

## EL NUEVO PROYECTO TRIBUTARIO DOS PASOS ADELANTE, UN PASO ATRAS

### 1. El proyecto y su justificación

El gobierno ha presentado un proyecto de Ley (05 de 2009 de Cámara) que propone extender hasta el 2014 la vigencia del impuesto temporal al patrimonio, establecido en la Ley 1111 de 2006 y que iba a expirar en el 2011, si bien reduciendo la tarifa del 1,2% al 0,6%. Propone además reducir al 30% la deducción por adquisición de activos fijos que introdujo la propia Administración Uribe en el año 2003 a esta misma tasa y que aumentó después en el 2006 al 40%. Finalmente, propone eliminar el doble beneficio por reducción de la tasa de tributación y deducción por adquisición de activos fijos de que gozan hoy las empresas beneficiarias del nuevo régimen de Zonas Francas instituido en el año 2007.

El Gobierno justifica el proyecto en la Exposición de Motivos por la necesidad de sustituir la disminución de recaudos, originada tanto en la expiración del impuesto temporal al patrimonio vigente, como en la crisis económica internacional. Según sus cálculos, estos factores reducirán los ingresos del Gobierno Nacional de un 16,1% del PIB en el año 2009 a un 14,5% del PIB en el 2010. La mayor reducción (1 punto del PIB) se debería a las menores utilidades recibidas de Ecopetrol en el 2010, en razón de la caída de los precios del petróleo en el año 2009. Ver Gráfico 1. Alega que de no sustituir estos recursos, habría necesidad o bien de reducir la inversión pública programada (en defensa, infraestructura o los sectores sociales), lo cual tendría costos importantes en materia

Gráfico 1  
INGRESOS DE GNC



Fuente: DGMP - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

de seguridad, crecimiento o equidad social, o tendría que aumentar el endeudamiento público, lo cual no sería deseable desde el punto de vista de la sostenibilidad futura de las finanzas públicas nacionales.

Antes de comentar las propuestas específicas se deben plantear dos preguntas incómodas con respecto a su justificación: i) ¿por qué resulta necesario sustituir los recursos generados por el impuesto temporal de patrimonio si se suponía que iban a financiar gastos de equipamiento militar en los que era necesario incurrir por una sola vez, de acuerdo a lo que dijo el propio

Gobierno cuando lo propuso? ii) ¿por qué el Gobierno no previó que los recursos tributarios excepcionalmente altos que se recaudaron durante el boom de precios del petróleo y de actividad económica que tuvo lugar entre el 2003 y el 2008 no eran sostenibles a largo plazo y no fue, en consecuencia, más prudente en materia de gasto y distribución de gabelas tributarias (que hoy propone reducir, reconociendo implícitamente que se le fue la mano) con el propósito de ahorrar algunos recursos para la época de las vacas flacas, como cualquier padre de familia responsable hubiese hecho?

La respuesta a la primera pregunta radica en el hecho de que parte de los recursos excepcionales (un 30%) se usaron en aumentar pie de fuerza y, en la realidad, no parece conveniente reducirla, como también resulta aconsejable continuar modernizando el equipamiento de la fuerza pública, si bien a un ritmo más modesto, para poder consolidar y extender los avances que se han logrado en materia de control territorial y orden público (ver *Economía y Política No. 52, Portafolio, 30 de Junio de 2009*). La segunda no tiene respuesta satisfactoria. La verdad monda y lironda es que es necesario recurrir a un aumento de recaudos ahora porque el presupuesto nacional está desfinanciado como consecuencia de la improvidencia del propio Gobierno.

## 2. El ideal: una reforma tributaria estructural

Dada esta realidad, lo ideal sería proceder a efectuar la reforma tributaria estructural que la inmensa mayoría de los economistas colombianos vienen recomendando desde por lo menos el año 2002. Los componentes de esa reforma ideal serían los siguientes: i) Una reducción de la tasa del impuesto a la renta a todas las empresas (alrededor del 25%), para situar la tributación colombiana a la inversión en niveles más competitivos internacionalmente, y, simultáneamente, la eliminación de todos los privilegios tributarios que se han venido acumulando en los últimos años y que generan tantas distorsiones, inequidades e ineficiencia; ii) no renovar el impuesto al patrimonio a las empresas, que desestimula la capitalización y la inversión productivas; iii) al mismo tiempo, reforzar la tributación directa a la renta y al patrimonio de las personas naturales -que, al contrario de lo que ocurre

con el gravamen a las empresas, sería redistributivo y no desestimularía la inversión- aumentando la base, eliminando exenciones y restituyendo en forma permanente el impuesto al patrimonio personal que operó bien hasta 1986; iv) eliminar los parafiscales y otras cargas al empleo formal (que estimulan la informalidad y el desempleo) y el impuesto a las transacciones financieras (que encarece e impide extender el acceso a los servicios financieros) y sustituir su recaudo por una ampliación de la base del IVA (eliminando excepciones y unificando tarifas en forma gradual) y elevando la tasa base en cerca de dos puntos porcentuales.

Ahora bien, es evidente que no hay hoy voluntad política para hacer una reforma tributaria estructural de esta envergadura ni por parte del Gobierno, que aun en tiempos más despejados no quiso enfrentar esta tarea, ni del Congreso, en medio de un período electoral enrarecido por la incertidumbre sobre el referendo reeleccionista. Por tanto, la propuesta del Gobierno debe juzgarse, como argumentó Fedesarrollo en su Tendencia Económica de Junio de 2009, a la luz de si va o no en la dirección de lo que constituiría una reforma ideal.

## 3. Dos pasos adelante, un paso atrás

En esta perspectiva el proyecto tiene dos propuestas buenas y una mala. En primer término, plantea deshacer el engendro que se creó con la acumulación de beneficios tributarios exorbitantes a favor de las empresas beneficiarias del nuevo régimen de Zonas Francas establecido en el año 2007. Estas empresas ven disminuida su tasa de tributación al 15% por el simple hecho de situarse en una Zona Franca regular o de obtener aprobación de una Zona Franca especial para sus proyectos de inversión en cualquier localización. Economía y Política alertó desde el año pasado sobre las graves inequidades y distorsiones que generaría este nuevo régimen (*Economía y Política No.37*), puesto que pondría a competir a empresas similares en condiciones tributarias totalmente diferentes. Ello con el agravante de que son las empresas más grandes -que pueden cumplir con los requisitos mínimos de inversión establecidos-, usualmente ya bien establecidas, las beneficiarias de este peculiar régimen de ruptura de las sanas condiciones de competencia que deben regir a los

mercados eficientes. Con el tiempo, la opinión pública se ha venido percatando de la validez de esta crítica. Baste con observar la concentración de los beneficios otorgados en algunos grandes beneficiarios sólidamente establecidos en el país de tiempo atrás (se han creado 47 zonas francas y 23 ya fueron declaradas como tal por la DIAN entre las que se encuentran la Cervecería del Valle, de Bavaria, la ampliación de la Refinería de Cartagena, Argos, Corferias, Pepsico Alimentos y Acerías Paz del Río.).

De hecho, surgen dos preguntas jurídicas que deberían ser resueltas con respecto al futuro de este régimen: i) ¿Es constitucional la delegación tributaria que hizo el Congreso al gobierno al establecer el nuevo régimen de Zonas Francas en el año 2005? El Gobierno quedó con la posibilidad de alterar la tasa de tributación de las empresas simplemente cambiando las condiciones del decreto reglamentario, como se hizo en dos ocasiones en el año 2007, cuando nuestra Constitución, como casi cualquier otra, reserva al Congreso las decisiones sobre tasas y exenciones tributarias; ii) ¿Es compatible este régimen, que crea condiciones desiguales de competencia, con los principios de libre competencia económica que promueve la Constitución de 1991 y la ley de promoción de la competencia aprobada recientemente?

A nuestro juicio, el Congreso y la Corte Constitucional se deberán ocupar de estos temas en el futuro. Por ahora, es un paso en la dirección apropiada que el Gobierno proponga desmontar la acumulación de beneficios para estas empresas, que no solamente gozan de una reducción de la tasa estatutaria del 33% al 15% por el hecho de obtener la aprobación del régimen de Zona Franca, sino que pueden reducir la tasa efectiva hasta el 9% o menos utilizando la deducción por adquisición de activos.

En lo que hace a la reducción general de esta última deducción del 40% al 30%, sería deseable que formara parte de un proceso más ambicioso y simultáneo de reducción gradual de la deducción y de la tasa de tributación a las empresas. Pero puede considerarse un paso en la dirección apropiada.

Es necesario hacer una aclaración al respecto. Cuando se instituyó esta deducción en el 2003 se argumentó que

era mejor no reducir la tasa de tributación general sino estimular la inversión como parte de un programa de recuperación económica. En el 2006, cuando se aumentó la deducción, se fue más allá al argumentar que el régimen tributario grava la inversión, por cuanto el valor presente de las deducciones por depreciación resulta inferior al de la inversión y que la deducción apenas compensaba este gravamen. De hecho, en esa ocasión se propuso, para eliminar de raíz cualquier gravamen a la inversión, adoptar un régimen de “full expensing” (deducción inmediata del valor completo de la inversión), sustituyendo el impuesto a la renta por uno al flujo de caja. Ese tipo de impuestos equivale de hecho a eliminar la tributación sobre el capital y requiere, por consistencia, eliminar todo gravamen a los intereses recibidos y toda deducción por el pago de intereses. Ahora bien, debe reconocerse que cualquier impuesto a la renta grava por definición tanto la remuneración del trabajo como la del capital. Optar por uno u otro de estos impuestos exige sopesar objetivos de eficiencia y de equidad. Por esa razón, en la práctica muy pocos países han optado por abandonar el impuesto a la renta y sustituirlo por uno al flujo de caja (o sólo por impuestos al consumo). Con la consecuencia de que si un país lo hace solo, otros no le reconocerían la deducción por impuestos de renta pagados en el exterior (por cuanto no considerarían el impuesto al flujo de caja como un impuesto a la renta), desestimulando la inversión extranjera. A nuestro juicio, ante estas dificultades, es más prudente propiciar una tasa baja a las utilidades empresariales (lo que, por supuesto, en comparación con una tasa alta, estimula tanto la inversión como cualquier mejora en eficiencia que incremente las utilidades) que intentar eliminar todo gravamen a las rentas de capital.

Finalmente, el proponer extender el impuesto al patrimonio de las empresas va en contra del objetivo que busca el Gobierno de estimular la inversión. De hecho, constituye un desestímulo enorme a la capitalización empresarial y a la inversión productiva, mucho mayor de lo que pueda ser el gravamen resultante por la insuficiencia del valor presente de las deducciones por depreciación, a las que se aludió atrás. Además, no es necesariamente un impuesto redistributivo, puesto que los dueños de empresas grandes son con frecuencia todos los ciudadanos (como ocurre en el caso de las empresas públicas, que son las

mayores aportantes a este impuesto) o incluyen pequeños accionistas de niveles de ingreso medio. En contraste, un impuesto al patrimonio de las personas es claramente redistributivo y no ocasionaría un desestímulo tan grande a la inversión y a la capitalización empresarial. Estimamos que un impuesto de 0,6% sobre el patrimonio líquido de las personas naturales que superen los 350 millones de pesos llevaría a un recaudo de 1,57 billones, contra 1,3 billones de la propuesta del gobierno.

Además, si se considera que la mayor tributación requerida por el mayor gasto en defensa en que estamos incurriendo para recuperar y consolidar el orden público debe ser financiado por quienes tienen más riqueza, lo adecuado

es utilizar el impuesto al patrimonio de las personas naturales, que es el mejor indicativo de su riqueza relativa, y no el de las empresas. Lo anterior, aún si la ley no puede prescribir una destinación específica de ningún impuesto al financiamiento de los gastos en defensa, por cuanto la Constitución prohíbe rentas de destinación específica excepto a favor de programas sociales. Alternativamente, se podría considerar una Reforma Constitucional que dedicara a este fin (y a una mayor inversión en ciencia y tecnología) parte de las regalías por explotación de nuestra riqueza petrolera y minera, que hoy se desperdician tanto a través del mal manejo que hace la Nación del Fondo de Regalías y algunos Departamentos y Municipios productores de las que reciben directamente.