

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

86

Junio de 2009



Editorial: La estructura tributaria en Colombia:
¿se promueve la competitividad?

Actualidad: Régimen tributario colombiano:
¿Eficiente y equitativo?

Encuesta de Opinión Financiera

Encuesta de Opinión del Consumidor

Encuesta de Opinión Empresarial

Indicadores Económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 9777

Fax: 325 9770

A.A.: 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

Tarifa Postal Reducida

Resolución No. 0930 de diciembre 11 de 1996

permiso No. 1068

Director ejecutivo

Roberto Steiner S.

Director adjunto

Mauricio Santa María S.

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Orlando Gracia F.

Investigadores asistentes

Julián Márquez A.

David Forero T.

Diseño y diagramación

Adelina Espitia Gamba

Impresión

Auros Copias

www.aurosnet.com

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

La estructura tributaria en Colombia: ¿se promueve la competitividad?

La desaceleración de la actividad productiva ha significado una caída en el recaudo tributario, lo que ha renovado el debate sobre la conveniencia de la actual estructura impositiva como mecanismo para promover la inversión privada sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas. En efecto, mientras el crecimiento anual promedio del recaudo para los meses de enero del período 2001-2008 fue de 20%, en enero de 2009 el recaudo cayó 14,1% con respecto al mismo mes de 2008. Más allá de que dicha caída refleje primordialmente la desaceleración de la economía, Fedesarrollo considera que la actual estructura tributaria no cumple con los principios de equidad y eficiencia deseables en todo esquema impositivo. Además, es complejo y no garantiza la estabilidad del recaudo.

En 2006 el país sustituyó un proyecto de reforma tributaria que contenía las características ideales para promover la inversión y propiciar la progresividad por un esquema impositivo discriminatorio, con un conjunto de exenciones de carácter discrecional difíciles de administrar, que podría llegar a tener altos costos fiscales en el mediano plazo y que, de manera importante, da lugar a grandes inequidades, tanto entre empresas como entre individuos. El Gobierno Nacional pudo utilizar su amplio capital político para hacer una reforma fiscal estructural que cumpliera los principios de simplicidad, equidad, eficiencia y estabilidad. A pesar de haber presentado un proyecto que estaba orientado en esa dirección, al final se optó por mantener el complejo estatuto tributario e instaurar un particular sistema de zonas francas y contratos de estabilidad jurídica. Los decretos reglamentarios de la ley de Zonas Francas modificaron el régimen, que en su concepción original servía como instrumento de promoción de exportaciones y de facilitación del comercio internacional, por un nuevo instrumento de rebaja selectiva de obligaciones tributarias para ciertas empresas y actividades, sin distinguir si producen para los mercados domésticos o externos. Por otro lado, en los contratos de estabilidad jurídica se sustituyó un mal, cambios continuos en las reglas de juego, por otro tal vez peor, al aislar a algunas de las empresas más grandes del país cuando se requiera su contribución para financiar programas estratégicos tales como la seguridad democrática o Familias en Acción.

Ahora que está por expirar el impuesto de patrimonio establecido en 2002 y en virtud al deterioro fiscal plasmado en el reciente Marco Fiscal de Mediano Plazo, se hace inevitable que el régimen tributario se convierta nuevamente en tema obligatorio de discusión. En Fedesarrollo esperamos contribuir a este debate, apoyando todas las iniciativas que conduzcan a que el país algún día cuente con un esquema tributario impersonal, sencillo, progresivo y equitativo, el cual fomente la competitividad y la estabilidad fiscal. En el artículo de Actualidad de esta edición de Tendencia Económica analizamos detalladamente el estatuto tributario colombiano, determinando cuáles son sus falencias y los puntos en los cuáles se podría mejorar la eficiencia y la equidad.

Régimen tributario colombiano: ¿Eficiente y equitativo?

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2009 se vislumbra un panorama desalentador para las finanzas públicas en los próximos años. Así, la proyección del déficit fiscal del Gobierno Nacional Central para 2009 se deterioró a partir de la desaceleración de la actividad productiva y la consecuente caída del recaudo, pasando de 2,6% del PIB en septiembre de 2008 a 3,7% del PIB en junio de 2009. La precaria situación fiscal, junto con la fase de desaceleración en la que se encuentra actualmente la economía, pone sobre la mesa la discusión acerca de la conveniencia de la actual estructura tributaria, sus efectos sobre la competitividad del sector privado, y su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En el presente artículo de Actualidad, analizaremos detalladamente el estatuto tributario co-lombiano, determinando cuáles son sus falencias y los puntos en los cuáles se podría mejorar la eficiencia y equidad. En la primera parte haremos una descripción del esquema tributario vigente en Colombia. Luego evaluaremos si cumple con las características deseables de toda estructura impositiva: simplicidad, equidad, competitividad y sostenibilidad. Por último, plantearemos unas reflexiones finales.

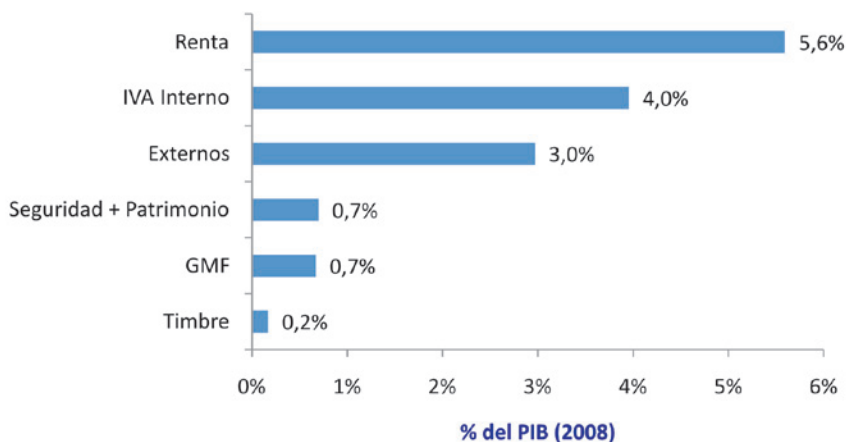
Estructura tributaria actual: alejándonos de lo bueno

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el gasto del Gobierno Nacional Central pasó de 11% del PIB en 1990 a 18,1% en 2008. Con el objetivo de financiar ese crecimiento en las obligaciones, sucesivos gobiernos han implementado más de diez reformas tributarias de importancia, llevando a que los ingresos del GNC aumentaran de 9,7% del PIB en 1990 a 14,2% del PIB en 2008, pasando por un máximo de 16% en 2006. El recaudo tributario total, que supera los 20 puntos del PIB, incluye los impuestos nacionales, los territoriales, divididos estos últimos en departamentales y municipales, y otros impuestos asociados usualmente a bienes o servicios específicos, entre los que se destacan los atados a la nómina. Dentro de los nacionales, que componen cerca de tres cuartas partes del recaudo, se destacan el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado (IVA), el gravamen a los movimientos financieros (GMF), el impuesto al patrimonio y los impuestos al comercio internacional.

Con respecto al impuesto a la renta, para las personas naturales las tasas aplicables van de 0% a 33% y las personas jurídicas aportan más del 90% del total recaudado. Se trata de un tributo directo, progresivo en el recaudo. El IVA aporta cerca de la tercera parte del total de recaudo por impuestos nacionales (Gráfico 1). Si bien la tarifa general es de 16%, existe un complejo esquema de tarifas diferenciales, desde el 2% hasta el 45%. Ese sistema se implementó con

el objetivo de gravar menos los bienes de consumo básico, para de esta forma afectar positivamente la distribución del ingreso. La expresión más clara de esta intención es la exclusión de la mayoría de los bienes que componen la canasta básica. Por su parte, el GMF, creado en 1999 para financiar el salvamento del sector financiero, recae sobre los usuarios de ese sector. Si bien fue establecido para atacar un problema coyuntural, con el tiempo se convirtió en permanente. Finalmente, el impuesto al patrimonio fue introducido por una sola vez en 2002, con el objetivo de financiar el incremento del gasto militar. Al igual que el GMF, se fue extendiendo en el tiempo, si bien su vigencia termina en el 2010¹.

Gráfico 1
RECAUDO DE IMPUESTOS NACIONALES (2008)



Fuente: DIAN.

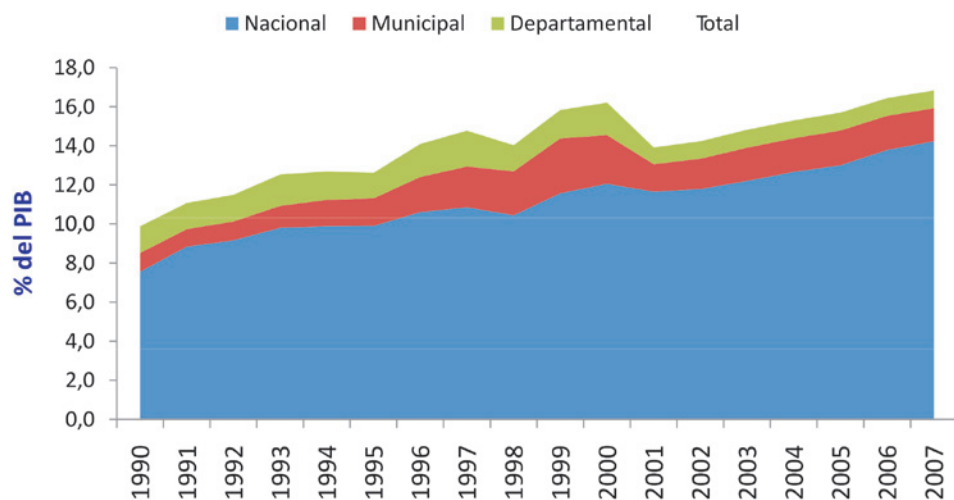
Los impuestos territoriales se clasifican en departamentales y municipales. Los primeros incluyen gravámenes a la cerveza, los licores, los cigarrillos, y una parte de la sobretasa a la gasolina. Sin embargo, son los impuestos municipales los que contribuyen más al recaudo, con cerca del 2% del PIB (Gráfico 2). Dentro de estos últimos se destacan el impuesto predial y el de industria y comercio (ICA), que grava las actividades industriales, comerciales o de servicios dentro de un municipio, así como un porcentaje de la sobretasa a la gasolina².

Una buena estructura tributaria debería satisfacer cuatro características: simplicidad; equidad; promoción de la competitividad; y estabilidad en el recaudo. Nuestro código tributario no cumple a cabalidad ninguno de esos principios y, claramente, no cumple los cuatro a la vez.

¹ El último Marco Fiscal de Mediano Plazo, de 2009, muestra que a partir de 2010 será necesario buscar alternativas para financiar este gasto militar de carácter permanente, en las obligaciones.

² Además de los impuestos nacionales y territoriales, están las cargas parafiscales, que suman cerca de dos puntos del PIB y cuentan con una destinación específica. Entre los parafiscales más importantes se destacan los impuestos a la nómina que, como lo ha afirmado Fedesarrollo en varias ocasiones, generan grandes distorsiones en el mercado laboral (ver Tendencia No. 85).

Gráfico 2
RECAUDO NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL



Fuente: DIAN.

Simplicidad

El sistema impositivo colombiano es muy complejo, lo que se puede ilustrar en el hecho de que el estatuto tributario cuenta con más de 1.100 artículos y 2.000 normas complementarias. Eliminar esa complejidad es importante al menos por dos razones: la reducción de costos, por un lado, y la lucha contra la evasión y elusión por otro. Con respecto al primer factor, una estructura tributaria simple reduce los costos a los contribuyentes, en términos de tiempo y esfuerzo, a la hora de declarar impuestos y realizar su pago. Además, facilita una más eficiente administración. En efecto, la DIAN recibe una cantidad considerable de inquietudes por parte de los contribuyentes, cuya atención y solución consumen recursos innecesarios.

Un claro ejemplo de la complejidad del sistema es la estructura del IVA, en la que existen ocho tarifas, que van desde 2% hasta 45%, mientras que el estándar internacional es de dos o tres. Esa gran cantidad de tarifas, junto con las exenciones existentes, llevan a la interrupción del pago del IVA dentro de la cadena productiva, disminuyendo así el recaudo y facilitando la evasión y elusión. Es decir, favoreciendo la informalidad. Adicionalmente, dicha estructura implica que el impuesto no sea realmente al valor agregado, sino a las ventas. En el caso del impuesto de renta, los numerosos tratamientos preferenciales otorgados también facilitan la evasión y elusión. Hay beneficios por fuente de renta (como las pensiones), por tipo de actividad (licores o loterías), por ubicación de la actividad económica (como es el caso de las zonas francas), o por uso de la renta (por ejemplo, si se realiza una inversión en activos fijos).

La complejidad de nuestra estructura tributaria genera ineficiencias y distorsiones que suelen ser menores en otros países. Así, por ejemplo, mientras que

en Chile la evasión se estima en 14% para el IVA y de 20% para el impuesto a la renta, en Colombia las cifras son de 22% y 35%, respectivamente³. Resultados del reporte *Doing Business* del Banco Mundial muestran que esta estructura tributaria es onerosa para los empresarios. Aunque en el indicador de pago de impuestos el país presentó un gran avance en 2008, todavía existe espacio para mejorar dado que solo superamos a 40 de los 181 países analizados. El Cuadro 1 muestra que los empresarios tienen que hacer 31 pagos (en el 2007 eran 69), deben dedicar 256 horas para la liquidación y el pago de impuestos (en el 2007 eran 268) y la carga impositiva total como porcentaje de las ganancias es de 78.4% (en 2007 era 82.4%)⁴.

Cuadro 1
PAGO DE IMPUESTOS

| Indicador | Colombia | Chile | ALC | OECD |
|--------------------------------------|----------|-------|-------|-------|
| Pagos (número) | 31 | 10 | 34.8 | 13.4 |
| Tiempo (horas) | 256 | 316 | 393.5 | 210.5 |
| Impuesto sobre ganancias (%) | 17.9 | 18.3 | 20.4 | 17.5 |
| Impuesto laborales y CNS (%) | 33.4 | 3.8 | 14.6 | 24.4 |
| Otros impuestos (%) | 27.1 | 3.8 | 13.6 | 3.4 |
| Tasa impositiva total (%) ganancias) | 78.4 | 25.9 | 48.6 | 45.3 |

Fuente: *Doing Business* Global 2008-2009

ALC: América Latina y el Caribe

CNS: Contribuciones No Salariales

Equidad

Un sistema impositivo debe ser equitativo vertical y horizontalmente. Cuando un impuesto es equitativo verticalmente, es progresivo: empresas o personas que tienen un nivel de ingreso mayor pagan una tasa más alta. Ésta es la idea detrás de la estructura del impuesto sobre la renta, en el que se define un nivel mínimo de ingresos y patrimonio bruto a partir del cual se comienza a exigir el pago del tributo. Adicionalmente, a medida que esos ingresos o patrimonio crecen, se incrementa la tasa. A pesar de que esa estructura tiene un impacto positivo sobre la distribución de los ingresos, en Colombia se tiene una base de recaudo muy pequeña, en donde las personas naturales que contribuyen alcanzan apenas el 2% de la población económicamente activa (PEA). Esto lleva a que el recaudo del impuesto de renta a personas naturales sea muy bajo en comparación al de personas jurídicas, inclusive comparándolo con otros países de la región (Gráfico 3). Por otro lado, al intentar volver progresiva la recaudación de un impuesto que en teoría debería ser neutral, como es el caso del IVA, se le convirtió en uno regresivo. Por ejemplo, al excluir del cobro del IVA a los bienes de la canasta de consumo básica con la intención de

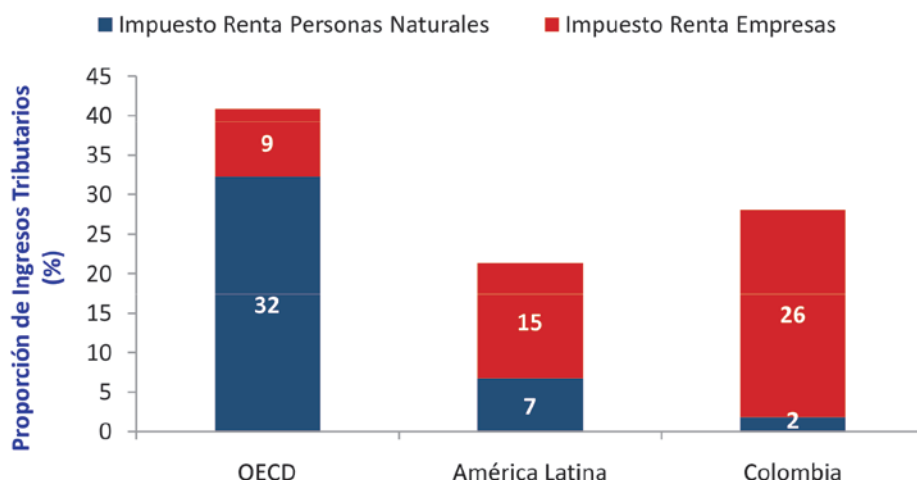
³ Ministerio de Hacienda (2006), Exposición de Motivos del Proyecto de la Reforma Tributaria presentado a primer debate.

⁴ La tasa de impuesto total mide la totalidad de impuestos y contribuciones obligatorias que debe abonar una empresa durante su segundo año de actividad, expresada como proporción de los beneficios comerciales. Los beneficios comerciales se definen como las ventas menos los costos de las mercancías vendidas, menos los salarios brutos, menos los gastos administrativos, menos otros gastos deducibles, menos las provisiones deducibles, más las ganancias de capital (de la venta de propiedades), menos los gastos de intereses, más los ingresos de interés y menos la depreciación comercial. Ver Djankov, S, et al (2009), "The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship" (<http://www.doingbusiness.org/Methodology/Surveys/default.aspx>)

incrementar la equidad vertical, lo que realmente se hace es otorgar un subsidio regresivo, ya que su aplicación es proporcional al ingreso, de manera que los más beneficiados con la exclusión de la canasta básica son, paradójicamente, los más ricos, que gastan más en ese tipo de bienes que los más pobres⁵.

Gráfico 3

IMPUESTO A LA RENTA COMO PORCENTAJE DE INGRESOS TRIBUTARIOS (2002)



Fuente: Gil-Díaz (2002) Banco Mundial.

En el caso de la equidad horizontal, dos personas o empresas con el mismo nivel de ingreso deberían pagar la misma tasa, independientemente del sector en que operen. Evidentemente, la gran cantidad de exenciones existentes en nuestro país hacen inequitativos horizontalmente tanto el impuesto de renta como el IVA. En el caso del impuesto a la renta, por subsector económico la tarifa efectiva varía entre 30% y 43%, haciendo explícita la enorme distorsión generada por los tratamientos preferenciales y las sobrecargas tributarias. Es bien factible que la proliferación de exenciones y tratamientos preferenciales se origine en la presión de distintas empresas y sectores para mantenerse competitivos en un ambiente en que la tarifa general del impuesto es particularmente elevada. En efecto, en un estudio hecho en 2005 para 9 países de América Latina⁶, se encuentra una relación positiva entre el número de exenciones y la cantidad de reformas tributarias, lo que implica que al llevar a cabo una reforma tributaria para aumentar los impuestos, se abre espacio para que ciertos sectores productivos exijan tratamientos preferenciales. En este sentido, la tasa estatutaria del impuesto de renta en Colombia es la más alta de la

⁵ En el proyecto de reforma tributaria de 2006 se planteaba unificar las ocho tarifas del IVA en dos, de 10% y 25%, incluyendo en la primera todos los bienes excluidos, donde los hogares más pobres serían compensados por un pago directo hecho por el gobierno. De esta forma, se reducirían los espacios de evasión y elusión y se eliminaría la regresividad de los subsidios. La reforma finalmente aprobada fue completamente distinta, incrementando exenciones y manteniendo el número de tarifas diferenciales.

⁶ Cárdenas M., E. Lora y V. Mercer-Blackman (2005) "The policy-making process of tax reform in Latin America", Banco Interamericano de Desarrollo.

región y una de las más altas del mundo, y tiene una alta participación dentro de las ganancias, como se puede ver en la última fila del Cuadro 1.

Con el objetivo de medir de forma más consistente el impacto de las tasas impositivas, un estudio de Fedesarrollo⁷ analizó las tarifas de impuestos marginales efectivas (TIEM) por sector económico. Las TIEM miden la carga impositiva efectiva de invertir un peso adicional en cada sector, tomando en cuenta los diferentes impuestos, la estructura de activos, el retorno y el endeudamiento. En ese estudio, realizado antes de la reforma de 2006, los cálculos se discriminaron entre una empresa que declaró utilidades y que podía aprovechar la deducción del 30% por reinversión de utilidades, y una con nueva inversión, que no podía aplicar al incentivo. Se determinó que la TIEM para la empresa extranjera con utilidades era del 28%, y para la extranjera con nueva inversión del 47%, mientras que para las nacionales estos valores alcanzaron 13% y 36%, respectivamente. Esta inequidad ha persistido después de promulgada la ley 1111 de 2006, como se muestra en un estudio reciente de la DIAN⁸. En efecto, la TIEM para el promedio de la economía es de 31%, con el sector comercio experimentando un promedio superior al 50% y las industrias editoriales tasas inferiores al 20%.

Competitividad

La tercera característica que debe cumplir la estructura tributaria es promover la competitividad a través de mayor inversión y exportaciones con mayor valor agregado. Internacionalmente, ese principio se ha aplicado reduciendo la tasa de impuesto a la renta. En los países latinoamericanos entre 1986 y 2005 se ha reducido la tarifa de niveles superiores al 40% a menos del 30%. Es claro que tarifas altas perjudican la inversión, en detrimento de la generación de empleos de calidad. Además, la globalización implica que los proyectos de inversión van a materializarse allí donde las posibilidades de apropiar utilidades sean mayores. Colombia ha avanzado en esta línea al reducir la tarifa del 38,5% al 33% y al reglamentar una deducción del 40% por inversión en activos fijos reales productivos⁹. No obstante, y en tanto el peso de los activos fijos reales dentro del total de activos difiere entre firmas y sectores, este incentivo no es neutral y produce distorsiones en las decisiones de inversión.

La Organización Mundial del Comercio le exige a todo país miembro, con ingreso por habitante superior a los mil dólares anuales, desmontar los incentivos tributarios exclusivos a las exportaciones a más tardar en el 2009, pero no impide conservarlos si se tratan por igual a las exportaciones y a las ventas domésticas. Esta obligación ha puesto a los países que utilizaban las Zonas Francas para la Exportación ante una disyuntiva: o bien rebajar la tasa general del impuesto de renta o redefinir las condiciones que dan derecho a las ventajas tributarias de las zonas francas, para desasociarlos de las exportaciones. La mayoría de los estudios han recomendado la

⁷ Fedesarrollo (2005), "El sistema tributario colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad", Cuadernos de Fedesarrollo No. 19.

⁸ Ávila, Javier y León, Ivonne (2008). "Distorsión en la tributación de las empresas en Colombia: un análisis a partir de las tarifas efectivas marginales". Cuadernos de Trabajo Oficina de Estudios Económicos DIAN, No. 032, octubre.

⁹ Adicionalmente, si por concepto de esta deducción el contribuyente incurre en una pérdida fiscal, la misma será compensable con las utilidades que pudieran generarse en los siguientes períodos fiscales.

primera opción. En el caso de los países centroamericanos¹⁰, que han sido usuarios muy exitosos de las Zonas Francas de Exportación, se ha estimado que una tarifa única de 25% tiene un efecto reducido sobre la pérdida de inversión privada y extranjera, al tiempo que permite maximizar la productividad del impuesto¹¹.

El Gobierno colombiano escogió la segunda opción, en forma consistente con la posición que ha venido adoptando en materia tributaria y alejándose de su proyecto de reforma estructural de 2006, donde se reducía la tasa del impuesto de renta a todas las empresas y se eliminaban las deducciones y exenciones. En su lugar, el Gobierno ha considerado conveniente mantener una tasa general alta y otorgar beneficios especiales a la reinversión de utilidades y deducciones a la inversión en activos fijos o actividades específicas. El régimen de Zonas Francas se ha convertido en elemento clave de esta política. El Decreto 383 de febrero de 2007 que reglamentó el nuevo régimen de Zonas Francas-ZF¹² amenazaba con permitir a un número demasiado amplio de empresas a cumplir con las condiciones establecidas para beneficiarse del nuevo régimen. En efecto, establecía que para las empresas que cumplieran con ciertos requisitos generales se aplicaban los beneficios tributarios propios de las zonas francas tales como la importación de maquinaria sin el pago de aranceles y la reducción del impuesto de renta al 15%. Preocupado por el altísimo costo fiscal de tal medida, el Ministerio de Hacienda lideró la expedición del decreto 4051 de octubre de 2007 que impone requisitos mínimos de inversión y empleo para gozar de los beneficios, dependiendo del sector donde se realice la inversión (ver Cuadro 2)¹³. Con esta medida se buscó evitar el costo político de proponer al Congreso una rebaja general de la tarifa de renta, que se veía como necesaria, y se obtuvo un compromiso engorroso y casuístico que permite acomodar la ley a situaciones particulares¹⁴.

Cuadro 2
REQUISITOS ZONAS FRANCAS PERMANENTES ESPECIALES (UNI-EMPRESARIALES)

| Decreto 383 | Decreto 4051 |
|--|--|
| <p>Empresa de Bienes: Inversiones de US\$ 32 millones o la creación de 600 empleos.</p> <p>Empresas Agroindustriales: Inversiones de US \$16.4 millones o 500 empleos.</p> | <p>Empresa de Bienes: Invertir US\$32 millones y generar 150 empleos directos¹⁵.</p> <p>Empresas Agroindustriales (Biocombustibles): Invertir US\$16 millones y/o generar 500 vinculaciones.</p> <p>Empresas de Servicios: Invertir entre US\$ 2 millones y US\$ 10 millones y/o generar 501 empleos directos¹⁶.</p> |

Fuente: MCIT

¹⁰ FIAS, Banco Mundial (2008), "Special Economic Zones: Performance, lessons learned and implications for zone development", abril.

¹¹ Productividad del impuesto = (recaudo total/base tributaria)/tasa impositiva.

¹² Se crearon tres tipos de ZF (permanentes, permanentes especiales o uni-empresariales y transitorias). Las permanentes hacen referencia a inversiones nuevas en un área continua no inferior a 20 hectáreas, con aptitud para ser dotadas de infraestructura para las actividades industriales, comerciales o de servicios que se vayan a desarrollar. Las uni-empresariales, también llamadas permanentes especiales, tienen un tratamiento diferencial de acuerdo al sector donde se realiza la inversión (ver Cuadro 2).

¹³ Las ZF permanentes, además de los requisitos descritos en la nota anterior, deben tener 5 usuarios industriales o de servicios que realicen nuevas inversiones durante los próximos 5 años que sumen por lo menos US\$ 10 millones. Además, para que una persona jurídica pueda convertirse en usuario operador, debe acreditar un patrimonio líquido igual o superior a US\$ 5 millones.

¹⁴ Además, la DIAN expidió la resolución 5532 de 2008 para reglamentar los requisitos para la declaratoria de ZF. Con esta resolución se pretende impedir el "trasteo" de inversión y de empleos de una empresa existente a una nueva ubicada en una ZF permanente o permanente especial.

¹⁵ Sin embargo, por cada US\$5 millones de inversión adicional, la compañía tiene la opción de reducir 15 puestos de trabajo, hasta llegar al piso de la norma -- 50 empleos directos en el caso de empresas generadoras de bienes industriales.

¹⁶ De igual manera, se incluyen las compañías de servicios que inviertan entre US\$10 millones y US\$20 millones y generen entre 351 y 500 empleos directos o las que inviertan entre US\$20 millones y US\$32 millones y generen entre 150 y 350 puestos directos de trabajo.

Los proponentes del cambio argumentan que con este régimen Colombia podrá lograr un boom de inversión extranjera y exportaciones, como sucedió, por ejemplo, con Irlanda y China. Un examen cuidadoso de éstos y otros casos de éxito lleva a concluir que ello es poco probable, por dos razones. Primero, porque en todos esos casos el éxito ha estado vinculado directamente con la promoción de exportaciones y lo que hacen las nuevas normas es extender beneficios a actividades destinadas al mercado doméstico. Segundo, porque los incentivos tributarios han sido apenas uno entre muchos factores que han contribuido al éxito exportador de esos países. Ventajas de localización y acceso a mercados, de infraestructura y capital humano, de calidad de las instituciones, y de diferenciales salariales, han jugado un papel más importante. Las exenciones o rebajas al impuesto de renta, por demás, han mostrado ser un instrumento de baja eficiencia y alto costo fiscal: si bien estimulan en el margen algunas inversiones que no se harían sin el incentivo, constituyen un incentivo innecesario para el grueso de inversiones que, en su ausencia, igual se llevarían a cabo¹⁷.

Una pieza clave en la reforma tributaria de 2006 era la adopción del full expensing, una deducción plena e inmediata de los gastos por inversión y una eliminación de los gastos por depreciación para la inversión en activos fijos depreciables. Además de tener el potencial de convertirse en un incentivo general para la inversión doméstica y extranjera, este instrumento hubiera permitido contar con un régimen impositivo más simple y eficiente y hubiera eliminado en parte las distorsiones en la tributación de las empresas¹⁸. En su lugar, se hizo permanente la deducción parcial existente, incrementándola del 30% al 40%, y se permitió que las pérdidas generadas por esta deducción fueran compensadas contra utilidades futuras. Aunque esta medida se constituye en un instrumento equitativo a nivel horizontal, deja implícito un impuesto a la inversión si los gastos por depreciación no logran compensar en valor presente el gasto de la inversión por cuanto la fracción de la inversión no recuperada puede interpretarse como una mayor base gravable para el impuesto de renta.

Sostenibilidad

La *sostenibilidad* del recaudo implica que el sistema tributario debe permitir cumplir los compromisos de gasto adquiridos y garantizar la competitividad de las firmas sin incrementar continuamente la carga tributaria. Aunque entre 2003 y 2007 la economía colombiana creció a tasas superiores al 5%, con un crecimiento importante en el recaudo, durante el mismo período algunos programas sociales también se expandieron y se convirtieron en permanentes. En el contexto de una economía en recesión, el reciente Marco Fiscal de Mediano Plazo ha puesto en evidencia que gran parte de este gasto va a tener que reducirse o va a implicar modificar una vez más la estructura tributaria para incrementar el recaudo.

La sostenibilidad del sistema tributario también implica permanencia en las reglas de juego para que las decisiones de los consumidores y de las empresas no se vean afectadas continuamente ante cambios recurrentes en el estatuto tributario.

¹⁷ Para más información, ver Economía y Política No. 37, Fedesarrollo.

¹⁸ Ávila, Javier y León, Ivonne (2008). "¿Existe en Colombia un impuesto que de manera implícita grava la inversión?", Universidad de los Andes, Congreso de economía colombiana 50 años-Cede, octubre.

Los Contratos de Estabilidad Jurídica (CEJ) apuntan en esta dirección. Mientras el inversionista se compromete con una inversión de al menos 7.500 SMLV (US\$ 1,6 millones aprox.), generando empleo, transferencia de tecnología, desarrollo regional y el pago de una prima o Premium equivalente al 1% de la inversión¹⁹, el Gobierno Nacional se compromete a mantener inalteradas las reglas de juego que hacen posible el proyecto de inversión²⁰. No obstante, los acontecimientos recientes han mostrado que para mantener inalterados los impuestos que enfrenta un proyecto de inversión es necesario contar con un equilibrio de las finanzas públicas, requisito que no está inmerso en la exposición de motivos de la ley de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005) ni en su decreto reglamentario (decreto 2950 de 2005). Adicionalmente, si los contratos de estabilidad jurídica se combinan con los beneficios tributarios de las Zonas Francas, como en efecto ya lo han hecho cuatro grandes empresas, se está afectando de manera permanente las finanzas públicas al reducir el margen de maniobra del gobierno para incrementar el recaudo, en el proceso otorgándole grandes ventajas a unas pocas firmas. Se sustituyó un mal, cambios continuos en las reglas de juego, por otro tal vez peor, al aislar a algunas de las empresas más grandes del país cuando se requiera su contribución para financiar programas estratégicos tales como la seguridad democrática o Familias en Acción.

Reflexiones Finales

La actual legislación tributaria genera ineficiencias y distorsiones, además de que ata las manos a los futuros gobiernos. En primer lugar, el régimen de Zonas Francas tiene problemas de inequidad horizontal, dado que empresas con la misma capacidad de pago pueden recibir un tratamiento tributario diferente, dependiendo de si pueden o no aplicar a los beneficios. Segundo, la elevada tarifa general del impuesto de renta es ineficiente, al afectar negativamente el stock de capital de equilibrio de la economía, lo que origina problemas en el mercado laboral, ya que un menor stock de capital disminuye la relación capital por trabajador, reduciendo la productividad marginal del trabajo y el salario promedio de la economía. Tercero, la tendencia en América Latina ha sido la de reducir la tarifa de renta y eliminar exenciones, mientras que en Colombia la política apunta en la dirección contraria. Esto, junto con la complejidad de la estructura del IVA, ha tenido efectos sobre la evasión y la elusión, que son comparativamente más altos en Colombia que en otros países de la región. Cuarto, se estimulan prácticas restrictivas a la competencia por cuanto los sectores que aplican a los beneficios tributarios adquieren una estructura de costos menor, lo que les permite ampliar su participación de mercado con respecto a sus competidores locales. Finalmente, el costo fiscal de una medida de este tipo no es despreciable. Mientras aumenta la preocupación porque el déficit fiscal para 2010 podría llegar a 18,3 billones de pesos (3,4% del PIB), en el MFMP de 2009 se calcula que en el 2008, debido a los beneficios y exenciones tributarias otorgadas, se dejaron de recibir 7,4 billones de pesos (1,6% del PIB).

¹⁹ Esta prima es un ingreso para el Gobierno Nacional. Los datos disponibles a febrero de 2009 muestran que se han aprobado y firmado 42 CEJ, donde los empresarios se han comprometido a invertir aproximadamente US\$ 5,400 millones, lo cual implica un ingreso de US\$ 54 millones para la Nación.

²⁰ Se excluyen normas sobre seguridad social, tributos decretados bajo estados de excepción, impuestos indirectos, la regulación prudencial del sector financiero y el régimen tarifario de servicios públicos.

Cuadro I
EXPECTATIVAS MACROECONÓMICAS PARA LOS
PRÓXIMOS SEIS MESES (% NETO)

| | Abril | Mayo | Cambio (puntos porcentuales) |
|---|-------|------|------------------------------------|
| Tasa de interés del Banco de la República | -94% | -94% | 0,0% |
| Inflación | -92% | -91% | 1,0% |
| Tasa de cambio | -33% | -9% | 24,0% |
| Spread | -16% | -11% | 5,0% |
| Crecimiento económico | -95% | -75% | 20,0% |

Balance: diferencia entre el porcentaje de respuestas positivas y el de respuestas negativas.

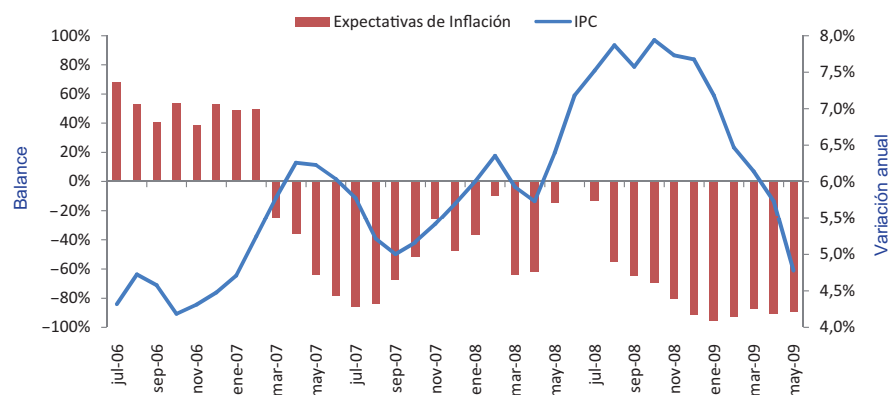
Fuente: Encuesta de Opinión Financiera, BVC-Fedesarrollo

Los últimos resultados reportados por la Encuesta de Opinión Financiera (EOF) de la Bolsa de Valores de Colombia y Fedesarrollo, realizada entre el 20 y el 30 de mayo, muestran una leve mejora en la percepción económica por parte de los administradores financieros.

La inflación a doce meses cae a su nivel más bajo desde enero de 2007

Durante el mes de mayo la inflación presentó un aumento de 0,01 puntos con respecto al mes anterior y -0,92 puntos con respecto al mismo mes del 2008. La variación anual del IPC se ubicó en 4,77 por ciento. Para los siguientes seis meses, los administradores financieros continúan esperando una reducción en la inflación. Un 94 por ciento de los encuestados cree que la inflación en los próximos meses disminuirá, mientras que solo un 6 por ciento piensa lo contrario (Gráfico 1). Las

Gráfico I
EXPECTATIVAS DE INFLACIÓN E IPC



Fuente: Encuesta de Opinión Financiera BVC-Fedesarrollo. Banrep

expectativas responden principalmente a la desaceleración de la demanda tanto interna como externa.

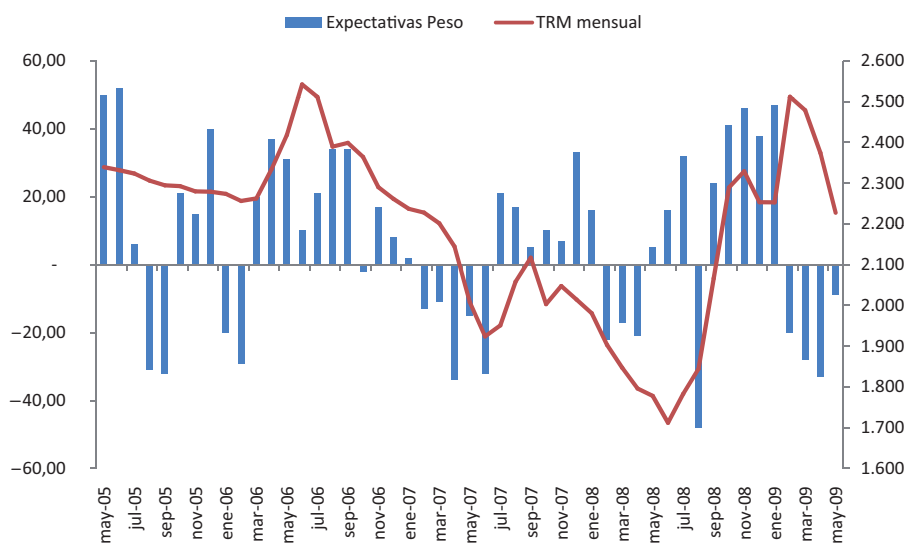
Cambio en las expectativas de devaluación

Por otro lado, las expectativas de devaluación caen en el último mes. En el mes de mayo, 42 por ciento de los encuestados esperan que el peso se devalúe en los próximos seis meses mientras que 33 por ciento piensa lo contrario. Esta reducción en las expectativas de devaluación se debe a que empiezan a observarse indicadores de una leve recuperación de la economía mundial, lo que ha llevado a una disminución en la aversión al riesgo y ha reducido la probabilidad de riesgos sistémicos. Al realizar el ejercicio de backward testing para la tasa de cambio, se observa que el 45 por ciento de las veces los administradores anticiparon correctamente el comportamiento de esta variable. Los bancos y las aseguradoras siguen siendo los más acertados, 50 por ciento de las veces, mientras que los fondos de pensiones y fiduciarias fueron menos acertados, ambos con 39 por ciento. En la última encuesta, Los bancos y aseguradoras le apuestan a un proceso de devaluación durante los próximos 6 meses mientras que las aseguradoras, fondos de pensiones, fiduciarias y comisionistas afirman lo contrario (Gráfico 2).

Los TES de corto plazo vuelven a ser los más apetecidos por los inversionistas

Durante el mes de mayo, los administradores financieros prefirieron los TES de corto plazo frente a las otras posibilidades de inversión. En el neto, un 27 por ciento de los

Gráfico 2
EXPECTATIVAS DE DEVALUACIÓN PRÓXIMOS 6 MESES



Fuente: Encuesta de Opinión Financiera BVC-Fedesarrollo. Bancolombia.

encuestados afirma que aumentará su posición en TES de corto plazo. Aunque se mantiene en primer lugar, el balance de la pregunta cayó 14 puntos porcentuales. En segundo lugar están las acciones colombianas y los bonos atados a IPC con un balance de 17 por ciento. A estos le siguen los bonos de deuda pública en otras monedas con un balance de 16 por ciento. Los bonos indexados a DTF presentaron el balance más negativo con un valor de -28 por ciento.

El Índice de Activo Preferido, en el que se comparan los TES de corto plazo con las otras posibilidades de inversión, muestra a estos como los más apetecidos por los inversionistas en el mes de mayo.

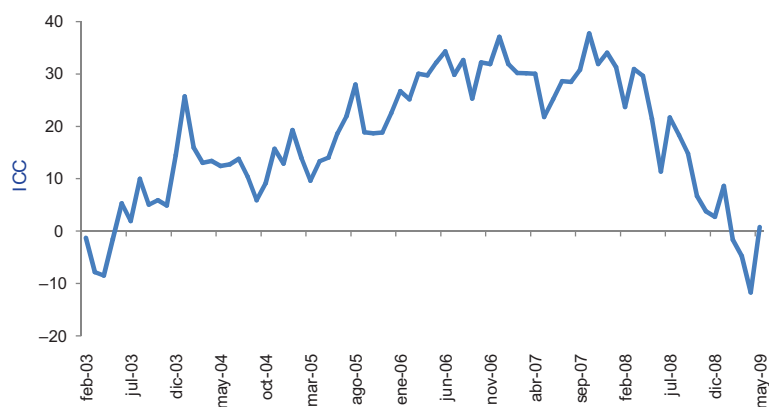
La confianza de los consumidores mejora notablemente

Los últimos resultados de la Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) de Fedesarrollo muestran una mejora sustancial de la confianza de los consumidores. En mayo de 2009 el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) alcanzó un registro de 0,8 puntos frente a los -11,7 puntos registrados en el mes de abril. Es importante resaltar que este registro ubica al ICC en terreno positivo, situación que no se venía desde el mes de enero (Gráfico 1).

El ICC tiene cinco componentes: tres se refieren a las expectativas a un año vista, dos hacen referencia a percepciones sobre la situación actual. Con las primeras tres se construye el Índice de Expectativas del Consumidor (IEC); con las siguientes dos se elabora el Índice de Condiciones Económicas (ICE).

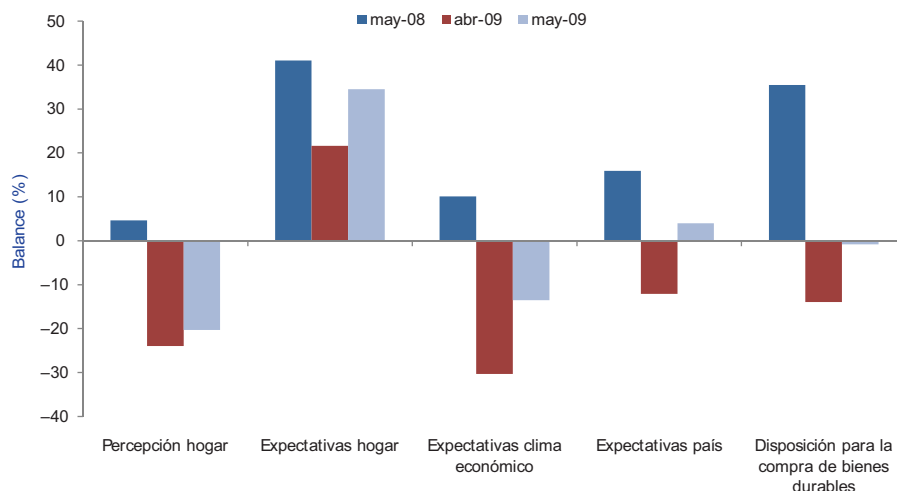
La mejora en el ICC se debe tanto a un aumento en el IEC como en el ICE. Para el mes de mayo, las expectativas de los consumidores presentaron un resultado favorable gracias al aumento en sus tres componentes (expectativas sobre la situación del hogar, expectativas sobre la situación del país y expectativas sobre el clima económico). El IEC se ubicó en un nivel de 8,3 puntos, 15,2 puntos por encima del registro del mes anterior. Las expectativas del hogar a un año vista presentaron el mejor desempeño (balance más positivo). En efecto, 48% de los encuestados manifestó que dentro de un año la situación económica del hogar va a ser mejor que la actual, mientras que 13,5% expresó estar en desacuerdo con

Gráfico 1
ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR (ICC)



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

Gráfico 2
COMPONENTES DEL ICC



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

lo anterior. De esta forma, el balance a esta pregunta se ubica en 34,5 puntos, lo cual implica un incremento de 13 puntos con respecto al mes anterior. De la misma manera, el balance a la pregunta que mide las expectativas económicas durante los próximos 12 meses registró una recuperación, aunque se mantiene en terreno negativo. Un 13,5% neto de los encuestados afirmó que durante los próximos 12 meses el país va a tener malos tiempos en materia económica. Este balance tuvo una recuperación importante (17 puntos) con respecto al mes anterior. Por último, el componente acerca de la situación del país dentro de un año tuvo un crecimiento notable, ubicándose en terreno positivo con un 4% neto de los consumidores opinando que la situación económica del país va a estar mejor dentro de un año que hoy.

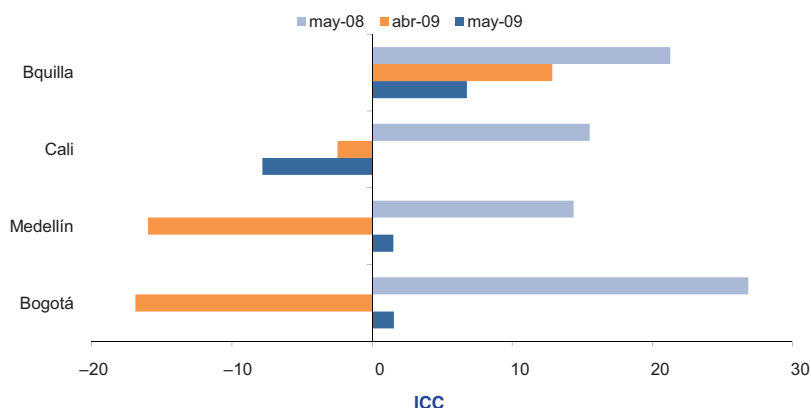
Así mismo, el Índice de Condiciones Económicas (ICE) registró un aumento de 8,4 puntos, al pasar de -18,9 en abril a -10,5 en mayo de 2009. Esta mejora se explica principalmente por la recuperación del componente que se refiere a la compra de bienes durables. Mientras un 45,7% de los encuestados piensa que este es un buen momento para comprar bienes durables, un 46,5% opina lo contrario. El balance neto de la pregunta (-0,8%) está 13,2 puntos por encima del registro del mes anterior. El otro componente que pregunta acerca de la situación actual del hogar con respecto a hace un año mostró una leve mejora con respecto al mes anterior. El balance de esta pregunta se ubica en -20 puntos, 3,6 puntos por encima del nivel de abril de 2008.

Las dos principales ciudades muestran una recuperación en la confianza

Los resultados de la EOC para el mes de mayo de 2009 muestran a Bogotá y Medellín con una fuerte recuperación en su confianza. Con una variación de 18,5

y 17,5 puntos respectivamente, Bogotá presenta un ICC de 1,6 y Medellín de 1,5. Por otro lado Cali y Barranquilla presentaron reducciones en su confianza. Cali es la única ciudad que presenta un ICC negativo de -7,8 y Barranquilla presenta un ICC de 6,8 que pese a la fuerte reducción con respecto al mes anterior (6 puntos) sigue manteniendo el índice más alto de las cuatro ciudades.

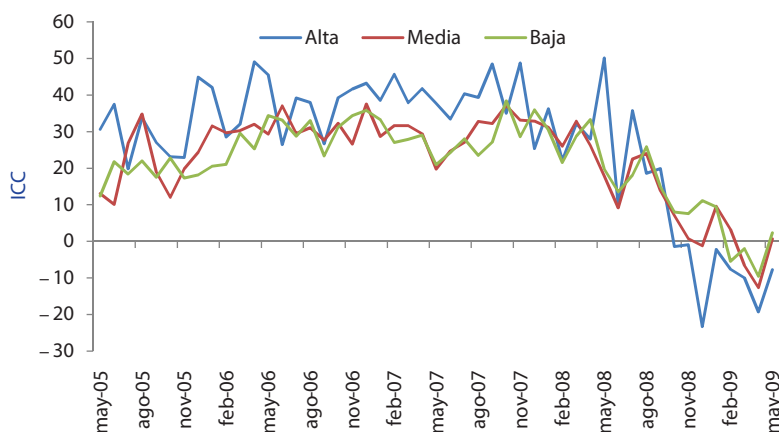
Gráfico 3
ICC CIUDADES



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

El ICC muestra una recuperación de la confianza en todos los estratos, con un cambio significativo en el estrato medio. El estrato alto, tuvo un aumento de 11,5 puntos con respecto al mes anterior, ubicándose en -8 puntos. El estrato medio, presentó una variación de 13,4 puntos. Por último, el estrato bajo presentó una recuperación con respecto al mes anterior (12 puntos) ubicando su ICC en 2,3 puntos (Gráfico 4). Es importante resaltar que tanto el estrato bajo como el medio

Gráfico 4
ICC POR ESTRATOS



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

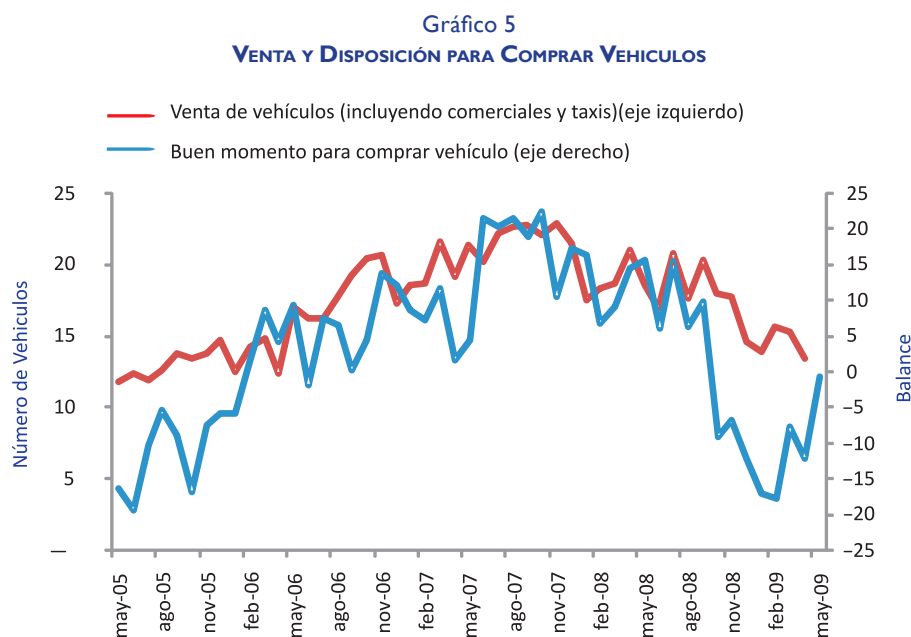
ubican su ICC en terreno positivo mientras que en el estrato alto permanece en terreno negativo.

La disponibilidad para la compra de automóviles mejora levemente

La EOC para el mes de mayo muestra una mejora en las intenciones de compra de automóviles. Así, un 42% de los encuestados afirmó que este es un buen momento para comprar automóviles, mientras que un 54% respondió lo contrario (Gráfico 5). El balance de la pregunta (-12%) presenta un aumento de 5,5 puntos con respecto al mes anterior. En el pasado, la correlación de este balance con las ventas de automóviles nacionales es un muy elevado (0,84). Este resultado no puede interpretarse todavía como un cambio en la tendencia negativa que se viene observado desde mediados de 2008 y por tanto tampoco puede inferirse que las ventas de vehículos mejorarán en el corto plazo.

Las solicitudes de crédito muestran resultados opuestos

A los hogares se les pregunta acerca de su situación crediticia ya sea con una entidad bancaria o con un socio, amigo o familiar. En la última encuesta, un 36% afirma que durante el mes pidió un préstamo a alguna entidad financiera mientras el 64% restante manifestó lo contrario, mejorando el balance de la pregunta en 5,5 puntos. De otra parte, empeorando su balance en 10 puntos, un 39% afirma haber pedido un crédito a algún familiar, amigo o socio, mientras que 61% no lo ha solicitado.

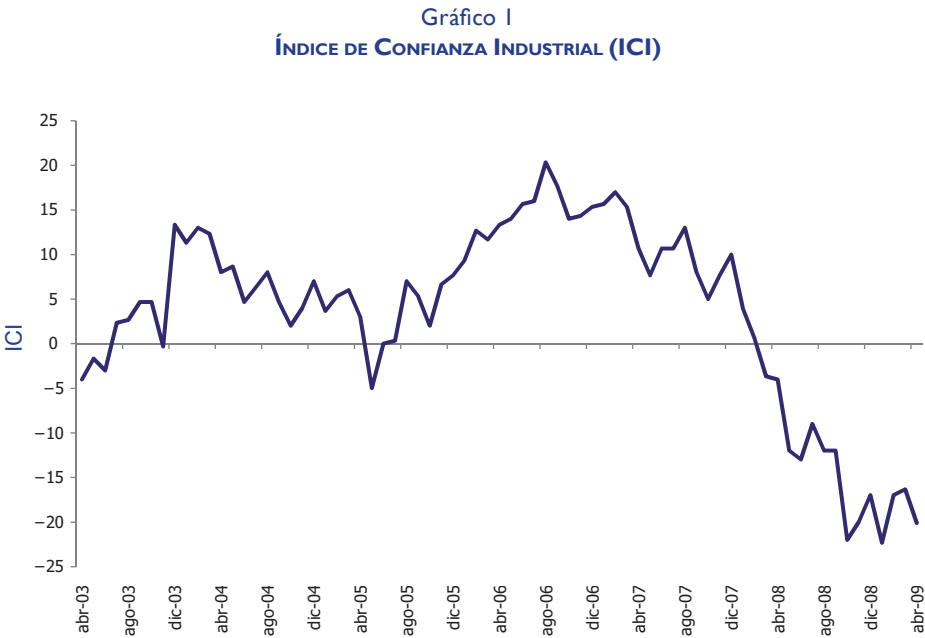


Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo, Econometría S.A.

La confianza industrial retrocede en el mes de abril

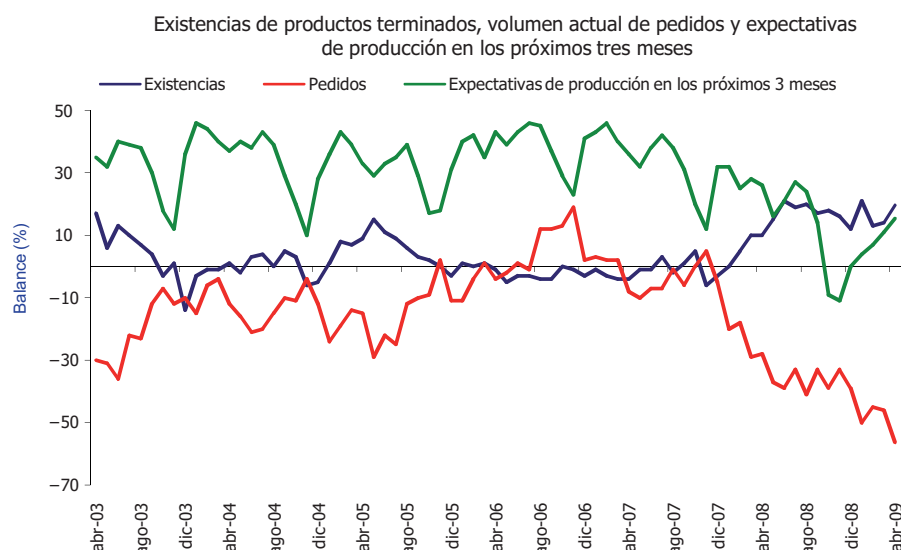
Los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial EOE para el mes de abril muestran un deterioro de la confianza industrial. En efecto, el índice de confianza industrial disminuyó 4 puntos con respecto al mes de marzo (Gráfico 1). Al parecer, este indicador se mantiene estancado mostrando un comportamiento similar en los últimos meses. Este indicador ha anticipado correctamente el comportamiento de la producción industrial y la correlación con el Índice de Producción Industrial del DANE es de 0,74.

Dos de los componentes del ICI (existencias y nivel de pedidos) tuvieron un deterioro en la última encuesta, mientras que el tercero (expectativas de producción para los próximos 3 meses) mejoró notablemente. En cuanto a las existencias, los empresarios afirmaron que sus inventarios han aumentado. De hecho, un 20% neto de los encuestados afirmó tener grandes existencias de productos terminados, 6% más respecto al mes anterior (Gráfico 2). El segundo componente que mostró un deterioro fue el nivel de pedidos para el próximo mes: 3% de los empresarios manifiesta que volumen actual de pedidos por atender es alto, mientras que 59% opina lo contrario. El balance de esta pregunta se ubica en -56 puntos, con una caída de 10 puntos frente al mes anterior. En cuanto a las expectativas de producción,



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Gráfico 2
COMPONENTES DEL ICI



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

el 15% neto de los empresarios considera que la producción para los próximos 3 meses aumentará. En este componente un 28% de los encuestados aseguró que su producción aumentará, mientras que solo un 12% opina lo contrario. El 60% restante manifiesta que se mantendrá en niveles actuales.

Disminuye la intensidad en la actividad productiva

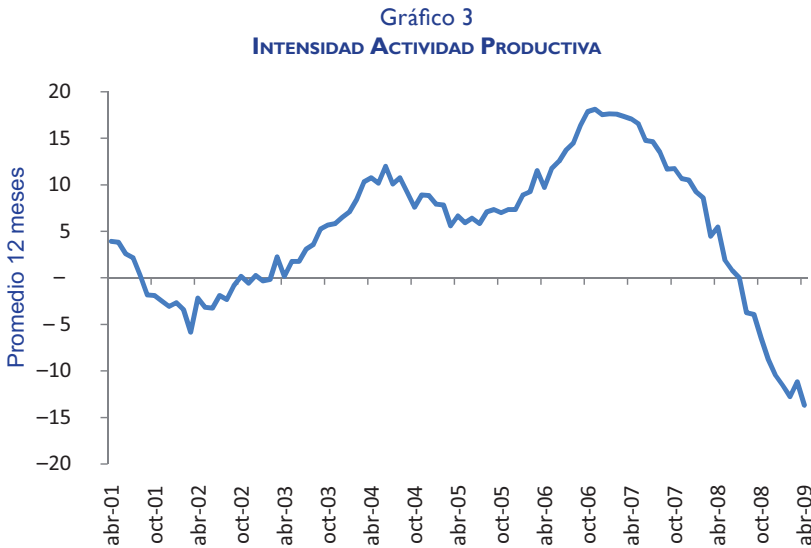
Los últimos resultados de la EOE muestran una disminución de la intensidad productiva de la industria nacional. Un 14% de los encuestados afirmó que su actividad había sido más intensa respecto al mes anterior, mientras que un 42% opinó lo contrario (Gráfico 3). Esto deja el balance de la pregunta en -27%, una cifra preocupantemente baja no vista desde mediados de 1999. Esto anterior incita una expectativa de reducción en la demanda de los insumos para la elaboración de los distintos productos.

La situación económica del país comprador y políticas comerciales y aduaneras de los países compradores afectan la actividad exportadora

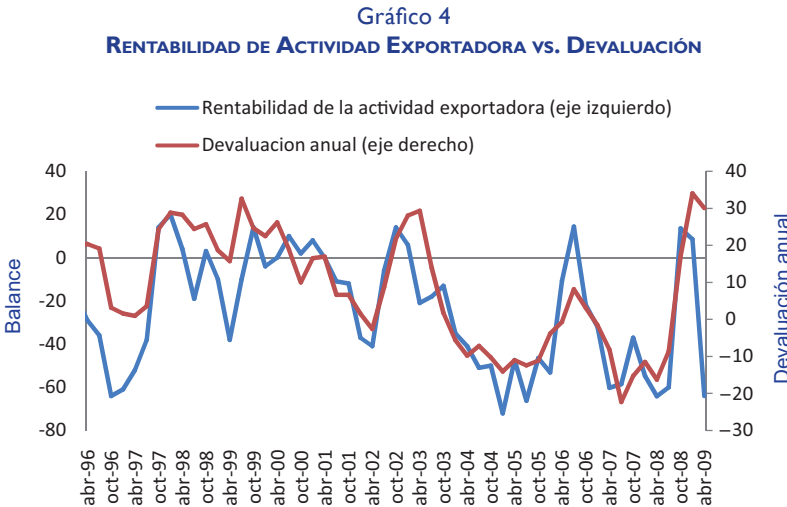
El módulo especial de comercio exterior aplicado trimestralmente con la Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) revela una caída en la rentabilidad de la actividad exportadora durante el último trimestre. El balance de la pregunta acerca del comportamiento de las utilidades provenientes de sus exportaciones tuvo una fuerte disminución de 72 puntos porcentuales con respecto al trimestre anterior (Gráfico 4). De manera contraria el balance de la pregunta acerca de los pedidos

de exportación en el último trimestre mejoró 10 puntos aunque permanece en terrero negativo.

A la pregunta sobre los factores que afectan la actividad exportadora, el 88% neto de los encuestados afirmó que la tasa de cambio peso dólar es un factor desfavorable para su actividad. Esta cifra se ubica 70 puntos por debajo de lo observado en el trimestre anterior. Seguido de este, los insumos para la producción se ubican en segundo lugar con un balance de 50 puntos.



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo DANE.



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo Banco de la República.

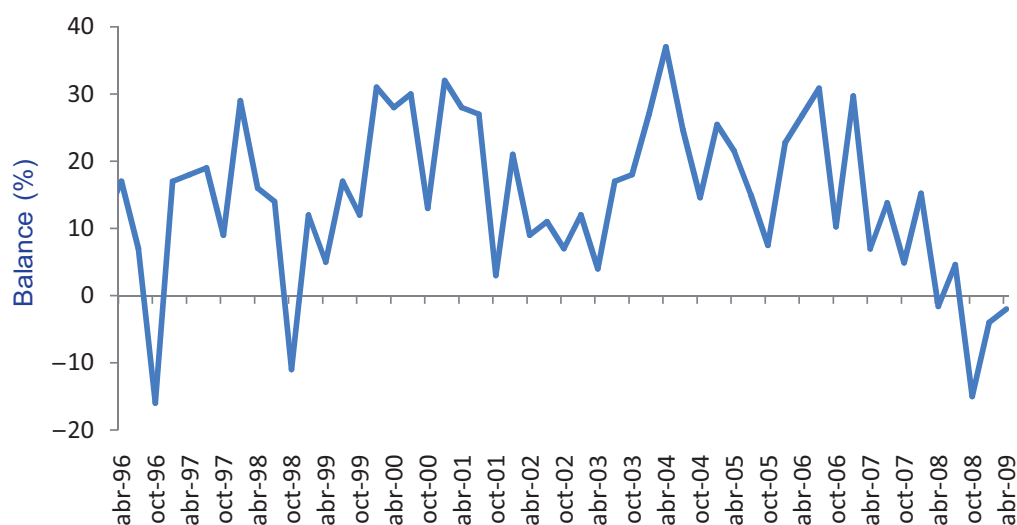
En cuanto a las expectativas de exportación se puede ver una leve mejoría. El 20% de los encuestados afirma que en el próximo semestre sus exportaciones aumentarán, mientras que el 22% dijo lo contrario. El 50% restante piensa que sus exportaciones se mantendrán iguales a las del trimestre anterior (Gráfico 5). Aunque se muestra una mejora de dos puntos, el balance sigue siendo negativo, anticipando una menor dinámica de la actividad exportadora para el segundo trimestre de 2009.

La confianza comercial continúa mejorando

En el mes de abril el Índice de Confianza Comercial ICCO continuó su tendencia creciente, aumentando (9,5 puntos) por segundo mes consecutivo, para ubicar el índice en 8,8 puntos (Gráfico 5). Esta tendencia pareciera mostrar que lo peor de la crisis ya pasó para los comerciantes. Si en los próximos meses la confianza continúa mejorando se podría observar una recuperación en el comercio. En efecto, este indicador anticipa de manera correcta la variación del índice de comercio al por menor del DANE, con una correlación de 0,68 entre los dos indicadores.

En cuanto a los componentes del ICCO (la situación económica actual, la situación económica durante los próximos seis meses y el nivel de existencias), los tres presentaron comportamientos diferentes. Por un lado el balance de la pregunta acerca de la situación económica cayó en 20 puntos, pasando de un

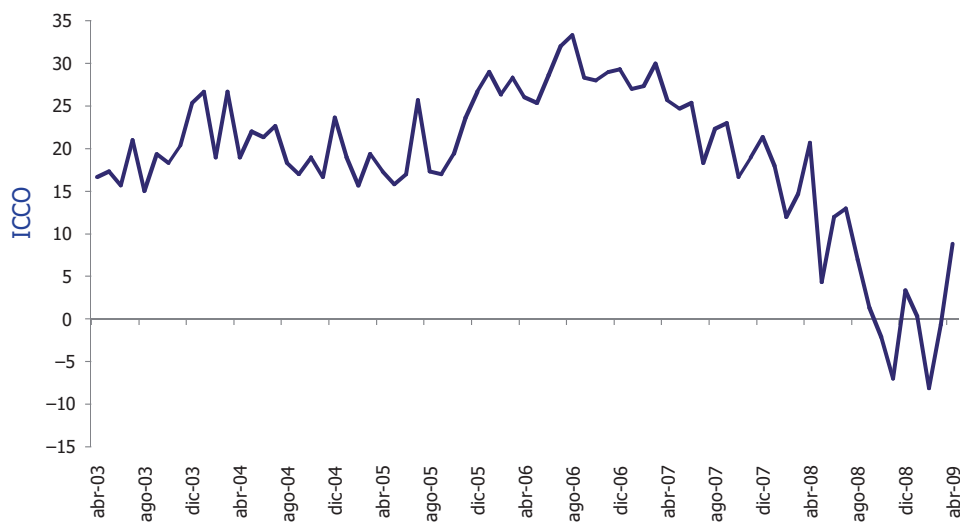
Gráfico 5
EXPECTATIVAS DE EXPORTACIÓN EN DÓLARES DURANTE EL PRÓXIMO TRIMESTRE



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

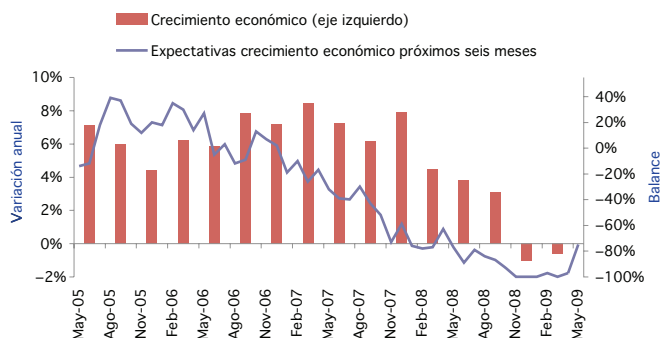
balance de 32 en marzo a 12 en abril de 2009. Por el otro lado, las expectativas económicas para los próximos seis meses se mantuvieron estables con un balance de 2 puntos. El tercer componente del ICCO, que se refiere al nivel de existencias para el período actual, registró un balance de 13 puntos, 11 puntos mejor que el mes anterior.

Gráfico 6
ÍNDICE DE CONFIANZA COMERCIAL (ICCO)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Indicador 1
PIB COLOMBIA



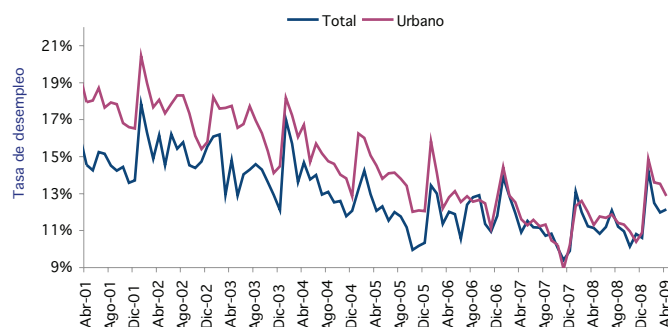
Fuente: Encuesta de Opinión Financiera EOF Fedesarrollo-BVC. DANE

Indicador 2
PRECIO PETRÓLEO WTI



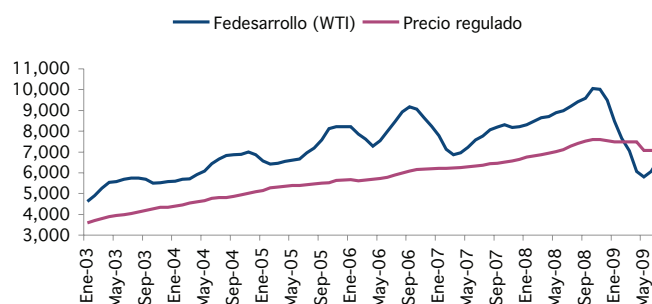
Fuente: Bloomberg

Indicador 3
TASA DE DESEMPLEO



Fuente: DANE

Indicador 4
PRECIO DE LA GASOLINA



Fuente: Bloomberg. Cálculos Fedesarrollo

Indicador 5
PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

| Institución | Proyección PIB (%) | |
|----------------------|--------------------|------|
| | 2009 | 2010 |
| Fedesarrollo | 0.4 | 1,7 |
| Consensus (promedio) | 0.1 | 2,1 |
| Más alto | 1 | 3,3 |
| Más bajo | -1.6 | 0,2 |
| Desviación estándar | 0.7 | 0,7 |

Fuente: Latin Focus Consensus Forecast



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

INVESTIGACIÓN

- Coyuntura y proyecciones económicas
- Política macro y fiscal
- Pobreza, educación y desigualdad
- Educación, salud y pensiones
- Mercado laboral
- Organización industrial, comercio, mercados financieros
- Análisis sectoriales
- Evaluaciones de impacto

PUBLICACIONES

- Coyuntura económica y social
- Tendencia económica
- Economía política
- Cuadernos de Fedesarrollo
- Prospectiva: Perspectivas económicas de corto y mediano plazo



ENCUESTAS

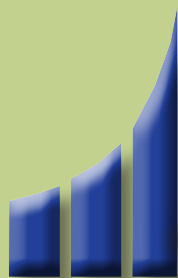
- Opinión empresarial
- Opinión al consumidor
- Opinión financiera
- Social longitudinal de hogares

EVENTOS

- Debates de coyuntura
- Conferencias
- Seminarios

www.fedesarrollo.org.co

Tel. (57+1) 3259777 Ext. 340
Fax. (57+1) 3259770
A.A. 75074 / **E-mail.**
comercial@fedesarrollo.org.co
Bogotá D.C. - Colombia



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social