productividad. Y por la otra, para incrementar el flujo de caja de las firmas, de manera que disminuyan sus costos financieros y mejore su capacidad de expansión.

Por estas razones, la propuesta de RT constituye un paso audaz en la dirección correcta. Las autoridades tienen que afinar al extremo la mezcla de estrategias, para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos.

Queda pendiente una propuesta para mejorar la progresividad del gasto público, anulada hoy por las transferencias para fondear el esquema público de pensiones de prima media.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2009	2010	2011					2012					2013
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (COP MM)	504,6	543,7	147	152	155	161	616	161,2	164,3	166,3	174,0	665,8	713,7
PIB Nominal (USD B)	247	284	78	85	81	83	317	90,0	92,0	92,0	96,1	367,6	397,4
Crecimiento Real													
PIB real (% Var. Interanual)	1,7	4,0	5,0	5,1	7,5	6,1	5,9	4,7	4,9	4,0	4,9	4,6	4,4
Precios													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	2,0	3,2	3,2	3,2	3,7	3,7	3,7	3,4	3,2	3,0	3,0	2,8	2,9
Inflación básica (% Var. Interanual)	2,7	2,6	2,8	3,1	3,0	3,2	3,2	3,0	1,9	2,0	2,8	2,8	...
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	2044	1914	1879	1780	1915	1943	1943	1792	1785	1808	1811	1800	1808
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-8,9	-6,4	(2,5)	-7,1	6,4	1,5	1,5	-4,7	0,2	1,6	-5,4	-0,1	0,0
Sector Externo													
Cuenta corriente (% del PIB)	-2,0	-3,1	-2,3	-2,5	-3,5	-3,1	-3,0	-1,8	-3,5	...	...	-2,9	-2,9
Cuenta corriente (USD mmM)	-5,0	-8,9	-1,8	-2,2	-2,8	-2,5	-9,4	-1,6	-3,2	...	...	-10,7	-12,5
Balanza comercial (USD mmM)	2,1	2,0	1,2	1,7	0,9	-0,6	3,2	2,5	1,0	...	...	...	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	32,6	39,5	12,5	14,5	14,2	0,3	41,5	15,2	14,8	...	...	...	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	30,5	37,5	11,3	12,7	13,3	0,9	38,3	12,7	13,8	...	...	...	...
Servicios (neto)	-2,8	-3,5	-0,9	-1,0	-1,0	-1,2	-4,2	-1,1	-1,4	...	...	...	...
Renta de los factores	-9,3	-11,9	-3,2	-4,0	-4,2	-3,7	-15,1	-4,1	-3,9	...	...	...	...
Transferencias corrientes (neto)	4,6	4,5	1,1	1,1	1,4	1,4	5,0	1,1	1,2	...	...	...	...
Inversión extranjera directa (USD mM)	7,1	6,7	3,5	3,0	3,8	2,9	13,3	3,7	4,1	...	...	...	...
Sector Público (acumulado)													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	-1,1	-1,1	...	...	...	...	-0,1	...	...	...	...	0,2	...
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-4,1	-3,9	0,6	1,3	0,9	-2,8	-2,8	0,5	2,4	...	...	-2,4	-2,2
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	0,9	-0,1	...	...	...	...	1,1	...	...	...	...	0,1	...
Bal. del SPNF (% del PIB)	-2,4	-3,1	1,3	2,8	2,3	-1,8	-1,8	1,5	4,4	...	...	-1,2	-1,0
Indicadores de Deuda													
Deuda externa bruta (% del PIB)	22,7	22,4	20,4	20,7	21,7	22,8	22,8	20,7	20,5	...	...	...	...
Pública (% del PIB)	15,7	13,7	12,0	11,9	12,5	12,9	12,9	11,9	11,8	...	...	...	...
Privada (% del PIB)	7,0	8,7	8,4	8,8	9,2	10,0	10,0	8,8	8,6	...	...	...	...
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	37,7	38,4	36,3	34,2	35,1	...	35,4	...	38,6	...	...	35,1	33,9

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

Colombia. Estados financieros*

Activo	oct-12 (a) 327.392	sep-12 324.723	oct-11 (b) 284.926	Var real anual entre (a) y (b) 11,5%
Disponible	23.063	22.371	16.816	33,1%
Inversiones	60.299	60.235	56.705	3,2%
Cartera Neta	212.601	210.068	183.900	12,2%
Consumo Bruta	64.462	63.632	54.173	15,5%
Comercial Bruta	133.224	131.950	117.886	9,7%
Vivienda Bruta	18.219	17.827	14.917	18,5%
Microcrédito Bruta	6.515	6.377	5.367	17,8%
Provisiones**	9.819	9.718	8.444	12,8%
Consumo	4.100	4.006	3.183	25,0%
Comercial	4.943	4.964	4.594	4,4%
Vivienda	435	428	417	1,2%
Microcrédito	342	321	250	32,8%
Otros	31.429	32.051	27.504	10,9%
Pasivo	282.055	280.120	247.069	10,8%
Depósitos y Exigibilidades	212.847	207.288	177.692	16,2%
Cuentas de Ahorro	103.959	97.905	90.215	11,8%
CDT	67.769	67.039	49.276	33,4%
Cuentas Corrientes	34.594	35.146	31.996	4,9%
Otros	6.525	7.199	6.206	2,0%
Otros pasivos	69.207	72.831	69.377	-3,2%
Patrimonio	45.337	44.604	37.857	16,2%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	5.368	4.919	4.893	6,4%
Ingresos por intereses	21.829	19.499	16.588	27,7%
Gastos por intereses	8.511	7.581	5.627	46,8%
Margen neto de Intereses	13.304	11.906	10.942	18,0%
Ingresos netos diferentes de Intereses	8.078	7.382	7.132	9,9%
Margen Financiero Bruto	21.382	19.287	18.074	14,8%
Costos Administrativos	9.850	8.828	8.802	8,6%
Provisiones Netas de Recuperación	2.874	2.569	1.715	62,7%
Margen Operacional	8.658	7.891	7.558	11,2%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	2,86	2,87	2,86	0,00
Consumo	4,81	4,79	4,62	0,19
Comercial	1,88	1,91	2,00	-0,12
Vivienda	2,39	2,43	2,74	-0,35
Microcrédito	4,87	4,91	4,43	0,45
Cubrimiento**	158,28	157,68	157,70	0,58
Consumo	132,22	131,43	127,26	4,95
Comercial	197,20	196,87	195,03	2,17
Vivienda	99,94	98,56	102,00	-2,07
Microcrédito	107,71	102,39	105,21	2,50
ROA	2,05%	2,09%	2,10%	-0,1%
ROE	14,86%	15,22%	15,98%	-1,1%
Solvencia	n.d	15,77%	14,10%	n.d

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a Octubre de 2012 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.