Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública

Editores:
Roberto Steiner
L. Víctor Traverso

CAF
FINANCIANDO EL DESARROLLO • AMÉRICA LATINA

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social
40 AÑOS

Hacia una reforma tributaria estructural*

Guillermo Perry R.†

Resumen Ejecutivo

El régimen tributario colombiano no cumple bien con ninguno de los objetivos que prescribe la teoría de las finanzas públicas y que ordena la Constitución, a saber: eficiencia, equidad y progresividad. Es ineficiente tanto en materia de recaudo -es insuficiente y los principales impuestos tienen baja productividad- como en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico: grava en exceso algunas inversiones, distorsiona la asignación de recursos entre actividades, promueve la informalidad y causa desempleo y desintermediación financiera. Es también inequitativo: contribuyentes similares pagan tasas efectivas muy diferentes. Finalmente, es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo. El incumplimiento de los objetivos básicos se debe fundamentalmente a tres deficiencias de estructura: i) proliferación de privilegios (exenciones, rentas exentas, deducciones y tasas preferenciales) en el impuesto a la renta de las empresas y las personas naturales, combinadas con una alta tasa nominal en el caso

* Este documento hace parte de una serie de estudios financiados por el Consejo Directivo de Fedesarrollo a través del Fondo Germán Botero de los Ríos en su convocatoria 2009. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Este artículo se encuentra publicado originalmente en R. Steiner, & L. Traverso (Eds.) "Colombia 2010-2014: propuestas de política pública" (pp. 7-65). Bogotá: CAF & Fedesarrollo, 2010.

† Agradezco a Adriana Sabogal y Víctor Saavedra su excelente trabajo como asistentes de investigación; a la DIAN, en especial a Javier Ávila y Camilo Rodríguez, su generoso apoyo con el suministro de información estadística y jurídica; a los dirigentes gremiales y congresistas que asistieron a reuniones en las que se discutieron algunas ideas preliminares de las propuestas acá contenidas, a los ex ministros de Hacienda, ex magistrados de la Corte Constitucional y ex directores de la DIAN que compartieron con el autor sus opiniones sobre el tema; y a los participantes en dos sesiones de discusión de sucesivos borradores de este trabajo, organizadas por Fedesarrollo.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

de las empresas; ii) excesivo número de tarifas y de bienes exceptuados y exentos en el IVA, a tiempo que se grava la inversión en maquinaria y equipo al no permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital; y iii) permanencia de gravámenes altamente distorsionantes que castigan el empleo formal (los mal llamados parafiscales), la inversión de las empresas (el impuesto al patrimonio de estas) y la intermediación financiera (el impuesto a las transacciones financieras).

Diversos estudios concuerdan en general con este diagnóstico. Recomiendan simplificar el IVA y los impuestos a la renta (unificando tarifas y eliminando o reduciendo significativamente exenciones y excepciones, rentas exentas y deducciones especiales); eliminar o reducir los parafiscales, el impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras; y permitir el descuento pleno del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. La reforma estructural integral aquí recomendada busca obtener un recaudo que garantice la sostenibilidad fiscal a largo plazo y concuerda, en líneas generales, con estas propuestas. Conviene, sin embargo, notar aspectos específicos que la diferencian de algunas de ellas.

En primer lugar, sugiere acabar con las diferencias existentes entre la contabilidad comercial y la tributaria, al sustituir el impuesto a la renta de las empresas por un impuesto a sus utilidades comerciales. Con ello no sólo se simplifican los esfuerzos por parte de los contribuyentes y la administración, sino que se elimina el concepto de rentas exentas y deducciones especiales y se limita considerablemente la posibilidad de manipular la contabilidad, en la ley o en la práctica, a favor o en contra del contribuyente. En segundo lugar, propone bajar la tasa básica a las empresas al 20%, por razones de crecimiento económico, pero gravar los dividendos en cabeza de los accionistas hasta una tasa máxima de 30% (descontado el impuesto pagado por la empresa) por razones de equidad y recaudo, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. En tercer lugar, al igual que algunas propuestas previas, sugiere reforzar el régimen de renta presuntiva mínima (adoptando una presunción con base en el patrimonio bruto como sugiere el FMI y como se aplicó entre 1995 y 1999), al constatar que hoy día muchas empresas cerradas o de familia y muchas personas naturales tributan apenas en razón del tope a la evasión que impone este régimen. En cuarto lugar, debido a que no ha desaparecido la necesidad de mantener un gasto alto en seguridad, propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia, sustituyendo al actual que grava la capitalización empresarial. Por último, recomienda tramitar en forma paralela, como parte de una reforma al mercado laboral, una reducción parcial de los parafiscales en proporción inversa a los niveles de salario o al valor de los activos de las empresas, con el objeto de facilitar la viabilidad política de esta reforma, evitar la necesidad de un incremento compensatorio demasiado alto del IVA y obtener

una reducción significativa en la informalidad y el desempleo abierto.

Para garantizar la necesidad de sostenibilidad fiscal y reducir los parafiscales se hace necesario gravar la mayoría de los bienes exceptuados y exentos en el IVA y subir la tasa básica a 19%, acompañando esta reforma por una compensación parcial a las familias en SISBEN 1 y 2 por razones de equidad y viabilidad política y jurídica. La elevación de la tasa básica del IVA puede ser menor en caso de que el alto nivel actual de exploración petrolera resulte en aumentos permanentes de la producción petrolera y sus impuestos. La reforma al impuesto de renta a las empresas sería aproximadamente neutra en términos de recaudo.

Debe observarse que la reforma propuesta haría muy equitativo el sistema tributario (pues dos contribuyentes similares pagarían tasas efectivas iguales o muy cercanas), lo haría más progresivo (debido a la estructura propuesta en el impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales y la reducción de los parafiscales) y mejoraría en mucho su impacto sobre la eficiencia y el crecimiento económico, gracias tanto a la eliminación o reducción de los parafiscales y los impuestos a las transacciones financieras y el patrimonio de las empresas, como a las reformas propuestas al impuesto a la renta de las empresas y al IVA.

El proceso político y legislativo que se surta será crucial para la viabilidad de la reforma. En particular, parece necesario acordar con las cúpulas de las bancadas y las directivas del Congreso una reforma simple y equitativa, con el compromiso de que se vote de manera integral, evitando así la intromisión de intereses específicos a través de la posición individual de congresistas que tienen vínculos con ellos. El acuerdo debería incluir la selección de ponentes para que se nombre un grupo pequeño que represente la posición de las directivas de las bancadas comprometidas con la reforma. La aplicación estricta de la ley de bancadas permitiría la disciplina partidaria requerida.

Este proceso se facilitaría con reformas parciales más simples y que removieran algunos de los temas más contenciosos de la reforma integral propuesta. Así, la evidencia muestra que la conjunción de intereses individuales, sindicales, políticos y de algunos gremios hace que la reforma propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales sea uno de los componentes de trámite más complejo. Al mismo tiempo, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras es costosa en términos de recaudo y no goza de popularidad en el Congreso, pero debería permitir compensar la oposición de algunos intereses gremiales a la reforma integral del impuesto a la renta de personas naturales. Tanto por razones de recaudo como de viabilidad política, estos dos componentes deben formar parte de la reforma integral o ser excluidos conjuntamente.

Por ello, se presentan dos alternativas parciales que los excluyen a ambos. Una de ellas simplifica

aún más la propuesta, incluyendo solamente la reforma propuesta al IVA y la reducción parcial de los parafiscales, conjuntamente con una reforma limitada al impuesto a la renta de las empresas, sustituyendo la deducción especial por adquisición de activos fijos por una tasa del 25% para todas las empresas y gravando los dividendos en cabeza de los accionistas, como se indicó atrás. Esta propuesta parcial, sin embargo, tendría el inconveniente de mantener las rentas exentas y descuentos tributarios existentes para empresas y personas naturales, y, por tanto, un grado importante de complejidad y de inequidad horizontal y falta de progresividad.

El próximo gobierno tendrá que valorar los pros y contras de la reforma integral o de las alternativas parciales propuestas, en términos de contenido y viabilidad política, para decidirse por una de ellas. Además, deberá valorar los riesgos jurídicos y adoptar una estrategia que busque un compromiso entre lo deseable y lo jurídicamente viable. De una parte, el riesgo jurídico de una reforma que grave con IVA productos básicos antes exceptuados o exentos se puede mitigar destacando la ampliación reciente del programa Familias en Acción y estableciendo una compensación parcial para los estratos SISBEN 1 y 2. De otra parte, es necesario adoptar una estrategia frente a los Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). De no hacerlo, empresas que los han suscrito podrían acogerse a la reducción de la tasa y a la unificación de la contabilidad tributaria y comercial, y además mantener los privilegios que tienen bajo el actual régimen durante la vigencia de los contratos (hasta 20 años). Se mantendrían las inequidades y distorsiones que existen entre empresas similares y no se obtendrían los beneficios asociados con la simplificación del régimen. El costo fiscal sería tan alto que habría que subir uno o dos puntos más la tasa del IVA para compensarlo o no sería posible eliminar o reducir algunos de los gravámenes distorsionantes.

En un extremo, el Congreso podría determinar que el nuevo régimen aplica a todas las empresas y especificar los criterios generales de compensación a quienes tenían suscritos CEJ y resulten desfavorecidos con el cambio. La Corte, en sus fallos sobre los CEJ, dejó abierta esta posibilidad. Si aceptara la constitucionalidad de fijar criterios de compensación en la Ley, se reduciría el riesgo jurídico y el costo fiscal de esta opción. De no ser así, cada juez o tribunal podría determinar la compensación, aplicando en cada caso criterios diferentes. Existe algún riesgo de que la Corte no acepte la determinación legal de los criterios de compensación. Además, esta opción puede acarrear riesgos reputacionales con la inversión extranjera.

Una opción alternativa, menos riesgosa jurídicamente, sería la de permitir una de dos opciones a los beneficiarios de CEJ: o bien mantener sus privilegios sin beneficiarse de la reducción de la tasa y la unificación del régimen contable y tributario, o bien acogerse al nuevo impuesto renunciando a sus contratos, estimulando esta opción con la devolución, con intereses, de la prima pagada por

ellos. Debe observarse que el objetivo de los CEJ era el de proteger a los inversionistas contra cambios desfavorables, pero no otorgarles ventajas sobre otros contribuyentes en caso de reducir las tasas. El Gobierno tendría que evaluar cuidadosamente los beneficios y riesgos de estas opciones, o una intermedia que se describe en el texto, antes de decidirse por una de ellas.

No sobra subrayar la importancia que para el eventual éxito de la reforma tendría el liderazgo del Gobierno y la estrategia política y de comunicaciones que utilice. Los tres elementos claves del éxito son, a nuestro juicio: i) una ambientación pública basada en una invocación directa a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, la cual facilitaría la aprobación por el Congreso y la Corte y contrarrestaría en algo el lobby de intereses específicos; ii) el acuerdo alrededor de una reforma simple y a todas luces equitativa con las cúpulas de las bancadas, para que se constituya un número reducido de ponentes que representen su posición oficial y se vote de manera integral; iii) la búsqueda de apoyo explícito por parte de las instituciones más representativas del empresariado moderno del país, así como de un gremio como Acopi que representa a pequeños empresarios, beneficiarios tanto de la reducción de la tasa al impuesto a la renta de las empresas como de la simplificación del sistema, la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y la reducción de los parafiscales.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

I. Introducción

El propósito básico de todo sistema tributario es el de obtener los recursos que requiere el Estado para proveer los bienes y servicios públicos que desea la sociedad. Pero debe hacerlo atendiendo a tres criterios básicos:

- *Eficiencia en el recaudo:* la administración tributaria incurre en costos de administración y control y los contribuyentes en costos adicionales al tributo asociados con el cumplimiento de su obligación tributaria. La eficiencia en el recaudo consiste en minimizar estos costos por peso neto recaudado. Desde este punto de vista, el sistema tributario óptimo sería el más simple: pocos tributos, regímenes y tarifas únicas, ninguna o pocas exenciones, y trámites expeditos.

- *Eficiencia económica:* al pagar impuestos, los hogares y las empresas quedan con menos recursos para consumir, ahorrar e invertir. En adición, los tributos pueden distorsionar la asignación de recursos en la economía, imponiendo costos adicionales sobre el crecimiento económico. Un buen sistema tributario debe evitar gravar en exceso la inversión y el ahorro y distorsionar en forma inconveniente la asignación de los factores de producción. Así, desde el punto de vista de la eficiencia económica, el sistema tributario óptimo sería uno que solamente grava el consumo, que tuviese tasas bajas y que fuera "neutro" entre actividades (con excepción de unas pocas que poseen externalidades positivas indiscutibles -por ejemplo, investigación y desarrollo, servicios de educación y salud, reforestación-). En adición, debería evitar la doble tributación internacional o nacional y los impuestos indirectos deberían gravar los bienes y servicios importados en forma idéntica a los domésticos (excepto por un arancel, ojalá bajo y uniforme) y exceptuar las exportaciones, ya que éstas serán gravadas en el país de destino.

- *Equidad:* hay dos criterios de equidad comúnmente utilizados en el diseño de sistemas tributarios: dos contribuyentes en circunstancias similares deben pagar impuestos similares (equidad horizontal) y quienes tienen mayor ingreso o riqueza deben contribuir en mayor proporción (equidad vertical o progresividad). Desde el punto de vista de la equidad vertical habría preferencia por los impuestos directos progresivos.

Resulta evidente que hay algunos trade-offs entre estos objetivos y criterios, al menos en el corto plazo. Así, por ejemplo, el criterio de eficiencia económica otorgaría preferencia a los impuestos al consumo con tasa única, mientras que el de progresividad preferiría los impuestos directos con tasas marginales crecientes. En la práctica, el peso que se otorgue a cada uno de estos criterios y la forma como se resuelvan los conflictos en el diseño de un sistema tributario depende de estos

factores: i) *El grado de desarrollo económico del país y la capacidad administrativa del gobierno:* entre menor sea esta y la de los propios contribuyentes, más simple tiene que ser el sistema; ii) *La estructura de la economía:* disponibilidad de recursos naturales no renovables, tamaño y grado de sofisticación de las empresas, y grado de informalidad; iii) *Las preferencias de la sociedad y el funcionamiento del sistema político:* Distintos países otorgan mayor o menor importancia relativa a los criterios de equidad frente a los de eficiencia. En muy pocos el sistema político ha estado dispuesto a aceptar un sistema tributario que grave solamente el consumo. Las preferencias sociales se expresan a través de disposiciones constitucionales y su interpretación por las Cortes, de la orientación ideológica y el grado de cohesión y disciplina de los partidos políticos, de los incentivos que determinan las actitudes de los congresistas y de la influencia, directa o indirecta, de grupos de interés y de sectores de opinión. Todos estos factores moldean en la práctica el sistema tributario de un país y limitan las opciones a la hora de intentar modificar el régimen existente.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 adoptó estos criterios tradicionales de las finanzas públicas al señalar que los impuestos deben guiarse por tres principios básicos: eficiencia, equidad y progresividad[1]. La jurisprudencia de la Corte se ha centrado en los dos últimos y muy en particular en la consideración de que cambios en los tributos no deben afectar negativamente a quienes ganan el "mínimo vital", a menos que exista una compensación adecuada a través del gasto público social[2]. La jurisprudencia sobre "equidad horizontal" ha sido menos clara, pues si bien en algunos fallos se insiste en la igualdad de condiciones ante la ley, en otras se ha permitido que la ley y la práctica administrativa otorguen tratamientos muy diferentes a contribuyentes en condiciones económicas similares (por ejemplo, en lo referente al nuevo régimen sobre Zonas Francas). De otra parte, no parece que la jurisprudencia de la Corte se haya ocupado del principio constitucional de eficiencia.

A su turno, como veremos luego, ha habido un marcado énfasis en la discusión en el seno del Congreso alrededor de objetivos de equidad y progresividad, si bien la utilización de estos criterios ha sido con frecuencia equívoca y contradictoria. Así, por ejemplo, ha habido una tendencia a considerar los impuestos directos como progresivos y los indirectos como regresivos. Sin embargo, en la práctica no ha habido un intento serio por tener un gravamen efectivo a la renta de las personas naturales, que es potencialmente el impuesto más progresivo, y en

[1] Artículo 363º de la CP- El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

[2] Como por ejemplo, en la Sentencia C-776 de 2003, que declaró la inconstitucionalidad del IVA del 2% a todos los bienes y servicios de primera necesidad, que se discute en la sección V.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

1986 se eliminó el impuesto al patrimonio de las personas naturales, que tenía un impacto considerablemente progresivo. Por el contrario, el objetivo de progresividad se ha invocado en muchas ocasiones para elevar la tasa del impuesto a la renta de las empresas o imponerles, así sea temporalmente, un impuesto al patrimonio, cuando resulta muy discutible la progresividad de estos tributos y, en cambio, son evidentes sus consecuencias adversas sobre la inversión y el crecimiento. Además, el Congreso ha aprobado leyes que vulneran abiertamente el criterio de equidad horizontal.

En cuanto hace a la sostenibilidad de las finanzas publicas nacionales, diversas publicaciones de Fedesarrollo[3] han mostrado que, si bien es innegable que desde finales de la década de los 90 -cuando en plena recesión el gobierno se vio obligado a recortar el gasto debido a la trayectoria insostenible de la deuda pública- ha habido un importante avance en términos de la situación fiscal, es diciente que en 2010 no se le podrá dar continuidad al impulso fiscal de 2009, cuando el gasto fue contracíclico. Partiendo de las proyecciones del Plan de Mediano Plazo sobre la deuda del Sector Público no Financiero, y suponiendo unos descensos más realistas en los gastos de funcionamiento, se ha estimado que después de haber llegado a un mínimo de 22% del PIB en el 2007, la deuda pública podría incrementarse a más de 35% en el 2014 y continuar aumentando en una tendencia abiertamente insostenible.

Preocupan, en particular, los desbalances del Gobierno Nacional Central (GNC), que aún durante el periodo de boom arrojó un déficit promedio de 3,76%. El déficit para el 2009 fue de 4,1% del PIB y en el 2010 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) estima será de 4,5%. El GNC presenta un balance primario estructural inadecuado para enfrentar situaciones de estrés fiscal.

El presente trabajo tiene seis secciones, incluyendo esta introducción. En la siguiente, se presenta un diagnóstico actualizado del sistema tributario colombiano. Se concluye que el sistema no genera suficiente recaudo, tiene baja productividad[4], es extraordinariamente complejo y costoso de administrar para los contribuyentes y el Estado, grava en exceso algunas inversiones, genera grandes distorsiones en la asignación de recursos, viola los principios de equidad horizontal y no es progresivo. La mayoría de estos inconvenientes están vinculados con la proliferación de excepciones, exenciones, deducciones especiales, tarifas pre-

[3] Siendo las más recientes, Tendencia Económica No. 91 y Economía y Política No. 55 y No. 57.

[4] En la literatura tributaria se mide la productividad por la relación entre recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa básica. Una productividad baja puede deberse a alta evasión, exenciones y deducciones onerosas o tasas preferenciales o una combinación de ellas. Se usa como un proxy de eficiencia de recaudo.

ferenciales y otros privilegios en los impuestos a la renta y el IVA, así como a tres tipos de cargas o impuestos muy distorsionantes: los llamados parafiscales, que son en rigor impuestos al empleo formal, el impuesto a las transacciones financieras y el impuesto al patrimonio de las empresas. En la tercera sección, se presenta la propuesta de reforma estructural que responde a este diagnóstico y que coincide, en lo esencial, con recomendaciones de diversos estudios previos. Esta propuesta, además, considera las necesidades actualizadas de recaudo y toma en cuenta los problemas de viabilidad política observados en intentos previos de reforma, así como los eventuales riesgos constitucionales (en relación con jurisprudencia previa de la Corte). En la cuarta sección, se analizan en detalle los problemas de viabilidad política y se recomienda una estrategia que facilite la aceptación de la reforma propuesta por parte de la opinión pública y su aprobación en el Congreso. Como consecuencia de este análisis, se presentan además dos opciones de reforma parcial, examinando sus pros y contras en materia de conveniencia técnica y viabilidad política. La quinta sección discute las estrategias alternativas con respecto a las limitaciones impuestas por los Contratos de Estabilidad Jurídica al logro de los objetivos de eficiencia y equidad horizontal de la reforma propuesta, así como ante los riesgos jurídicos eventuales de la reforma propuesta al IVA. La sexta sección resume las conclusiones y recomendaciones.

II. Diagnóstico del sistema tributario actual

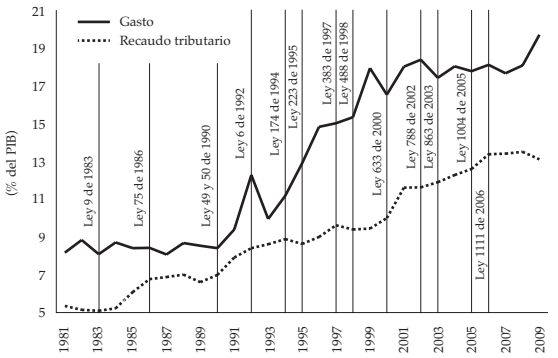
El actual sistema tributario no cumple satisfactoriamente ninguno de los criterios de un buen sistema tributario: su recaudo es insuficiente frente a las necesidades; la productividad de los tributos es muy baja en comparación con la de otros países, grava en exceso algunos tipos de inversión y distorsiona la asignación de recursos; contribuyentes similares pagan tarifas muy diferentes y es poco progresivo. La existencia de impuestos muy distorsionantes y la combinación de tasas marginales altas y múltiples beneficios tributarios explican la baja productividad del sistema y, al mismo tiempo, generan grandes inequidades y costosas distorsiones en el funcionamiento de la economía. A continuación ilustramos brevemente estas deficiencias.

- *Recaudo insuficiente:* el Gráfico 1 muestra cómo, a pesar de un aumento importante en el recaudo a partir de 1990 como consecuencia de múltiples reformas tributarias, los gastos del GNC han crecido con mayor rapidez, debido al gran aumento en transferencias a las regiones (que se frenó sólo a partir del 2002), de los pagos por pensiones y los aumentos en gasto social, defensa y justicia[5]. El desbalance creciente hasta 1999 causó una severa crisis fiscal en ese año. A pesar de los ajustes posteriores, la contribución

[5] Ver, Olivera, Pachón y Perry (2009).

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Gráfico 1
RECAUDO, GASTO DEL GNC Y AÑOS DE REFORMAS TRIBUTARIAS, 1981-2008
(% del PIB)



Fuente: MHCP y DNP. Reformas tributarias a partir de Olivera, Pachón y Perry (2009).

del crecimiento económico, los altos precios del petróleo y otros productos de exportación a un nivel excepcional de recaudos entre el 2003 y el 2008, el Gobierno Central continuó mostrando un déficit promedio de 3,5% del PIB[6] durante ese periodo, a diferencia de lo que sucedió en Chile, país que obtuvo un superávit promedio superior al 5% del PIB[7]. Estimativos disponibles muestran que no hubo una mejora suficiente en el balance estructural del GNC y que su situación financiera continúa siendo insostenible a largo plazo[8]. La reducción en precios del petróleo y la desaceleración económica que se acentuó desde finales del 2008, como consecuencia de la crisis internacional, revelaron en forma dramática esta realidad subyacente a las cifras engañosas del periodo del boom: el déficit del gobierno central se estima en 4,5% del PIB en el 2010 y la actualización del Plan Financiero 2010 estima que hubo un déficit primario de -1,1% del PIB en el 2009 que seguirá deteriorándose según el MFMP hasta el 2011.

La proyección del MFMP supone que podrá alcanzarse un superávit primario de 1,7% PIB en el 2020, que garantice la sostenibilidad fiscal de largo plazo, simplemente con reducción de la relación entre el gasto y el PIB. Si bien es deseable mejorar la eficiencia del gasto y contener su crecimiento o incluso reducirlo como proporción del PIB, las necesidades insatisfechas de la población, los problemas financieros del sistema de salud, la deuda pensional neta y las realidades de la economía política hacen poco probable que se logren mejoras sustanciales en este frente. Una proyección más realista en materia de gastos llevaría a concluir que se requiere un

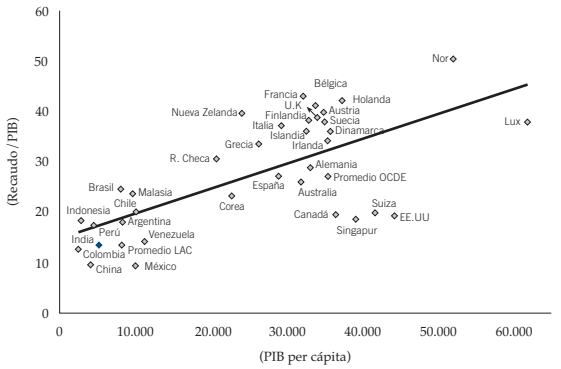
6 Información obtenida del MHCP.

7 Información obtenida de la Dirección de Presupuestos de Chile para el periodo 2003-2007.

8 Estimaciones previas de Clavijo (2001), Arbeláez, Ayala y Poterba (2002) y Lozano et ál. (2007-2009) indican la necesidad de un superávit primario estructural equivalente al 2% del PIB para hacer sostenible la deuda pública en el mediano plazo.

aumento neto permanente de recaudos de por lo menos 1,5% del PIB. Un aumento de recaudación de esta cuantía no dejaría al país por fuera de los estándares internacionales, comoquiera que, el recaudo tributario colombiano está por debajo de lo que se esperaría para su nivel de ingreso (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
RECAUDO/PIB VERSUS PIB PER CÁPITA
(2008 o último año disponible)

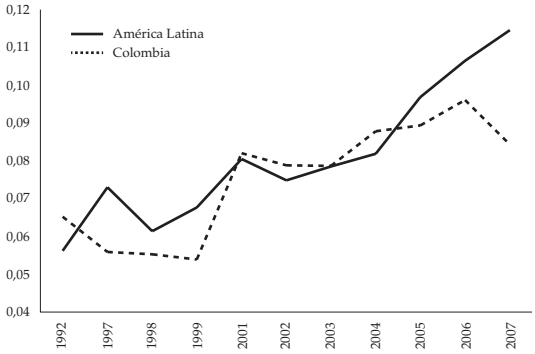


Fuente: WDI y CEPAL.

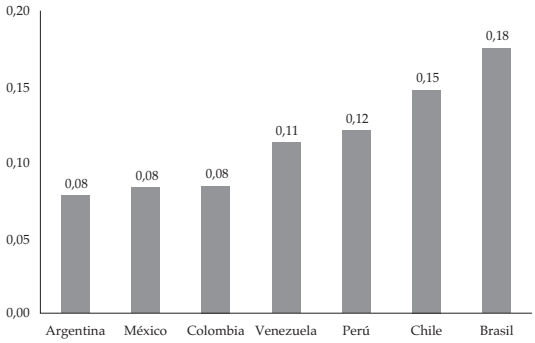
- *Baja productividad:* los gráficos 3 y 4 muestran la evolución de la productividad del impuesto a la renta y del IVA comparada con el promedio de América Latina[9]. Se concluye que ha habido alguna mejoría desde 1990, especialmente en el caso del IVA para los últimos años, aunque tanto la productividad del IVA y la del impuesto a la renta de personas naturales son muy bajas en comparación con el promedio de América Latina y de países de nivel de desarrollo similar. La

Gráfico 3
PRODUCTIVIDAD IMPUESTOS DE RENTA A EMPRESAS Y PERSONAS NATURALES*

A. Promedio América Latina y Colombia
(1992-2007)



B. Selección de países de América Latina
(2007)



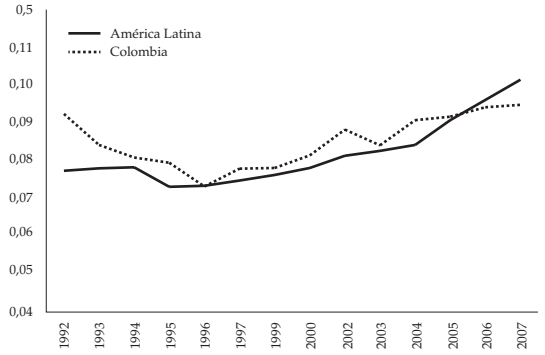
* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto.
Fuente: CEPAL.

[9] La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva, como se indicó atrás. La productividad aumenta con aumentos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión.

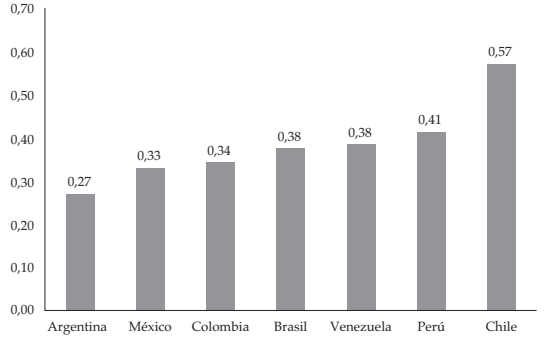
baja productividad se debe a una combinación de exceso de exenciones y beneficios tributarios y alta elusión y evasión. Comoquiera que el control a la evasión ha mejorado en el caso del IVA, la baja productividad del tributo se debe principalmente a la multiplicidad de niveles tarifarios y de productos excluidos y exentos.

Gráfico 4
PRODUCTIVIDAD DEL IVA*

A. Promedio América Latina y Colombia
(1992-2007)



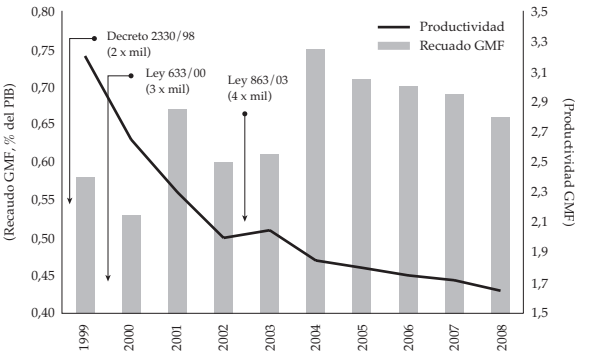
B. Selección de países de América Latina
(2007)



* Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto
Fuente: CEPAL.

La bajísima productividad del impuesto a la renta de personas naturales se debe tanto a niveles de exención y deducciones especiales absolutamente atípicas, como a la tradicional falta de atención en la administración de este tributo. En contraste, la productividad del impuesto a la renta de las empresas ha sido más elevada que en otros países, como consecuencia de la alta concentración económica y la efectiva vigilancia a los grandes contribuyentes. Es probable, sin embargo, que el creciente valor de los privilegios tributarios en los últimos años haya debilitado considerablemente esta fortaleza tradicional del sistema tributario colombiano. Por último, la productividad del impuesto a las transacciones financieras ha venido disminuyendo a medida que se ha incrementado la tarifa, han aumentado las exenciones, y los bancos y los contribuyentes han ido aprendiendo a evadirlo (ver Gráfico 5).

Gráfico 5
RECAUDO, PRODUCTIVIDAD Y TARIFA DEL GMF EN COLOMBIA



Fuente: DIAN y Coelho (2009).

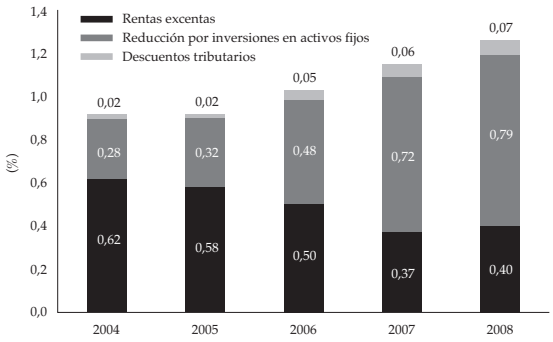
- *Inequidades y distorsiones:* quizá el aspecto más preocupante del sistema tributario actual lo constituye su altísima y creciente inequidad y las costosas distorsiones que está generando en la asignación de recursos. Unas y otras (así como en buena medida, la baja productividad y recaudo) son resultado del creciente número y valor de los privilegios tributarios a favor de determinados sectores, contribuyentes o forma de financiamiento de la inversión. Las comparaciones disponibles indican que Colombia es el país de América Latina en donde el costo fiscal de las exenciones es más alto.

A. Impuesto a la renta de las empresas

El costo fiscal de los privilegios tributarios (rentas exentas, deducciones especiales y descuentos) concedidos a empresas y personas naturales, estimado por la DIAN, supera el 1,6% del PIB. El 52,6% del costo fiscal total corresponde a la deducción por inversión en activos fijos. Para el caso de las empresas esta deducción representa el 67% del costo fiscal actual y, como se ve en el Gráfico 6, ha venido creciendo rápidamente en los últimos años. Este Gráfico no incluye los beneficios otorgados a través del nuevo régimen de Zonas Francas.

Estos beneficios no solamente tienen un alto costo fiscal, sino que tienen una incidencia muy desigual por sectores y por tipo de empresa, lo cual conduce a tasas marginales de tributación de la inversión muy disímiles[10] (Cuadro 1).

Gráfico 6
RENTAS EXENTAS, DEDUCCIÓN ACTIVOS FIJOS Y DESCUENTOS TRIBUTARIOS PARA PERSONAS JURÍDICAS COMO % DEL PIB*



* PIB base 2000.
Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, DIAN.

Cuadro 1
TIEM BAJO EL RÉGIMEN ACTUAL*

	Empresas corrientes	Zonas francas
Promedio	39,8%	26,1%
Mínimo subsector	29,1%	22,7%
Máximo subsector	54,1%	38,1%
Diferencia	25 pp	15,4 pp
Diferencia Max Empresas Corrientes Min ZF	31,4 pp	

* La tasa de impuestos efectiva marginal (TIEM) calcula la carga tributaria o brecha de rentabilidad por peso invertido, antes y después de impuestos.
Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

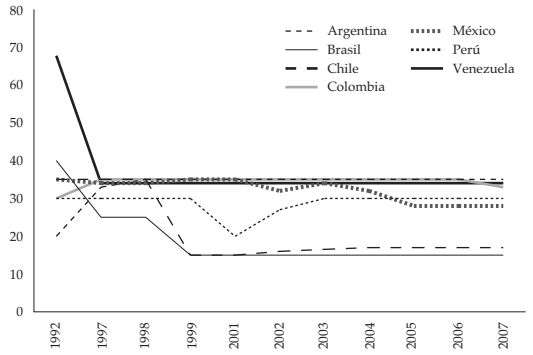
[10] Ver en el Cuadro 9, el resultado sobre la TIEM antes y después de la reforma estructural presentada más abajo, donde se observa una disminución en la dispersión de las TIEM por sectores.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Esta situación es altamente inequitativa y distorsiona la asignación de recursos en la economía. El actual gobierno ha defendido esta política con el argumento de que ha contribuido a un fuerte aumento de la inversión privada. Un cuidadoso estudio reciente de Fedesarrollo -Meléndez y Galindo, 2009[11]- no encuentra evidencia que respalde esta afirmación. Aun si se acepta que los incentivos han tenido un efecto positivo modesto sobre la inversión, podría conseguirse un impacto similar o mayor reduciendo la tarifa marginal para todas las empresas, que es alta en comparación con la de otros países (Gráfico 7), sin incurrir en los costos actuales en materia de inequidad y distorsiones que ha generado la política actual.

La corrección de este problema se enfrentará al hecho de que un gran número de empresas beneficiarias, que responden por una considerable proporción del capital total en cada sector, han procurado congelar sus privilegios a través del uso de Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ). Ver Sección V.

Gráfico 7
TARIFAS MÁXIMAS DEL IMPUESTO DE RENTA A EMPRESAS



Fuente: CEPAL.

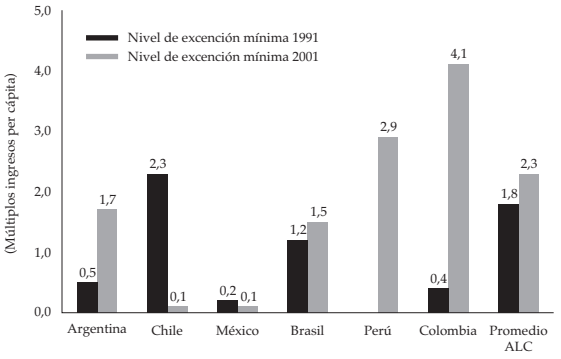
B. Impuesto a la renta de las personas naturales

El exiguo recaudo del impuesto a la renta personal obedece ante todo al alto nivel de la exención mínima (Gráfico 8), a las rentas exentas -especialmente las de carácter laboral[12]- y a las deducciones especiales por gastos en educación, salud y adquisición de vivienda. El alto nivel de exención mínima hace que sólo un 1,56% de los colombianos tenga obligación de contribuir. Por su parte, las rentas exentas y deducciones especiales benefician especialmente a las personas con tarifas marginales más altas y tienen costos fiscales estimados equivalentes al

[11] Meléndez, M. y A. Galindo (2009, por aparecer). "Usamos información anual sobre las firmas al nivel de establecimiento para el periodo 1997-2007, para evaluar el impacto de los incentivos tributarios a la inversión en activos fijos implementada desde 2004. Encontramos que hay un efecto positivo y significativo en la correlación entre el boom en la inversión y la adopción de esta política tributaria Sin embargo, la correlación desaparece cuando se introducen efectos fijos por año. Este resultado es robusto a cambios en la especificación empírica, en las técnicas de estimación, a la inclusión de controles adicionales, y a cambios en la muestra. En conclusión, el estímulo tributario analizado no fue efectivo para promover la inversión en Colombia" (Traducción propia).

[12] Todas las prestaciones legales están exentas, así como el 25% de los demás ingresos laborales.

Gráfico 8
NIVEL DE EXCENCIÓN MÍNIMA COMO MÚLTIPLO DEL INGRESO PER CÁPITA, 1991 Y 2001



Fuente: Stosky, J. y WodenMariam, A. Working papers, FMI.

Cuadro 2
TASAS IVA EN COLOMBIA (2009) Y AMÉRICA LATINA (2007)

Bienes	No. de tasas de IVA	Tasa principal
Argentina	3	21%
Brasil	Por Estado	20,5%
Chile	1	19%
Colombia	9	16%
Costa Rica	1	13%
Ecuador	2	12%
México	2	15%
Panamá	2	5%
Perú	1	17%
República Dominicana	1	12%
Venezuela	2	14%
Uruguay	2	23%

Fuente: CEPAL.

0,3% y 0,9% del PIB, respectivamente. La bajísima contribución del impuesto a la renta de las personas naturales priva al sistema tributario colombiano de una mayor progresividad.

C. Impuesto al valor agregado (IVA)

La baja productividad del IVA obedece al considerable número de bienes y servicios excluidos o exentos, que reduce la base gravable a un 52,3% del potencial[13], y a la multiplicidad de tasas, que reducen la tarifa promedio efectiva y dificultan el control. El Cuadro 2 muestra cómo Colombia es de lejos el país con mayor número de tasas en América Latina. La tasa general del 16% en Colombia está en el promedio de la región: lo exceden Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú. Si todos los bienes y servicios excluidos o gravados a tasa inferior al 16% se gravaran a esta última (exceptuando sólo las exportaciones, que deben permanecer exentas para evitar doble tributación internacional), el recaudo aumentaría en cerca de 1,72% del PIB (Cuadro 3). Este es un estimativo mínimo del costo fiscal de las exclusiones, exenciones y tarifas reducidas, ya que con una tasa uniforme se facilitaría además el control y se reduciría la evasión.

Si bien la compleja estructura actual ha sido en parte el producto de consideraciones de equidad (al excluir o gravar a menor tasa bienes que representan

[13] Cruz, A (2009). Evasión del impuesto al valor agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008. Cuaderno de trabajo, Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Cuadro 3
COSTO FISCAL DE LOS BIENES EXENTOS, EXCLUIDOS Y GRABADOS A TASAS MENORES DE 16% (Comparado con tasas del 16%)

Bienes	Costo fiscal (% del PIB)
Excluidos*	0,95
Exentos	0,52
Gravados al 1,6%	0,06
Gravados al 3%**	0,06
Gravados al 5%	0,04
Gravados al 10%	0,09
Costo fiscal total	1,72

* Este cálculo mantiene exceptuados los servicios de educación, transporte terrestre, intermediación financiera, salud, construcción, domésticos y alquiler de vivienda.

** El producto gravado al 3% es la cerveza, la cual además está gravada con un impuesto a las ventas de 8%. El cálculo aquí registrado corresponde a elevar efectivamente la tarifa de IVA del 3% al 16%.

Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

una proporción importante de la canasta de consumo de sectores de bajos ingresos), también está asociada a presiones de intereses económicos específicos, que con frecuencia disfrazan con argumentos equívocos de equidad sus pretensiones por un trato más favorable. El impuesto actual tiene, además, importantes costos de eficiencia vinculados, en primer lugar, con el hecho de que no se permite descontar plenamente el IVA pagado por bienes de capital. Con ello se grava la inversión en exceso y se discrimina entre sectores económicos[14]. En segundo lugar, con el gran número de productos excluidos. Los sectores que producen estos bienes y servicios y los que los utilizan no pueden descontar el IVA pagado en los insumos. El más perjudicado con este problema es el sector agrícola y de alimentos, ya que la mayoría de los productos agropecuarios primarios están excluidos. De hecho, este sobrecosto reduce en mucho el supuesto efecto progresivo de la exclusión de alimentos y pone en desventaja a muchos productores nacionales frente a los productos importados, lo que en una época se trató de mitigar con la compleja figura del IVA implícito, que resultó muy difícil de administrar y fue posteriormente abolido.

La teoría económica enfatiza el hecho de que el IVA es el impuesto moderno más fácil de administrar y el que genera menos distorsiones económicas. Pero esto es cierto solamente para un IVA general de tasa única, como en los libros de texto. La complejidad del tributo en Colombia lo hace muy costoso de administrar (para los contribuyentes y el Estado) y de controlar, conduce a que exhiba una muy baja productividad y genera un sinnúmero de inequidades e ineficiencias.

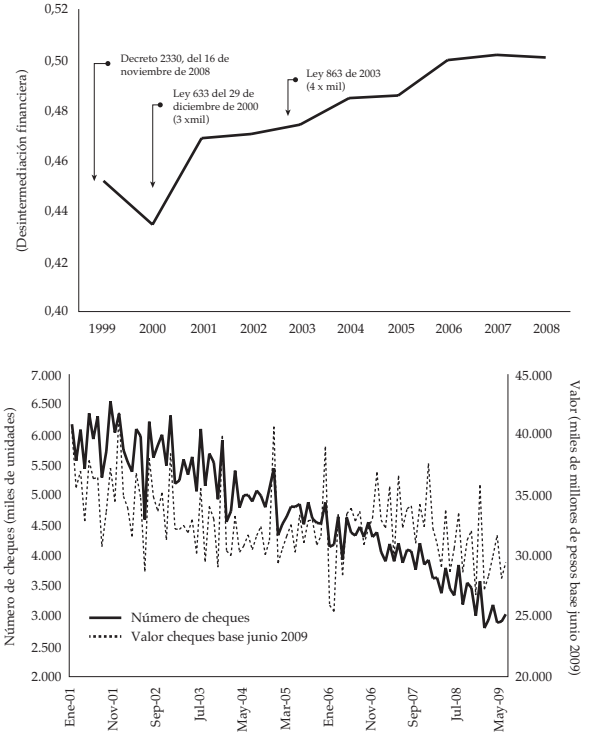
D. Impuesto a las transacciones financieras

La productividad de este impuesto en Colombia, al igual que en otros países, ha ido disminuyendo a medida que suben las tasas, se desarrollan nuevas formas de evasión y se amplía la lista de exencio-

[14] Algunos bienes de capital -para industrias estratégicas y algunos del sector agropecuario- están exentos. En los demás casos se permite deducir parcial y gradualmente el IVA pagado en el impuesto de renta, al sumarlo como parte del costo del activo para propósitos de la deducción por depreciación.

nes. La otra cara de la creciente reducción en la productividad es la creciente desintermediación financiera, como se aprecia en el Gráfico 9. La desintermediación generada por este impuesto tiene efectos perversos tanto sobre el crecimiento como sobre la equidad. En efecto, diversos estudios han demostrado que un mayor grado de intermediación financiera en un país está asociado causalmente con su tasa de crecimiento económico y con una mejor distribución del ingreso en la medida que permite el acceso al crédito y a otros servicios financieros a un mayor número de pequeñas empresas y a los sectores de bajos ingresos[15].

Gráfico 9
TASA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA (E/M1) Y NÚMERO DE CHEQUES COMPENSADOS



Fuente: Cálculos propios desintermediación de datos del Banco de la República.

E. Parafiscales

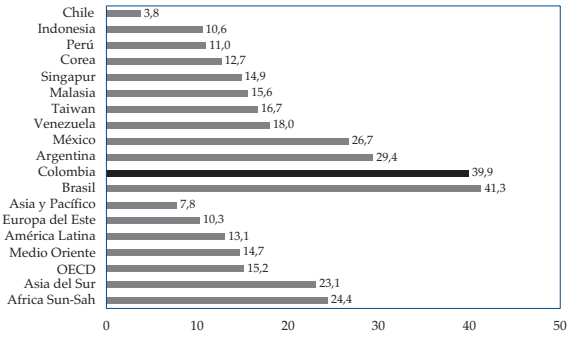
Colombia tiene un altísimo nivel de gravámenes al empleo formal, que no se incluyen en las estadísticas de recaudo tributario porque asumen la forma jurídica de contribuciones parafiscales de destinación especifica (el 4% a favor de las Cajas de Compensación, el 3% a favor del ICBF y el 2% a favor del Sena) y a la seguridad social (el porcentaje de solidaridad entre 3% y 5% de los ingresos salariales) y la parte muy considerable de las contribuciones que no pueden aprovechar los trabajadores por errores de diseño del sistema[16]). Los costos laborales no salariales totales pasaron del 44,3% al 58,2% del salario (en promedio) entre 1992 y el 2008. Esto sitúa a Colombia como uno de los países con mayores niveles de costos laborales no salariales en la región (Gráfico 10). Como consecuencia de ello, del alto nivel del salario mínimo como porcentaje del

15 Marulanda, B. *et ál*. (2010). Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrienio. Marulanda Consultores LTDA., para la CAF.

16 Contribuciones pensionales al ISS por parte de trabajadores que no alcanzan a cumplir el tiempo mínimo para recibir pensión, pagos múltiples de familiares al seguro de salud, etcs.

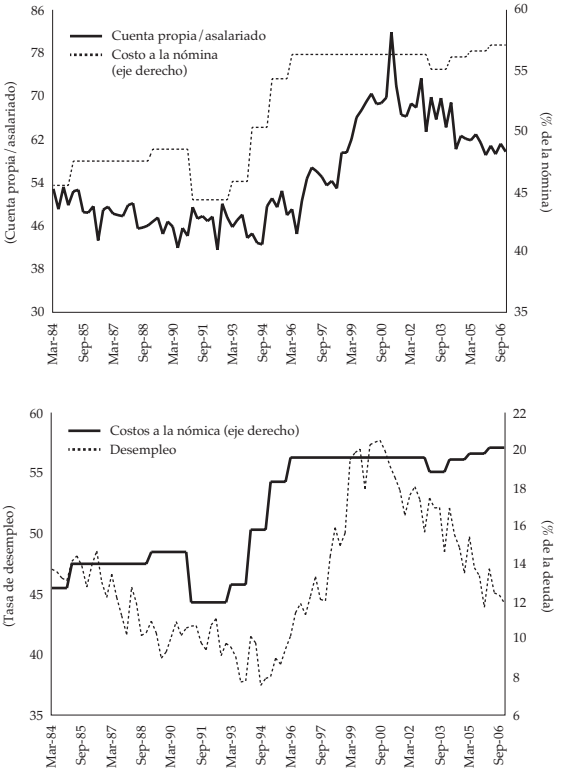
Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Gráfico 10
IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES NO SALARIALES COMO PORCENTAJE DE LAS UTILIDADES COMERCIALES



Fuente: Doing Business 2010.

Gráfico 11
EMPLEO RELATIVO Y TASA DE DESEMPLEO VERSUS COSTOS SALARIALES
1984-2006



Fuente: Doing Business 2010.

salario medio y de la crisis de finales de los años 90, el país vio incrementar en la segunda mitad de esa década los niveles de informalidad y desempleo abierto (Gráfico 11). De hecho, Colombia presenta una tasa de informalidad muy superior a la que cabría esperar para su nivel de ingreso[17].

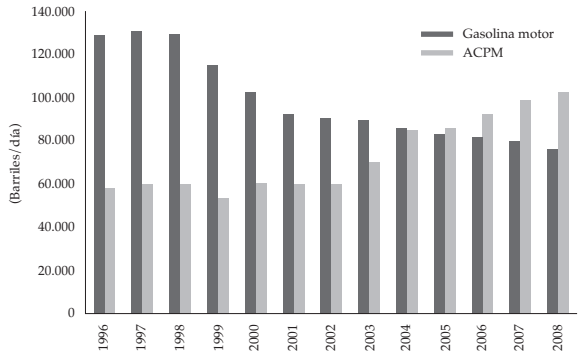
F. Combustibles

El impuesto (y las sobretasas) a los combustibles constituyen una forma indirecta de compensar al Estado y la sociedad por el uso de las vías públicas (cuyos costos de inversión y mantenimiento son recuperados en muy escasa proporción mediante peajes) y por los efectos de contaminación ambiental causados por la combustión automotor. Si bien resulta difícil valorar con precisión estos costos (diferentes sociedades los valoran de forma distinta), lo que resulta claro es que todos los combustibles deberían pagar estos impuestos, reconociendo diferencias en impacto ambiental. Al aplicar estos criterios en Colombia resultan subgravados el eta-

[17] Estos problemas se tratan en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010).

nol y el gas natural (que deberían tener una tasa menor que el *diesel oil* y la gasolina, por cuanto su impacto ambiental es menor, pero no estar exentos) y, en particular, el *diesel oil* o ACPM frente a la gasolina. Estas deficiencias en la estructura del gravamen no solamente reducen el recaudo, sino que generan grandes distorsiones en el uso eficiente de combustibles, como se observa en el Gráfico 12, con respecto al creciente consumo de *diesel*.

Gráfico 12
CONSUMO DE GASOLINA VERSUS DIESEL



Fuente: UPME, 2009.

G. Incidencia y progresividad

Estimar la incidencia de los impuestos por deciles de ingreso resulta sumamente complejo por cuanto no se dispone de datos confiables sobre cuánto pagan directamente los hogares ubicados en diferentes niveles de ingreso (salvo mediante algunas encuestas de hogares) ni en qué medida los impuestos se trasladan hacia adelante o hacia atrás. En teoría, los impuestos a la renta no se trasladan cuando las normas aproximan bien las utilidades netas y hay competencia perfecta en los mercados. Cuando estos supuestos no aplican, una parte de los impuestos directos, especialmente a las empresas, se traslada hacia adelante (a los consumidores) o hacia atrás (a los proveedores o trabajadores). Por su parte, los impuestos indirectos se trasladan a los consumidores en la medida en que la demanda sea más inelástica al precio que la oferta y, en general, tienden a ser regresivos. Los impuestos al trabajo se trasladan a un menor salario en la medida en que la oferta de trabajo sea más inelástica que la demanda. Cuando no se pueden trasladar a un menor salario (por regulaciones de salario mínimo o fortaleza sindical), el resultado es mayor informalidad y desempleo, como ocurre en Colombia. Más aún, un cálculo bien hecho de incidencia exige considerar los efectos indirectos de estas traslaciones a través del uso de un modelo de equilibrio general.

Dada esta complejidad, no es de extrañar que existan muy pocos estudios recientes sobre incidencia tributaria en Colombia y en América Latina[18]. De ellos se concluye[19] que los impuestos a la renta

[18] Lora (2007), en "The state of state reform in Latin America".

[19] Aunque resulta difícil comparar los diversos estudios, ya que cada uno hace supuestos diferentes sobre elasticidades y grado de traslado.

son los únicos ligeramente progresivos, especialmente en Chile, ya que este es el único país de la región en el que se recauda una suma apreciable a través del impuesto a la renta de las personas naturales, que es el único impuesto nacional (con los prediales y los impuestos al patrimonio personal) intrínsecamente progresivo. La insignificancia del recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia hace que los impuestos a la renta contribuyan en muy poco a la progresividad del sistema tributario.

En lo que hace al IVA, el colombiano es el único (con el de Guatemala) que tiene una modesta progresividad, como consecuencia del efecto de las tarifas diferenciales. Sin embargo, esta ventaja desaparece al considerar el efecto potencial del gasto financiado por el impuesto, debido a su muy baja productividad. Si se utilizara la progresividad real del gasto en cada país, el IVA chileno tendría un efecto neto progresivo muy superior al colombiano, no sólo por su mayor productividad, sino por el carácter más redistributivo de su gasto público[20].

En suma, puede afirmarse que, en el mejor de los casos, el sistema colombiano es marginalmente progresivo y que el único país de la región en donde el sistema tributario tiene un efecto progresivo importante es Chile, gracias a la importancia del impuesto a la renta de las personas naturales, la alta productividad del IVA y el carácter más redistributivo del gasto.

En el Gráfico 13, se observa cómo en Europa el sistema fiscal redistribuye mucho más que en América Latina, tanto vía impuestos como, especialmente, a través del gasto. La mayor redistribución vía impuestos se debe en su totalidad al mayor peso del impuesto a la renta de las personas naturales y del impuesto a la propiedad (Cuadro 4).

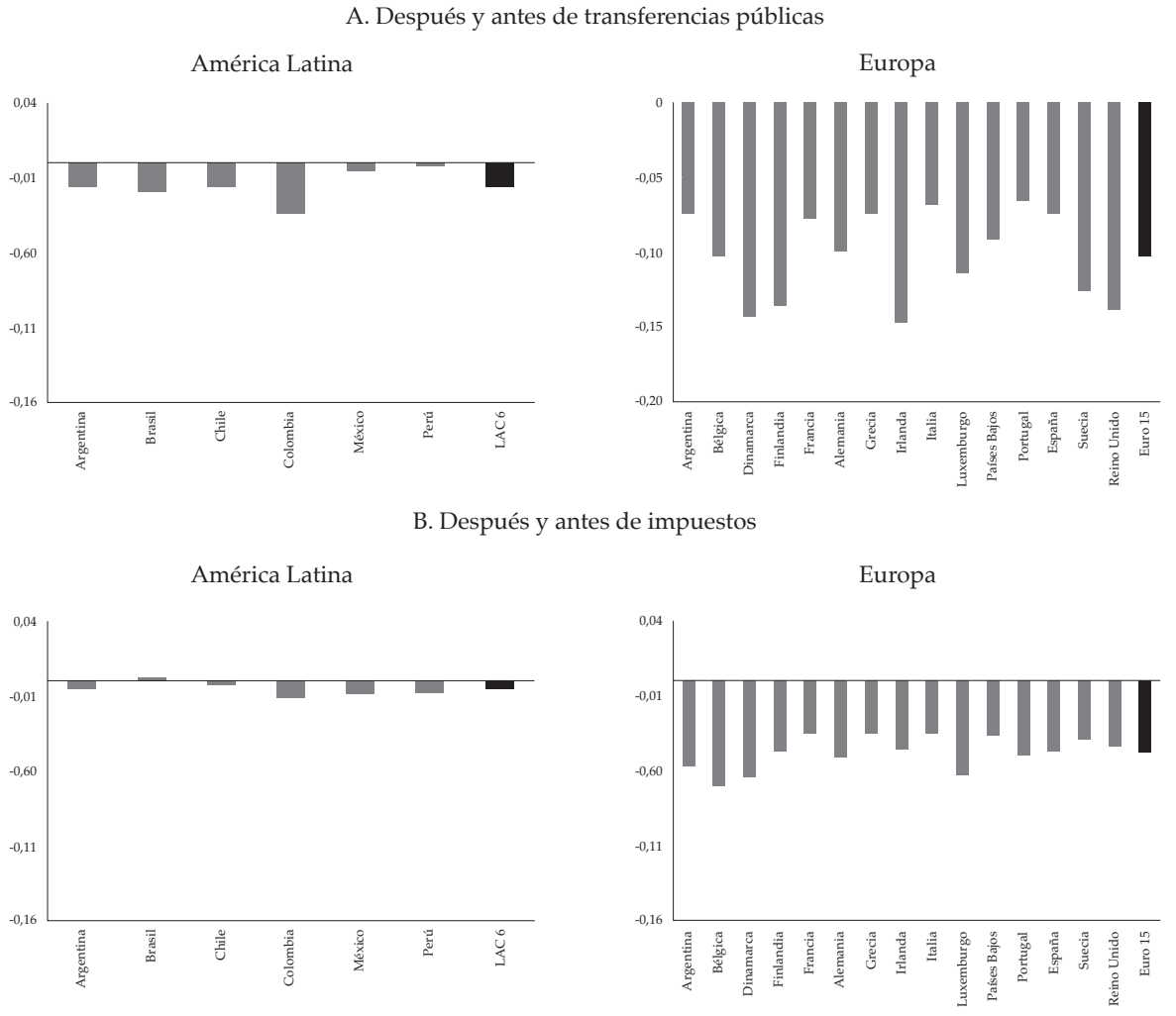
Cuadro 4
IMPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

Regiones	Impuesto al ingreso			Impuesto bienes y servicios		
	Total	Individual	Empresas	Total	Consumo	Comercio internacional
América del Norte	12,03	9,57	2,28	2,14	2,01	0,26
América Latina	4,21	1,43	2,27	5,21	4,69	3,45
Europa Occidental	9,75	6,78	2,69	10,82	9,67	0,06
Asia	5,1	2,63	2,33	4,37	3,80	1,40

Nota: Los datos corresponden al promedio 1996-2002.
Fuente: Bird, R y Zolt, E. (2005). WDI, Banco Mundial.

[29] Engel, Galetovic y Raddatz (1997).

Gráfico 13
DIFERENCIAS ENTRE COEFICIENTES DE GINI DEL INGRESO



Fuente: Goñi, López y Servén (2005). "Getting Real about inequality". Banco Mundial.

H. Resumen

En resumen, el sistema tributario colombiano es complejo y costoso de administrar; tiene muy baja productividad y produce un recaudo insuficiente; no redistribuye y está plagado de inequidades horizontales; causa enormes distorsiones en la asignación de recursos entre sectores; y estimula la

informalidad y el desempleo, la desintermediación financiera y un uso ineficiente de los combustibles. Estos problemas se originan, ante todo, en el excesivo número e importancia de los privilegios tributarios en el IVA y los impuestos a la renta (exenciones, deducciones especiales, tasas preferenciales) y a la existencia de tres gravámenes altamente distorsionantes: al empleo formal, al patrimonio empresarial y a las transacciones financieras.

III. La propuesta de reforma estructural

A. Resumen de la propuesta y su impacto

El Cuadro 5 presenta un resumen de las líneas generales de la reforma estructural propuesta. Esta propuesta se asemeja a las recomendaciones de la mayoría de los estudios previos, con tres excepciones: i) se propone que el impuesto a la renta de las empresas se sustituya por uno a las utilidades comerciales; ii) se propone una reducción de los parafiscales inversamente proporcional al nivel de salario o al tamaño de las empresas (medido por el nivel de activos), buscando conciliar las necesidades de recaudo con el impacto deseado en el mercado laboral y la viabilidad política de la reforma[21]; iii) se propone restablecer un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia para contribuir a financiar los gastos en seguridad, en lugar del actual impuesto al patrimonio que grava ante todo al patrimonio empresarial.

El Cuadro 6 resume los principales efectos de la reforma y sus componentes sobre el recaudo y los criterios de eficiencia, equidad y progresividad. La reforma produciría un recaudo neto adicional entre 0,77% y 1,6% del PIB, para contribuir al logro del objetivo de sostenibilidad fiscal de largo plazo, y tendría efectos muy positivos tanto en términos de productividad, eficiencia económica, equidad horizontal y progresividad. La reforma al IVA (incluido el aumento de la tasa básica al 19%) y a la renta y al patrimonio de las personas naturales son los elementos que contribuirían más al objetivo de recaudo, permitiendo más que compensar las pérdidas ocasionadas en la eliminación del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras y la reducción propuesta a los parafiscales. Los mayores aportes a la eficiencia económica provendrían de la eliminación o reducción de estos tres gravámenes distorsionantes, así como de la reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas y al IVA. Por su parte, los mayores aportes a la progresividad del sistema provendrían de la reforma propuesta al impuesto a la renta y al patrimonio de las personas naturales. Todos los componentes contribuirían en mucho a la equidad horizontal y a la productividad de los impuestos básicos.

[21] El estímulo a la informalidad y el desempleo causado por los parafiscales es mayor en empresas pequeñas y en salarios más cercanos al mínimo. Ver Santa María *et. ál.* (2008); Perry, Maloney, Fajnzylber, Arias y Saavedra (2007).

Cuadro 5
PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTUTAL

Reforma estructural	Propuestas
Renta Empresas	20% utilidad comercial, sin rentas exentas o contribuyentes exentos (sólo sin ánimo de lucro), deducciones especiales o descuentos (excepto donaciones, R&D y protección ambiental). Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Renta PN	Bajar exención mínima a 4 SMLV; sin exenciones, deducciones especiales o descuentos. Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE. Presuntiva 1,5% PB con carry over pérdidas.
Patrimonio Empresas	Eliminar impuesto patrimonio empresas y sustituir por impuesto patrimonio PN.
Patrimonio Personas Naturales	Restablecer impuesto a personas naturales (como en 1986).
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Aumento del IVA general a 19% y tarifa especial del 10% (para previos exceptuados). Pocos exceptuados (carne, leche y huevos). Exento sólo exportaciones. Ajuste gradual de las tasas. Compensación parcial Sisben 1 y 2. Descuento pleno IVA pagado en bienes capital.
Transacciones Financieras	Se elimina GMF (si y sólo si es posible la reforma a renta de PN).
Parafiscales	Tramitar de manera separada pero simultánea (alternativa escalonada por niveles de ingreso laboral o tamaño de empresa)
Combustibles	Igualar impuestos y tasas del *diesel* y la gasolina.

Fuente: Elaboración propia.

Conviene mencionar en particular que:

- Como se dijo atrás, se requiere un aumento de recaudo cercano al 1,5% del PIB, además de un estricto control del gasto que permita reducir la relación gasto/PIB en cerca de 1,5 puntos porcentuales. El Cuadro 6 presenta un rango de estimativos para cada componente de la propuesta

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Cuadro 6
EFECTOS DE LA REFORMA PROPUESTA Y DE SUS COMPONENETES

Componentes	Recaudo % PIB	Eficiencia	Eficiencia económica	Equidad horizontal	Progresividad
Renta empresas	-0,15 a 0,1	+++++	+++++	+++++	n.a.
Renta PN	1 a 1,2	+++	++	+++++	+++++
Patrimonio empresas	-0,48	n.a.	++++	+ +	n.a
Patrimonio PN	0,4	++	?	+	+++++
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	1,18 a 1,56	+++++	++	+++	--
Transacciones financieras	-0,67	n.a.	+++	?	?
Parafiscales	-0,45	n.a.	+++++	+++++	+++++
Recaudo neto	0,77 a 1,6%				

Fuente: Elaboración propia.

por cuanto existe un grado de incertidumbre importante sobre su efecto, especialmente cuando se tiene en cuenta su impacto probable sobre reducción de la evasión y aumento de la actividad económica. Según estos estimativos, se requeriría elevar la tasa básica del IVA en tres puntos porcentuales (a 19%) para obtener un efecto neto agregado entre 0,77% y 1,6% del PIB.

- La reforma propuesta al impuesto a la renta de las empresas contribuiría considerablemente al objetivo de eficiencia económica y de equidad, al disminuir la carga efectiva sobre el sector empresarial en su conjunto (hoy estimada entre 25% y 27%) y reducir la considerable dispersión de tasas efectivas. Su impacto sobre el recaudo sería ligeramente negativo o neutro tomando en cuenta, en forma aproximada, su efecto probable sobre evasión y mayor actividad económica, siempre y cuando se adopte alguna de las tres alternativas propuestas en la Sección V para limitar el impacto cumulativo del nuevo régimen y los beneficios actuales amparados por Contratos de Estabilidad Jurídica. De lo contrario, sería necesario elevar la tasa básica del IVA hasta 21%.

- La eliminación del impuesto temporal al patrimonio de las empresas removería este desestímulo a la capitalización e inversión empresarial. Sin embargo, dado que es necesario preservar el mayor gasto en seguridad que permitió este gravamen[22], se propone restablecer perma-

[22] Ver Fedesarrollo, Economía y Política No. 52. En efecto, parte importante del aumento en gastos de seguridad es de tipo recurrente y hay que mantenerlo o aumentarlo para lograr y mantener el control del orden público en todo el territorio. En adición, se requiere mantener un gasto mínimo promedio en reposición y mantenimiento del equipamiento y la infraestructura militar.

nentemente un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia como el que existió hasta 1986, pero con menos excepciones. Por tanto, estos dos componentes de la reforma se consideran inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo, como de economía política, como se explica luego. En conjunto, contribuirían significativamente a los objetivos de eficiencia y progresividad, pero tendrían un efecto neto ligeramente negativo sobre el recaudo.

- La reforma integral propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales mejoraría en mucho la equidad y progresividad del impuesto y su eficiencia de recaudo. El mayor recaudo obtenido permitiría compensar, aproximadamente, el impacto fiscal de eliminar el impuesto a las transacciones financieras, lo que facilitaría expandir el acceso al crédito y tendría un impacto importante sobre la eficiencia económica. Estos dos elementos de la reforma se consideran inseparables tanto desde el punto de vista de recaudo como de economía política, como se explica más adelante.

- La reforma propuesta al IVA busca simplificar su administración y mejorar el recaudo al unificar las tasas en dos niveles (19% como tasa básica y 10% para los previamente exceptuados o exentos) y reducir significativamente el número de bienes exceptuados y exentos. Al mismo tiempo, permitiría descontar el impuesto pagado en la adquisición de bienes de capital, con el objeto de no desestimular la inversión. El recaudo neto (descontando, además, el impacto de la compensación parcial a familias de niveles bajos de ingreso por razones de progresividad y viabilidad jurídica y política -ver abajo-) contribuiría a compensar el impacto de la reducción propuesta en los parafiscales y garantizar un efecto de recaudo neto positivo del conjunto de la reforma. Por tanto, esta parte de la reforma contribuiría significativamente a los objetivos de eficiencia y recaudo, sin sacrificar la modesta progresividad actual del tributo gracias a la compensación parcial propuesta para hogares de estratos 1 y 2.

La reforma contribuiría al crecimiento económico al reducir apreciablemente el gravamen total actual sobre la inversión empresarial y mejorar la asignación de recursos de capital en la economía, al disminuir dramáticamente la dispersión actual de los gravámenes a la inversión entre sectores y empresas de un mismo sector (ver Cuadro 7). Este

Cuadro 7
CÁLCULO DE LA TIEM DESPUÉS DE LA REFORMA ESTRUCTURAL*

	Reforma estructural (%)
Promedio	30,1
Mínimo subsector	27,8
Máximo subsector	38,9
Diferencia	11,1pp

* Para Zonas Francas se toma el caso en que las empresas no tienen descuento de activos fijos, de acuerdo con la Ley 1370 de diciembre de 2009.

Fuente: Declaraciones de renta, bodega de datos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

resultado se debe al efecto conjunto de la reducción en la tasa básica del impuesto a las empresas, la eliminación del impuesto al patrimonio empresarial y la deducción plena del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. También contribuirían al crecimiento económico la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por cuanto permitiría un acceso más amplio al crédito, y la reforma propuesta a los parafiscales, por cuanto estimularía la formalidad y, en consecuencia, la productividad del trabajo.

A continuación se discute en mayor detalle el alcance de las propuestas y la estrategia recomendada para su discusión y eventual aprobación, explicando las razones técnicas y de viabilidad política y jurídica que las motivan.

B. El impuesto a la renta de las empresas: un impuesto simplificado a la utilidad contable

De lo dicho en las secciones previas, convendría que el nuevo régimen sea simple, tanto para las personas naturales como para las empresas. Sería además conveniente que eliminaran las actuales diferencias entre la contabilidad empresarial, que se rige cada vez más por normas internacionales, y la contabilidad para efectos tributarios. La práctica actual representa un enorme costo para los contribuyentes y permite el desconocimiento de costos reales en que incurre la actividad comercial, a través de mandatos legales o interpretación por parte de la DIAN[23]. De otra parte, facilita la manipulación de bases gravables a favor de algunos contribuyentes mediante excepciones incorporadas por presión de intereses específicos, o por procedimientos de elusión y evasión. En consecuencia, sería conveniente establecer un nuevo impuesto simplificado a la utilidad contable de las actividades empresariales, en lugar del actual impuesto a la renta gravable. Por definición, desaparecería el concepto de rentas exentas y no se podrían incluir deducciones "especiales" que no constituyan gastos bajo las normas usuales de contabilidad comercial. Al mismo tiempo, no sería posible limitar arbitrariamente el reconocimiento de costos y gastos asociados al negocio.

La tasa del impuesto a la utilidad contable de las empresas debería no ser superior al 25%, aproximadamente la actual tasa efectiva promedio, para no imponer una carga mayor sobre el sector empresarial en su conjunto. Proponemos que sea del 20% para estimular la inversión y contribuir al objetivo de crecimiento económico. El impuesto podría reducirse, a lo sumo, con un número mínimo de descuentos tributarios bien estructurados y fáciles de controlar por inversiones en actividades con externalidades positivas ampliamente reconocidas (investigación y desarrollo, reforestación en

[23] Este es un tema central de la propuesta de Cambio Radical.

áreas y especies predeterminadas, conservación de áreas ecológicamente valiosas) y por donaciones a entidades sin ánimo de lucro que se dediquen a estos fines y a actividades sociales especificadas en la ley (educación, salud, desplazados). Estas últimas constituirían los únicos contribuyentes exentos.

Se mantendría un régimen de "utilidad" presuntiva mínima, por cuanto la evidencia demuestra que un gran número de empresas cerradas o de familia manipulan su contabilidad comercial para tributar apenas alrededor de lo requerido por este régimen. Se propone utilizar una presunción sobre patrimonio bruto (para evitar manipulación de pasivos contables), como recomienda el FMI y como existió brevemente en el país entre 1995 y 1999. Por supuesto, este régimen estaría acompañado por el carry over de pérdidas, sin limitación de tiempo, para evitar agravar la situación de empresas o sectores que atraviesen por un mal periodo.

C. El impuesto a la renta a las personas naturales

1. *Adopción de la fórmula chilena para eliminar la doble tributación*

Por razones de progresividad y recaudo, los dividendos o utilidades distribuidas se gravarían en cabeza de los accionistas según su tasa marginal efectiva (hasta del 30%), descontando el impuesto pagado por la empresa, como ha propuesto el Consejo Privado de Competitividad. Esta opción, que corresponde al modelo chileno, incentiva la inversión financiada con retención de utilidades y constituye la forma correcta de evitar la doble tributación, sin afectar la progresividad que idealmente debe tener el impuesto a la renta de las personas naturales. Cuando Colombia decidió desmontar la doble tributación en 1986, se prefirió mantener una tasa más alta para las empresas y no gravar los dividendos en cabeza de los accionistas, por razones de control de recaudo. El progreso observado en la administración tributaria permitiría reconsiderar esta decisión. La fórmula propuesta tendría la ventaja adicional de gravar en cabeza de los accionistas utilidades que tributan a una tasa inferior a la estatutaria en cabeza de la empresa, en caso de que se optara por no eliminar algunos privilegios existentes a ciertas empresas[24]. El mismo principio (tributación al 30% y descuento del impuesto pagado en la empresa nacional) debería aplicarse a la distribución de dividendos a accionistas extranjeros, sean empresas o personas naturales, para limitar las ventajas que tendrían los colombianos que operan como inversionistas extranjeros desde paraísos fiscales y para evitar transferir rentas a las tesorerías de los países desa-

[24] Como sería el caso bajo la alternativa parcial 2 que se discute abajo. Sin embargo, no se podría aplicar a casos en los que los CEJ "estabilizaron" el tratamiento actual a los dividendos distribuidos, lo cual ha sido una práctica común como se observa en el Cuadro 10.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

rrollados, la mayoría de los cuales gravan la renta al menos a un 30%[25].

2. *Otras reformas al impuesto a la renta a las personas naturales*

Al mismo tiempo, sería deseable ampliar la base del impuesto a la renta de las personas naturales y simplificarlo considerablemente, como sugieren la mayoría de las propuestas previas. Proponemos, por tanto, reducir la exención mínima a cuatro salarios mínimos, para acercarnos a los estándares internacionales en esta materia y eliminar todas las rentas exentas y deducciones especiales. Como se indicó atrás, la exención mínima tan alta vigente hace que sólo una minoría de los colombianos califique como contribuyentes, si bien con frecuencia las retenciones gravan a algunos contribuyentes con ingresos por debajo del mínimo imponible. Por su parte, las deducciones especiales benefician más a los contribuyentes de altos ingresos, quienes usan más servicios de educación y salud privados, acceden a créditos para adquirir vivienda o aportan a fondos voluntarios de pensiones y, además, tienen un mayor beneficio fiscal por unidad de gasto dado que de otra forma tributarían a una tasa marginal más alta. La tabla de tarifas marginales tendría que revisarse para que quienes no tienen hoy rentas exentas o pueden aprovechar las deducciones especiales paguen menos con el nuevo régimen y para que los actuales beneficiarios no tengan un aumento desmesurado en su tributación efectiva. El Cuadro 8 presenta, a título ilustrativo, la que podría ser una nueva estructura de tasas marginales, comparada con la actual. Debe advertirse, sin embargo, que se considera necesario efectuar simulaciones más detalladas sobre las declaraciones actuales para escoger la estructura tarifaria definitiva bajo las nuevas reglas. Con la estructura sugerida en el Cuadro 8, se obtendría un aumento de recaudos cercano al 1% del PIB, acercando la tributación directa efectiva a las personas naturales a los estándares internacionales y dotando a nuestro sistema tributario de una mayor progresividad efectiva.

D. Hacia un IVA simple, productivo y que no desestimule la inversión

La reforma ideal al IVA implicaría no tener bienes exceptuados, mantener exentos solamente los bienes exportados y gravar todos los bienes y servicios a una misma tasa. Por razones de viabilidad política (ver abajo) se propone, sin embargo, mantener exceptuados un número muy reducido de productos de alto peso en la canasta popular (por ejemplo, carne, leche y huevos)[26]. Asimismo, se recomienda

[25] Esto sucede hoy con varias empresas extranjeras beneficiarias de la tarifa reducida de zonas francas y/o deducción por adquisición de activos.

[26] Los que, por demás, se corresponden bien con los intereses ganaderos dominantes en el Congreso y proponer solamente dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios) y una preferencial.

mantener dos tasas: la básica (a la que se gravarían los bienes y servicios que gozan de tarifas más bajas) y una preferencial del 10%, que grave los demás productos hoy exceptuados o exentos[27]. Como ya se dijo, la reducción de recaudos ocasionada por la reforma propuesta a los parafiscales y el imperativo de sostenibilidad fiscal exigirían elevar la tasa básica del IVA a aproximadamente 19%. Se propone que la ley contemple la unificación o elevación de tasas de manera gradual (distribuyendo su efecto en unos tres años) con el propósito de facilitar su viabilidad política. Con este mismo propósito y para facilitar la declaratoria de constitucionalidad de la reforma (véase Sección V), se recomienda también establecer una compensación parcial a familias de bajos ingresos (clasificadas en SISBEN 1 y 2), posiblemente a través del programa Familias en Acción.

La reforma incluiría el crédito pleno al IVA pagado en la compra de bienes de capital, para convertir

Cuadro 8

TASAS MARGINALES ACTUALES Y SUGERIDAS EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES*

Ingresos netos en SMMLV	Tarifas marginales promedio actuales	Impuesto a cargo/Base nueva	Impuesto a cargo/Renta líquida	Tarifas promedio propuesta	Tarifas marginales
Menores que o igual que 3,3	0,0	1,2	1,6	0,0	0,0
> 3,3 a 8,3	11,9	1,1	1,4	3,0	10,0
> 8,3 a 13,3	25,4	2,4	3,5	7,0	20,0
> 13,3 a 16,6	28,0	3,6	5,4	10,8	25,0
> 16,6 a 20	28,0	4,6	7,0	13,5	25,0
> 20 a 25	28,0	5,7	8,7	16,1	25,0
> 25 a 33,3	28,0	6,7	10,3	18,4	25,0
> 33,3 a 50	32,8	7,9	12,6	19,7	30,0
> 50 a 83,3	33,0	10,0	18,0	20,6	30,0
> 83,3 a 166,6	33,0	9,1	23,2	21,0	30,0
> 166,6 a 833,3	33,0	9,1	23,2	22,0	30,0
> 833,3 a 1666,6	33,0	2,7	15,8	23,0	30,0
> 1666,6	33,0	0,4	1,9	24,0	30,0
Recaudo Adicional				0,9 % del PIB	

* Las columnas corresponden en todos los casos a los mismos rangos de ingreso neto. El ingreso neto se define como el total de ingresos menos los ingresos no constitutivos de renta.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional-DIAN.

[27] Si bien es probable que ésta termine reducida a alrededor de 5% en el Congreso, una tasa menor no se justificaría por cuanto no cubriría los costos de administración del impuesto.

al IVA en un impuesto puro al consumo[28] y evitar gravar la inversión. Esta decisión tiene un costo fiscal alto y solamente podría incluirse si el resto de la reforma propuesta al IVA se aprueba.

E. Impuesto al patrimonio

La totalidad de las propuestas recientes recomiendan dejar de recurrir a gravar temporal o permanentemente el patrimonio de las empresas. Este gravamen se ha utilizado en los últimos años para contribuir a financiar los gastos extraordinarios en que el Estado ha tenido que incurrir en materia de seguridad. Como esta necesidad no ha desaparecido, la no utilización de esta fuente de recursos tendría que compensarse con otros recaudos. Un impuesto permanente al patrimonio neto de las personas naturales, como el que existía hasta 1986 (con un mínimo gravable sustancialmente menor al actual y con tarifas progresivas), podría compensar en buena medida el recaudo perdido. Adicionalmente, mejoraría considerablemente la progresividad del sistema tributario. Se considera que estos dos componentes de la reforma son inseparables tanto desde un punto de vista de recaudo como de economía política.

F. Impuesto a las transacciones financieras

De igual manera, todas las propuestas proponen eliminar el impuesto a las transacciones financieras. Este impuesto, como ya se observó, encarece el crédito y provoca desintermediación financiera, limitando la expansión del crédito, con lo cual perjudica en particular a empresas pequeñas y hogares de ingresos bajos que no tienen hoy acceso a este y otros servicios financieros[29]. Esta medida, sin embargo, tiene un alto costo fiscal (cerca al 0,67% del PIB), por lo cual puede incluirse en la reforma en la medida en que otras componentes compensen esta pérdida de recaudos. Por esta razón y por consideraciones de economía política que se discuten abajo, se sugiere vincular su eliminación con la reforma al impuesto a la renta de las personas naturales propuesta arriba.

G. Parafiscales

Asimismo, de acuerdo con la mayoría de propuestas existentes, sería deseable eliminar los parafiscales, financiando con recursos ordinarios la totalidad o parte del presupuesto actual de las entidades beneficiarias. Esta propuesta, sin embargo, plantea dos problemas complejos: de una parte, exigiría compensar su recaudo (cercano al 1,37% del PIB) con tasas más altas que las propuestas en el IVA (llevándolo a más del 21%). De otra parte, podría comprometer la viabilidad política del resto de la reforma tributaria, como se discute abajo.

Por estas razones, se recomienda una reforma parcial a los parafiscales que se tramite separada-

[28] Se había avanzado en esta dirección en las reformas de 1992 y 1995, pero luego, ante las angustias fiscales, se gravó de nuevo la inversión con IVA.

[29] Marulanda B. *et. ál.* (2010).

mente, como parte de un proyecto de reforma laboral, en cuyo caso tendría más probabilidades de éxito (Sección IV). Concretamente, se recomienda que la disminución de los parafiscales vaya en proporción inversa al nivel de los salarios o al tamaño de las empresas (medido por el valor de sus activos o ventas brutas, pero no por el número de empleados). Con ello se conseguiría un doble propósito. De una parte, se mantendría el grueso del recaudo actual, que es pagado por las empresas de mayor tamaño y los empleados con salarios superiores a una vez y media el mínimo. Este hecho, además de hacer menos onerosa fiscalmente la reforma, disminuiría la oposición de las entidades beneficiarias del recaudo de los parafiscales, de los sindicatos y de otros sectores sociales y políticos (ver abajo). De otra parte, se obtendrían la mayor parte de los beneficios potenciales en términos de formalización y generación de empleo formal, ya que es precisamente en niveles de salario cercanos al mínimo en donde se concentra la mayor parte del impacto de los parafiscales sobre el mercado laboral; en niveles de salario más alto, los parafiscales posiblemente se trasladan en la forma de salarios reales más bajos y, por tanto, tienen un efecto reducido sobre la informalidad y el desempleo, mientras que tal traslado no es posible en niveles de salario cercanos al mínimo. Asimismo, los parafiscales aprietan más en las empresas pequeñas, que tienen un mayor porcentaje de sus trabajadores en rangos salariales cercanos al salario mínimo oficial, lo cual, en conjunto con el hecho de que se benefician menos de operar en el ámbito de la formalidad, las empuja con frecuencia a la informalidad o impide su crecimiento[30].

La reforma propuesta a los parafiscales y su impacto potencial sobre el mercado laboral se presenta en mayor detalle en Santa María, Steiner y Schutt (2010)[31]. La reforma tributaria propuesta contempla la necesidad de obtener recursos tributarios adicionales mediante la elevación de la tasa básica del IVA para compensar la reducción resultante en su recaudo.

H. Impuestos y tasas a los combustibles

Finalmente, se propone igualar los impuestos y las tasas al *diesel* con los de la gasolina, para evitar continuar subsidiando un crecimiento ineficiente del parque automotor a *diesel*.

IV. El manejo de los retos de viabilidad política y las alternativas de reforma parcial

Además de los retos jurídicos que se discuten en la Sección V, toda reforma tributaria estructural tendría que superar grandes dificultades políticas,

[30] Perry, Maloney et ál., Informalidad: salida o exclusión, Banco Mundial, 2008; Bosch, M. (2006) "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets", CEP discussion paper No. 761; Mondragón, A., Peña, X. y Wills, D. (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

[31] Santa María *et. ál.* (2010). El mercado laboral: gran obstáculo para reducir la pobreza y la desigualdad. Fedesarrollo.

como lo demuestra el fracaso de las reformas estructurales propuestas en 1995 y 2006. Un estudio reciente sobre el tema[32] muestra cómo la Constitución de 1991 contribuyó a fragmentar y debilitar los partidos políticos, con lo cual se generalizaron empresas electorales individuales financiadas por intereses específicos. En este marco, resultó muy difícil y costoso aprobar reformas fiscales estructurales en el Congreso, las que con anterioridad se negociaban, en lo esencial, con las directivas de los partidos. La práctica común en los años noventa fue la de que un amplio número de congresistas condicionaba su aprobación a cualquier reforma tributaria a mantener o aumentar privilegios a intereses específicos, de los que dependían sus campañas. La negociación al detal se manifestó tanto a través de un aumento notable en el número de ponentes como de la práctica de introducir adiciones o modificaciones específicas a la hora de votación en comisiones y plenarias, propuestas por congresistas individuales o grupos de ellos, y cuyo aval ministerial se procuraba -y con frecuencia se conseguía- bajo el chantaje de una votación negativa al texto completo. Tanto los partidos como los gremios más importantes perdieron en mucho su capacidad de agregar intereses y lograr compromisos favorables al interés público. En adición, las transferencias regionales proporcionales a los ingresos corrientes de la Nación crearon un poderoso incentivo para que el Gobierno y el Congreso recurrieran a establecer impuestos 'nuevos', que no tuvieran que ser participados con los departamentos y municipios, así fueran técnicamente inconvenientes, como es el caso del impuesto al patrimonio de las empresas y a las transacciones financieras.

Tanto la reforma constitucional a las transferencias del 2002 (extendida en el tiempo en el 2006), que elimina el incentivo previo a favor de impuestos no participados, como reformas políticas recientes (al umbral y la Ley de bancadas), parecieran abrir oportunidades para tramitar de nuevo exitosamente reformas tributarias estructurales. Como consecuencia de las reformas políticas, se ha reducido de nuevo el número de partidos y la Ley de bancadas permite restablecer en alguna medida la disciplina partidaria a la hora de votar reformas. Si estos cambios hacen posible acordar una reforma estructural con las directivas de las bancadas y garantizar la disciplina partidaria, la discusión con el sector privado se desplazaría de nuevo de los intereses específicos hacia los gremios con mayor cobertura, que han continuado siendo los más influyentes a nivel de Gobierno y de directivas de los partidos[33]. Para que se pueda tener éxito en estos propósitos, sin embargo, parece necesario que la reforma acordada a nivel de directivas sea relativamente simple (un número reducido de temas

[32] Olivera, Pachón y Perry (2009).

[33] Ver Olivera, Pachón y Perry (2009).

y artículos), que se acuerde nombrar un número limitado de ponentes que represente efectivamente a las directivas y que la reforma sea votada en forma integral (y no artículo por artículo). Asimismo, se considera importante buscar el aval expreso de gremios o instituciones que representen sectores amplios del sector privado (ver abajo).

La reforma propuesta en la sección anterior, así como la estrategia sugerida a continuación, facilitarían este proceso por las siguientes razones:

A. En cuanto al Congreso y los sectores de opinión

Como se demuestra en las secciones anteriores, la reforma propuesta permitiría que nuestro sistema tributario cumpliera bien con los principios constitucionales de eficiencia, equidad y progresividad, lo cual no sucede con el sistema actual. La presentación y defensa pública de la reforma debería poner énfasis en este objetivo central, además del propósito de garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Gobierno Nacional. La invocación a los principios básicos de la Constitución de 1991 sobre las características que debe tener el sistema tributario, a más de facilitar la aprobación por parte de la Corte (ver Sección V), sería bien recibida por la opinión pública y el Congreso, y en especial por los partidos que defienden con mayor ardor la Constitución de 1991[34].

Por su parte, la equidad y progresividad del nuevo sistema es un elemento central para conseguir un apoyo amplio en el Congreso. La decisión del Gobierno de gravar efectivamente, aunque a tasas moderadas, a todas las empresas y adoptar el sistema chileno de tratamiento a los dividendos, medidas que mejorarían notablemente la equidad horizontal y en alguna medida la progresividad de los impuestos directos, tendría un buen recibo ante la opinión pública y facilitaría la consideración y aprobación en el Congreso de la reforma propuesta al IVA. Asimismo, podría facilitar también la reducción propuesta de la exención mínima y de las rentas exentas y deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales.

En efecto, la apelación a que todos los ciudadanos con capacidad de pago deben contribuir, implícita en estas propuestas, sólo resulta aceptable políticamente si se observa que el Gobierno y el Congreso están dispuestos a corregir efectivamente los beneficios excesivos que se han otorgado a algunas grandes empresas y que permiten eludir gravámenes a algunos contribuyentes de altos ingresos.

Sin embargo, la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las personas naturales enfrentaría considerable oposición por parte de los sindicatos y algunos gremios influyentes (como se

[34] Como es el caso del Partido Liberal y el Polo Democrático.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

discute más abajo), así como de algunos sectores en el Congreso y en la opinión, reduciendo en forma importante la viabilidad política de la reforma. Por esa razón, no se incluye en las alternativas de reforma parcial que se presentan más abajo. Por razones de recaudo y economía política, que se discuten luego, esas alternativas tampoco contemplan la eliminación del impuesto a las transacciones financieras. Asimismo, el restablecimiento de un impuesto al patrimonio de las personas naturales de base amplia podría resultar políticamente difícil, en cuyo caso no se podría eliminar el actual impuesto al patrimonio por razones de recaudo. Estos dos componentes tampoco se incluyen en las alternativas de reforma parcial (ver Cuadro 9).

En contraposición al argumento anterior, el gravar más efectivamente la renta y el patrimonio de las personas naturales de altos ingresos podría facilitar la aprobación de la reforma propuesta al IVA, puesto que la regresividad inherente a esta última (así haya compensaciones a los estratos bajos) estaría mejor compensada por la progresividad de un impuesto efectivo a la renta y al patrimonio de las personas naturales.

En cualquier caso, como ya se dijo, sería necesario un acuerdo político explícito con las directivas de las bancadas para que la reforma se vote de manera integral, en bloque. La simplicidad de las nuevas normas propuestas facilitaría este proceso.

Cuadro 9
ALTERNATIVAS DE REFORMA TRIBUTARIA PARCIAL

Alternativas	Alternativa parcial 1	Alternativa parcial 2
Renta Empresas	Igual que en la Reforma Estructural	Disminuir tasa impuesto de renta a empresas a 25% Elimina deducción de activos fijos
Renta PN	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE	Dividendos gravados (hasta 30% marginal) con descuento IRE
Patrimonio Empresas	No se elimina	No se elimina
Patrimonio PN	No se establece	No se establece
IVA (descuento bienes de capital, compensación)	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Transacciones Financieras	Se mantiene GMF	Se mantiene GMF
Parafiscales	Igual que en la Reforma Estructural	Igual que en la Reforma Estructural
Recaudo neto % PIB	0,71 a 1,33%	0,81 a 1,49%

Fuente: Elaboración propia.

La alternativa parcial 2 (Cuadro 9), aunque menos ambiciosa, se incluye precisamente porque facilitaría en mayor medida que las demás, el acuerdo a nivel de directivas de partidos y reduciría o evitaría la oposición de gremios que disponen hoy de privilegios específicos (ver abajo).

Por su parte, la propuesta de eliminar los parafiscales ha probado ser un tema muy sensible y difícil de explicar, a pesar de que ello no implica reducir el presupuesto de las entidades beneficiarias. Sin embargo, aún si se conviene mantener el presupuesto del ICBF, el Sena y las Cajas en los primeros años con recursos ordinarios del presupuesto, las Cajas de Compensación, el Sena y los sindicatos públicos se opondrían con vehemencia porque saben que a la larga es probable que estas entidades terminen perdiendo parte del apoyo presupuestal actual o, al menos, el alto grado de autonomía con el que manejan estos recursos públicos. En efecto, hay un consenso relativamente amplio de que ciertas actividades de las Cajas (recreación, supermercados) no deben ser financiadas con recursos presupuestales, puesto que compiten deslealmente con otras empresas privadas que proveen estos mismos servicios sin subsidio estatal[35]. Asimismo, estudios previos han sugerido que debería haber más competencia en la prestación de servicios especializados de formación y entrenamiento de mano de obra que demandan crecientemente las empresas sometidas a las presiones competitivas de la globalización[36]. Estas instituciones y los sindicatos públicos han demostrado tener la capacidad de movilizar un apoyo amplio entre congresistas de diversas bancadas. Por tanto, al incluir la eliminación de los parafiscales como parte de la reforma tributaria se haría menos probable el logro de un acuerdo con sus directivas o la posibilidad efectiva de estas de mantener la disciplina interna en la votación de la reforma.

Sin embargo, la eliminación o reducción de los parafiscales facilitaría enormemente el apoyo del sector privado y de los gremios (o reduciría su oposición) a la reforma tributaria integral. Por esta razón, y por el enorme impacto positivo que tendría sobre el funcionamiento del mercado laboral[37], lo que se propone es tramitar separada, pero simultáneamente, esta reforma como parte de un proyecto de reforma laboral. Como ya se indicó, para facilitar su viabilidad política y por razones de recaudo, se propone reducir los parafiscales en proporción inversa al nivel de salarios o al tamaño de las empresas. Este tipo de reforma sería particularmente atractiva para gremios como Acopi, Fenalco y la SAC y tendría una menor oposición por parte de los sindicatos, las Cajas y el Sena.

35 López, C. *et. ál.* (1979).

36 Gaviria, A. y Barrera, F. (2003).

37 Santa María *et. ál.* (2008).

La reforma laboral podría contemplar algunas "zanahorias" tales como el establecimiento de un verdadero seguro de desempleo y transferencias por capitación para los servicios básicos que prestan las entidades beneficiarias de estos recaudos, que les den seguridad del mantenimiento de una parte importante del apoyo presupuestal y de un cierto nivel de autonomía. Por ello sería más fácil tramitar la reforma a los parafiscales como parte de un proyecto de reforma laboral que como parte de una reforma tributaria. A fin de cuentas su objetivo central es mejorar el funcionamiento del mercado laboral, reduciendo así los altos niveles de informalidad y desempleo.

B. En cuanto al sector privado y los gremios

La convergencia de la contabilidad comercial y tributaria, la reducción de la tasa del impuesto de renta a las empresas, el descuento pleno al IVA pagado en los bienes de capital, la drástica simplificación del régimen propuesto y la eliminación o reducción de gravámenes distorsionantes podrían suscitar el apoyo expreso a la reforma propuesta por parte del Consejo Privado de Competitividad, algunos de los gremios más importantes como la ANDI y ANIF, y otros voceros del sector privado que comprenden que la situación actual, así beneficie a algunas de sus empresas, genera enormes distorsiones para la competitividad agregada del sector privado y amenaza la sostenibilidad fiscal y por ende la estabilidad de la economía nacional[38]. Estas voces líderes del sector privado también apoyarían el traslado de parte de la carga tributaria desde las empresas hacia los accionistas, como se propone arriba[39]. El Gobierno debería buscar el apoyo expreso de estos sectores representativos, para contrarrestar la oposición, abierta o encubierta, que probablemente provendría de otros gremios y grupos privados.

Es de prever que algunos de los grupos económicos más poderosos, así como diversos gremios, cuyas empresas y agremiados se benefician desproporcionadamente de la multiplicidad de privilegios actuales, se opongan a la reforma y hagan lobby frente al Gobierno y el Congreso. En particular, los gremios y grupos cuyos afiliados y empresas gozan de exenciones sectoriales (como los de la industria editorial y turística) o de tasas más bajas (la asociación de Zonas Francas) seguramente se opondrán

[38] Consejo Privado de Competitividad Colombia, Capítulo 2-G, Informe Nacional de Competitividad 2009-2010. ANIF, Informe Semanal No. 976 de Mayo de 2009 y Comentario Económico del Día, Junio 2 de 2009.

[39] El Consejo Privado de Competitividad en el capítulo 2-G del Informe Nacional de Competitividad 2009-2010 propone: "(...) disminuir la tarifa del Impuesto sobre la Renta Corporativa a 15%, y trasladar la diferencia entre dicha tarifa y la tarifa de 33% actualmente vigente (correspondiente a 18%) a los socios de las empresas, con el fin de mantener su equilibrio con otras rentas. Tal iniciativa se sustenta en el hecho de que al disminuirle la tarifa del Impuesto de Renta a las empresas en forma general, se producen más utilidades para sus accionistas, las cuales, a su vez, deben contribuir al recaudo fiscal del país". Página 149.

a la reforma estructural propuesta al impuesto a la renta de las empresas. La alternativa parcial 2, al mantener las exenciones sectoriales, reduciría este problema. Lo mismo sucederá con los gremios o grupos cuyos afiliados y empresas producen bienes hoy exceptuados, exentos o gravados a tasas más bajas en el caso de la reforma al IVA (ganaderos, productores de grasa y aceite, molineros).

De otra parte, los gremios de la construcción y ciertos segmentos del sector financiero seguramente se opondrían a la reforma propuesta al impuesto a las personas naturales (en particular, a la eliminación de ciertas deducciones como la del pago de intereses por adquisición de vivienda y aportes voluntarios a las pensiones), a juzgar por la experiencia del año 2006. Ello sugiere la importancia potencial, desde el punto de vista de la economía política, de incluir la eliminación del impuesto a las transacciones financieras, simultáneamente con la reforma integral del impuesto a la renta de las personas naturales. El sector financiero, en su conjunto, debería estar más interesado en la eliminación de este impuesto que en el mantenimiento de esas deducciones específicas. De incluir la eliminación simultánea de ese impuesto y de las deducciones especiales en el impuesto a la renta de las personas naturales, el Gobierno debería buscar una posición general expresa por parte de sus voceros más destacados. ANIF ha apoyado abiertamente la realización de una reforma en las líneas acá sugeridas, pero sería conveniente obtener el apoyo expreso de Asobancaria y los principales grupos financieros.

La eliminación del impuesto a las transacciones financieras, por demás, ayudaría al apoyo explícito al paquete tributario por parte de otros gremios y grupos económicos y mitigaría la oposición de otros. Al proponer su eliminación, habría que acometer una campaña vigorosa de opinión pública que demostrara que el impuesto encarece y limita el crédito e impide su extensión a sectores populares y que recae en mínima parte sobre las utilidades de los bancos, habida cuenta de que la creencia popular (y en algunos sectores políticos) es la de que este impuesto recae principalmente sobre las utilidades de los bancos.

Es probable que la mayoría de los gremios del sector agropecuario se oponga a la reforma tributaria estructural propuesta o a sus alternativas parciales, porque consideran que sus agremiados se benefician más del status quo, así esto no siempre sea cierto. En particular, se beneficiarían de manera especial de la reforma a los parafiscales, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y de la simplificación general propuesta. Además, como se indicó atrás, la exclusión de un amplio número de productos agropecuarios del IVA ha tenido efectos contrarios a los esperados en varios sectores, en particular en el agropecuario. Buena parte del sector agropecuario se beneficiaría de poder descontar plenamente el IVA pagado en todos los insumos y bienes de capital que utiliza. Las empresas más modernas del sector, entre las que se incluyen las exportadoras, serían probablemente beneficiarias netas del cambio propuesto.

De otra parte, algunos subsectores se opondrían al gravamen de bienes, hoy día exceptuado o exento.

Por su parte, Acopi debería, en principio, apoyar la reforma dado que la gran mayoría de los pequeños empresarios que representa son claros beneficiarios de la reducción de la tasa al impuesto a la renta, de la drástica simplificación del sistema, de la eliminación del impuesto a las transacciones financieras y, especialmente, de la reducción de los parafiscales, tramitada simultáneamente como parte de una reforma laboral. Algo parecido debería suceder con Fenalco, aun cuando la historia sugiere que este gremio siempre se opone al aumento en las tasas del IVA y su posición con respecto a modificaciones en la estructura del IVA son difíciles de prever dado que podría haber intereses contrapuestos al interior del gremio.

V. Aspectos constitucionales y riesgos jurídicos

A. El aumento en tasas del IVA a productos de consumo popular

En lo que hace al IVA, en Sentencia C-776 de 2003 la Corte declaró inexequible el artículo 116 de la Ley 788 de 2002 que gravaba algunos productos exceptuados o exentos, argumentando, entre otras razones[40], que afectaba el ingreso "mínimo vital" de las familias de bajos ingresos y que no encontraba compensaciones adecuadas, habida cuenta del comportamiento del gasto público social en los años previos de crisis fiscal[41]. Por esta razón, algunas propuestas posteriores de reforma al IVA[42] contemplaban algún tipo de compensación para

[40] La otra razón fue la de la falta de debate abierto. Ver Restrepo, J.C. (2010) ¿Y de equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez.

[41] Sentencia C-776/03: "Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1° de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1° y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social".

[42] El Proyecto de Ley 039 de 2006 (Cámara) se propuso una reforma del IVA teniendo en cuenta mecanismos de compensación, para evitar los problemas encontrados por la Ley 788/02 en términos de la implementación del 2% de IVA para productos excluidos. La propuesta consistía en "ampliar la base gravable del IVA gravando a la tarifa de 10% los bienes y servicios actualmente excluidos y exentos, excepto los servicios de educación, salud (incluidas las medicinas), servicios públicos de energía, gas y agua, transporte de pasajeros, alquiler de vivienda y la intermediación financiera, los cuales mantendrían su carácter de excluidos. Realizar una política compensatoria para los hogares que integran los niveles 1 y 2 del SISBEN (aproximadamente 5 millones) en la que se entregue una suma de dinero equivalente al aumento promedio del IVA por hogar, derivado de la aplicación de esta reforma. Esta política compensatoria implicaría un pago mensual de $233 mil por hogar".

estos sectores. Podría argumentarse que, al contrario de lo que sucedía en el 2002, la ampliación reciente del programa Familias en Acción permite compensar adecuadamente a las familias en niveles de ingreso cercanos al mínimo vital del impacto potencial del efecto de un aumento en el gravamen de bienes de primera necesidad antes exceptuados. No obstante lo anterior, para facilitar tanto la aprobación en el Congreso como por parte de la Corte se sugiere comprometerse con un aumento adicional del subsidio focalizados a familias en SISBEN 1 y 2. Sin embargo, se debe tener cuidado de no atar en la ley en forma mecánica el ajuste de las tasas y el nivel de compensación, por cuanto se crearía un precedente peligroso para cualquier ajuste tributario en el futuro.

B. La inflexibilidad creada por los Contratos de Estabilidad Jurídica: propuestas de manejo

La reciente proliferación de Contratos de Estabilidad Jurídica dificulta la aplicación de las recomendaciones de las propuestas previas con respecto a la eliminación o reducción de tarifas y privilegios tributarios en los impuestos a la renta. Como se observa en Cuadro 10, la mayoría de estos contratos han tenido el buen cuidado de "estabilizar" las ventajas concedidas por exenciones y deducciones especiales a las empresas respectivas y, en muchos casos, a sus accionistas. Por demás, algunas de las empresas más grandes del país han suscrito este tipo de contratos, de modo que una parte sustancial de los activos totales en algunos sectores se encuentran cubiertos por este tipo de protección como se observa en Cuadro 11. Si se permitiera que estas empresas se beneficien de la reducción propuesta a la tasa del impuesto a la renta de las empresas y de la unificación de la contabilidad comercial y tributaria, y, al mismo tiempo, conserven los beneficios actuales en materia de rentas exentas y deducción por adquisición de activos fijos, se mantendrían grandes inequidades entre empresas y la reforma al impuesto a la renta de las empresas tendría un costo fiscal tan alto que se haría necesario subir la tasa básica del IVA por encima del 20% o abandonar las propuestas de eliminación o reducción de alguno de los gravámenes más distorsionantes (al patrimonio empresarial, a las transacciones financieras o a los parafiscales).

Los fallos de la Corte ante demandas por inexequibilidad de la ley que autorizó los CEJ hacen explícito el hecho de que el Congreso no puede enajenar su capacidad de establecer un régimen tributario integral y aplicarlo a todos los contribuyentes, eliminando o reduciendo los privilegios "estabilizados" en los contratos. Sin embargo, según el fallo de la Corte, el Estado tendría que compensar a las empresas contratantes en tal eventualidad[43]. La Ley de Reforma podría determinar los criterios

[43] Sentencias C-242, C-320 y C-961 de 2006.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Cuadro 10
CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA: NORMAS ESTABILIZADAS

	% de Empresas con CEJ
(Art. 48) Dividendos y Participaciones de Socios no Gravables	84,1
(Art. 49) Determinación de los Dividendos y las Participaciones	90,9
(Art. 240) 33% Tarifa Imporrenta Empresarial	75,0
(Art. 240-1) 15% Imporrenta usuarios Zonas Francas	13,6
CEJ con cláusula de mejoramiento de normatividad	16,0

Fuente: Elaboración propia, a partir de MCIT.

Cuadro 11
EMPRESAS CON CEJ, ACTIVOS/ACTIVOS DEL SECTOR, INVERSIONES/PATRIMONIO

Sectores	Porcentaje en los activos del sector	Inversión como % del patrimonio	Número de empresas
Comercio al por mayor	0,4	11,0	2
Transporte por tubería	1,1	-	2
Fabricación de Maquinaria y Equipo	2,1	-	2
Construcción de Obras Civiles	2,4	28,3	1
Servicios sociales y de salud	3,3	211,5	1
Fabricación de prendas de vestir	6,5	3,5	1
Expendio de alimentos y bebidas	8,5	53,5	1
Productos Químicos	9,7	6,8	1
Productos Alimenticios	11,1	26,4	1
Derivados de petróleo y gas	12,0	13,8	2
Comercio de combustibles y lubricantes	17,2	63,4	4
Actividades Diversas de Inversión	17,2	7,9	7
Fabricación de vehículos automotores	19,4	13,3	2
Servicios Públicos	26,2	13,1	5
Comercio al por menor	28,9	74,7	1
Cervezas, gaseosas y otras bebidas suaves	40,1	5,9	4
Otras Actividades de Servicios	58,5	49,6	1
Aerolíneas Comerciales	78,1	116,8	1
Fabricación de productos de cemento	85,6	28,4	1

Nota: Activos correspondientes al año 2007. No fueron incluidas las siguientes empresas: Hotelería Internacional S. A., Inversiones Inmobiliarias de Colombia S.A., Arcelormittal Stainless Service Andino S.A., Leasing Bancolombia S.A. Paneltec S.A., Alfacer del Caribe, Biocombustibles Sostenibles de Caribe S.A.

Fuente: Cálculos propios a partir de la Superintencia de Sociedades y MCIT, corte octubre de 2009.

para establecer la compensación, por ejemplo, disponiendo que esta sea equivalente a la prima pagada por dichos contribuyentes y a cualquier costo adicional ya incurrido en razón de las modificaciones legales posteriores a la firma de los CEJ, y los intereses correspondientes, como es la práctica en el derecho administrativo colombiano. Si bien esta norma probablemente sería demandada, la Corte podría o bien afirmar estos criterios o modificarlos parcialmente, pero en todo caso la fijación no quedaría enteramente en manos de árbitros o jueces individuales, reduciendo significativamente el riesgo jurídico para el Estado y los contribuyentes.

Sin embargo, debe reconocerse que esta opción, además de un riesgo jurídico alto, podría afectar la reputación internacional de Colombia en relación con su observancia de los contratos suscritos con empresas multinacionales. Si bien los beneficiarios de los CEJ conocen los riesgos que se derivan de la sentencia transcrita de la Corte y decidieron continuar con sus inversiones a pesar de conocerlos, algunas empresas extranjeras posiblemente alegarían que invirtieron bajo la expectativa de que el Estado mantendría la estabilidad de las normas tributarias objeto del Contrato y que la nueva legislación, así se ajuste a la jurisprudencia ya conocida, equivale en la práctica a un incumplimiento.

Una alternativa, que reduciría estos riesgos jurídicos y reputacionales, consistiría en terminar los CEJ hacia el futuro y permitir a los actuales o bien continuar operando bajo las normas estabilizadas y con la tarifa base actual del 33% (excepto en los casos de CEJ que hayan estabilizado las tarifas de impuesto a la renta de los usuarios de Zona Franca[44]) o bien terminar los CEJ de mutuo acuerdo, con la devolución de la prima pagada, y acogerse al nuevo régimen simplificado de tasa más baja. En efecto, no sería razonable ni equitativo permitir a los actuales signatarios gozar simultáneamente del beneficio de la reducción de la tasa base al 20%, el uso de la contabilidad comercial y adicionalmente los beneficios anteriores (en particular, la deducción del 40% por inversión en activos fijos), con lo que la tasa efectiva se situaría muy por debajo de la que hoy pagan. El régimen de CEJ se estableció para proteger a las empresas firmantes contra aumentos de su tasa efectiva, pero no para garantizarles una tasa efectiva más baja que para las demás empresas en la eventualidad de que la tasa general se redujera. Desde un punto de vista jurídico, ni la Ley que estableció los CEJ ni la mayoría de los contratos suscritos establecen que los firmantes se beneficiarían automáticamente de reducciones en la tasa general u otros cambios en el régimen tributario[45].

[44] Seis empresas con CEJ han estabilizado tarifas del nuevo régimen de Zonas Francas.

[45] Solamente 7 de los 44 contratos firmados revisados contienen una cláusula referente a la aplicación de nuevas normas tributarias favorables.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Una tercera alternativa consistiría en establecer el impuesto a la utilidad contable propuesto como un tributo nuevo, diferente al de renta, el cual se mantendría sin alteración. Este último (y el de patrimonio a las empresas, en caso de subsistir) daría origen a un crédito tributario contra el nuevo impuesto hasta llevarlo a cero[46]. Este crédito garantizaría que no se incremente la carga tributaria a quienes hoy pagan tasas efectivas superiores al 20% bajo el impuesto a la renta (y al patrimonio). En esta opción se mantendrían en su integridad los beneficios estabilizados en el impuesto a la renta bajo los CEJ, reduciendo significativamente los riesgos jurídicos y reputacionales[47]. Sin embargo, se perdería el objetivo deseado de simplificar el régimen tributario, puesto que subsistirían dos regímenes para todos los contribuyentes, y quienes hoy pagan tasas efectivas mayores al 20% (hasta de 33%) no obtendrían ninguna reducción en su carga tributaria total. Para reducir estos inconvenientes podría complementarse con la opción de pagar el nuevo impuesto de tasa más baja sin descontar el pago de otros impuestos, y en consecuencia liberarse de la obligación de presentar declaración de impuesto de renta bajo el régimen previo. Probablemente la mayoría de las empresas se acogería a esta opción (Cuadro 12).

Cuadro 12
ALTERNATIVAS FRENTE A LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Alternativa	Beneficio por simplificación	Beneficio por mayor equidad	Riesgo jurídico	Riesgo reputacional
Aplicar el nuevo impuesto a la utilidad comercial a todas las empresas y compensar los CEJ bajo criterios incluidos en la Ley	Alto	Alto	Alto	Alto
Mantener el impuesto de renta (y los beneficios de la CEJ) y descontarlo del nuevo impuesto a la utilidad comercial	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Opción de acogerse a nuevo impuesto o mantener los CEJ con el régimen anterior	Medio	Bajo	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia.

[46] De modo que las empresas que tributan más del 20% de sus utilidades por concepto del impuesto a la renta (y al patrimonio) no tendrían que pagar nada por el nuevo impuesto y aquellas que tributan menos, en razón de los privilegios que detentan, tendrían que pagar la diferencia.

[47] No pueden descartarse algunos riesgos de pérdida de reputación e incluso jurídicos, si bien seguramente menores, derivados de alegatos de que el nuevo impuesto constituye una forma indirecta de burlar la estabilidad pactada.

De la discusión previa resulta claro que, en cualquier caso, sería necesario proceder a un análisis más detallado de los riesgos jurídicos y de reputación de estas alternativas, antes de inclinarse por una de ellas. En cualquier caso, como se dijo atrás, el Gobierno debería invocar los principios constitucionales de "equidad, eficiencia y progresividad" como la motivación fundamental de la reforma propuesta. La exposición de motivos y el debate público debe insistir en que el sistema tributario actual y, en particular, la proliferación de beneficios particulares amparados por los CEJ, no cumple con ninguno de estos principios constitucionales, como se demostró en la sección segunda. Esta argumentación facilitaría que la Corte acepte las normas incluidas con respecto al tratamiento de los CEJ y obtener un amplio apoyo político y de opinión a favor de la reforma.

Finalmente, habida cuenta de antecedentes jurisprudenciales alrededor del principio de confianza legítima[48], es posible que sea necesario establecer que el nuevo régimen de impuesto a la renta de las empresas se aplique sólo después de algunos años para contribuyentes con rentas exentas y que la tarifa para zonas francas se eleve gradualmente para equipararla a la tarifa general.

[48] Principio de confianza legítima: consiste en una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares, partiendo de la necesidad que tienen los administrados de ser protegidos frente a actos arbitrarios, repentinos, improvisados o similares por parte del Estado. La Corte ha utilizado este principio para declarar inexequibles acciones que harían desaparecer de forma inmediata beneficios tributarios (por ejemplo, terminar de tajo una exención) que presumiblemente habían sido tenidos en cuenta cuando sus beneficiarios efectuaron inversiones.

Volumen XLIX | Nos. 1 y 2 | Junio-Diciembre 2019 | pp. 215-261

Bibliografía

Arbeláez, María Angélica y Camila Salamanca (2008). *Estimación del tamaño de la banca privada en Colombia*. Fedesarrollo, Bogotá, Noviembre. Mimeo

Banco de la República y Fedesarrollo (2006). *Bases para una reforma tributaria estructural en Colombia*. Richard Bird, James Poterba y Joel Slemrod (eds.) Compilación de Juan José Echavarría. Banco de la República. Fedesarrollo. Bogotá.

Bernal, Raquel, *et. al.* (2009). "Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF". Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2009/16 de julio.* Bogotá.

Bird, Richard (1989). "The administrative Dimension of Tax Reform in Developing Countries", In: Gillis, M. (ed.) *Tax reform in Developing Countries. Duke University Press*. Durham.

_____and Eric Zolt (2005). "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries". *International Tax Program Papers No. 0508*, International Tax Program, Institute for International Business, University of Toronto.

Bosch, Mariano (2006). "Job Creation and Job Destruction in the Presence of Informal Labour Markets". Center of Economic Performance. *Discussion Paper No. 761*, LSE, Londres.

Cárdenas, Mauricio y Valerie Mercer-Blackman (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad*. Fedesarrollo. Bogotá. *Cuadernos de Fedesarrollo. No. 19*.

Consejo Privado de Competitividad Colombia (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010: Ruta a la Prosperidad Colectiva*. Capítulo 2. CPC. Bogotá.

Contraloría General de la Nación (2002). *Reasignación de la carga tributaria en Colombia propuestas y alternativas*. Alfaomega Colombiana, CGN. Bogotá.

Cruz, Ángela (2009). "Evasión del impuesto al valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008". Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. DIAN. *Cuaderno de Trabajo*. Bogotá

Engel, Eduardo, Alexander Galetovic and Claudio Raddatz (1997). "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". Department of Applied Economics. *Working Paper 41.* University of Chile, Santiago.

Galindo, Arturo J. and Marcela Meléndez (2010). "Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia". Research Department, IADB. *Working Papers.* Washington, DC.

Gaviria, Alejandro y Felipe Barrera (2003). *Efficiency of Colombian Schools*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.

Goñi, Edwin, Humberto López and Luis Servén (2006). "Getting real about inequality". World Bank. Policy Research *Working Paper No. 3815, January*. Washington, DC.

Gordon, Roger and Wei Li (2005). "Tax structure in developing countries: many puzzles and possible explanation". NBER. *Working Paper No. 11267*. Washington, DC.

Kaplow, Louis (2006). "Taxation". NBER. *Working Paper No. 12061*. Washington, DC.

López, Cecilia, Alberto Bayona, Yesid Castro (1979). *Mercado de alojamiento turístico de las cajas de compensación familiar*. Fedesarrollo, Corporación Nacional de Turismo-CNT. Bogotá

Lora, Eduardo (2007). "Trends and Outcomes of tax Reform" In: Lora, E. (ed.) *The state of state reform in Latin America*. Inter-American Development Bank - IADB. Washington, DC.

Lozano, Ignacio y Jorge Ramos (2000). Análisis sobre incidencia del impuesto del 2x1000 a las transacciones financieras. Banco de la República. *Borradores Semanales de Economía No. 143*. Bogotá.

Marulanda, Beatriz, Mariana Paredes y Lizbeth Fajury (2010). Acceso a servicios financieros en Colombia: retos para el siguiente cuatrenio. Fedesarrollo, Corporación Andina de Fomento-CAF. Debates Presidenciales. Disponible en: http://www.caf.com/attach/17/default/Bancarizaci%C3%B3n.pdf

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009. Ministerio, Bogotá.

Mondragón-Vélez, Camilo, Ximena Peña y Daniel Wills (2009). "Labor Market Rigidities and Informality in Colombia". Universidad de los Andes. *Documento CEDE. 2010/7*. Bogotá.

Olivera, Mauricio, Mónica Pachón y Guillermo Perry (2009). *La economía política de las reformas fiscales en Colombia*. Fedesarrollo. Mimeo.

Perry, Guillermo, *et. al.* (2007). Informality Exit and Exclusion. World Bank, The World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC.

Restrepo, Juan Camilo (2010). *¿Y de la equidad qué? Reflexiones sobre el sistema tributario durante la administración Uribe Vélez*. Biblioteca Jurídica Diké. Bogotá.

Santa María, Mauricio, Fabián García y Ana Virginia Mujica (2009). "Los costos no salariales y el mercado laboral: Impacto de la reforma a la salud en Colombia". Fedesarrollo. *Working Paper No. 43 agosto*. Bogotá.

_____Steiner y Erika Schutt (2010). *Hacia un mercado laboral más incluyente: el camino para superar la pobreza*. Fedesarrollo. Bogotá. Mimeo.

Shome, Parthasarathi (1999). "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 99/19*. Washington, DC.

Unidad de Planeación Minero Energética-UPME (2009). *Cadena del petróleo 2009*. Ministerio de Minas y Energía. UPME. Bogotá.

Vargas Lleras, Germán (2009). Plataforma política candidatura presidencial. Bogotá. Mimeo.

Zee, Howell (2005). "Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments". International Monetary Fund – IMF. Fiscal Affairs Department. *Working Paper No. 05/87*. Washington, DC.