



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



No. 39 - Marzo 2008 • Comentarios a: erubiano@fedesarrollo.org

Director: Guillermo Perry R.

Editora: Eliana Rubiano M.

PROYECTO DE LEY ZONAS LIBRES DE SEGUNDA VIVIENDA

1. Consideraciones generales

Las Comisiones Terceras de Senado y Cámara aprobaron en primer debate el 5 de Diciembre del año pasado el proyecto de Ley 148 de la Cámara y 201 Senado (ambos del 2007) sobre Zonas Libres de Segunda Vivienda. Sin embargo, ante la oposición muy vocal de algunos miembros del Congreso a ciertos incentivos tributarios contemplados en el proyecto, el Gobierno decidió posponer la presentación en Plenarias mientras se llegaba a un acuerdo pleno sobre el tema, que parece haberse logrado. Se espera, por tanto, que los ponentes presenten el proyecto con algunas modificaciones y que éste sea aprobado.

El Proyecto busca promover inversiones en segunda vivienda de no residentes en Colombia, imitando el ejemplo de otros países como Costa Rica, Panamá y República Dominicana que decretaron una serie de incentivos tributarios y aduaneros para estos propósitos desde hace varios años. Estos países han conseguido atraer flujos de inversión extranjera importantes para estos desarrollos, que se espera sean replicados en Colombia.

El Proyecto suscita dos reflexiones. La primera es la si Colombia posee otras ventajas comparativas similares a las de los países mencionados, de modo que al equiparar incentivos tributarios y aduaneros se consiga efectivamente un influjo similar de inversión. La Exposición de Motivos afirma que Colombia comparte con esos países los atractivos básicos para atraer este flujo de inversiones, en particular en lo que hace a nuestra Costa Caribe. Debe reconocerse, sin embargo, que éste no es enteramente el

caso: Colombia no tiene ni la tradición ni la infraestructura turística de que disponen esos países (en relación con su tamaño), ni condiciones de conectividad aérea y marítima o de seguridad similares, si bien se ha ido mejorando mucho en esta última materia. De hecho, los indicadores relativos de flujos de turismo son menores que en aquellos, si bien se han estado recuperando. Por tanto, debe aceptarse que la adopción de normas como éstas no necesariamente llevará a niveles de inversión extranjera ni de influjos de retirados extranjeros similares a lo que ha ocurrido en esos casos. Sería necesaria una mejora sustancial en muchos otros aspectos relacionados con el turismo para que así sucediera.

En esas circunstancias es posible que los incentivos tributarios propuestos sean aprovechados principalmente por inversionistas nacionales no residentes, a quienes se extienden los beneficios otorgados por el Proyecto. En tal caso, la posibilidad de abuso de los incentivos resulta tener una probabilidad alta. Mas allá de los abusos potenciales obvios ya puestos de presente por algunos miembros del Congreso con respecto a las exenciones con respecto a la importación de naves, aeronaves y vehículos, si los requisitos de elegibilidad no son muy estrictos, como no lo son en el texto actual, será muy fácil que muchos colombianos con capacidad económica alta acaben gozando de unas exenciones tributarias injustificadas a favor de sus residencias de veraneo.

Esta es precisamente la segunda reflexión que suscita el proyecto. Habida cuenta del déficit fiscal estructural del Gobierno Nacional, del potencial modesto previsible de

las inversiones extranjeras que puedan atraerse y de la alta probabilidad de abuso de las normas por parte de contribuyentes colombianos, ¿conviene seguir creando más regímenes de excepción en nuestro maltrecho sistema tributario? Conviene observar a este propósito, que el Proyecto incluye un artículo, el 11, orientado a corregir un evidente exceso en esta materia creado por la multiplicación desarticulada de iniciativas tributarias del propio Gobierno.

En efecto, ese artículo busca eliminar la excesiva acumulación de beneficios que produjeron las Leyes y Decretos Reglamentarios del nuevo régimen de Zonas Francas, comentado en una entrega anterior de Economía y Política, en particular reducción de la tarifa del impuesto a la renta al 15%, con la generosa deducción general por inversiones que estableció la última reforma tributaria. El propio Gobierno reconoce ahora, en la Exposición de Motivos, que esta acumulación de beneficios tributarios “no solamente resulta cuestionable a la luz de los principios constitucionales de igualdad y equidad sino que principalmente puede poner en peligro la sostenibilidad del recaudo, que debe ser prioritario”. Este reconocimiento de algunos excesos cometidos en estas materias, aunque tardío y apenas parcial, es saludable. Sin embargo, al tiempo, que propone corregir algunas exageraciones previas, el Proyecto introduce otras varias, algunas de las cuales a buena hora fueron objeto del debate previo a la discusión en las plenarias del Congreso.

2. Antecedentes

El desarrollo de programas de segunda vivienda en algunos países de la región ha sido propiciado por la llegada a edad de jubilación de la que se ha llamado la generación de los “baby boomers” en Estados Unidos y Europa. En efecto, hacia mediados del siglo pasado se presentó un crecimiento acelerado de nacimientos en el mundo desarrollado. Esa población, hoy en edad de retiro o cercana a ella, posee un alto nivel de ingreso, dadas las altas tasas de crecimiento económico de que gozó la economía global en las décadas de posguerra. Si bien la mayor parte de los jubilados o retirados se mantiene viviendo en su país de residencia, una fracción importante se ha mostrado dispuesta a ubicarse fuera de su país, especialmente en países cercanos, con buen clima, buenas playas, fácil conectividad aérea y condiciones de seguridad.

Este hecho ha motivado a países como Costa Rica, Panamá y República Dominicana, que poseen una muy desarrollada industria de turismo, a estimular la localización de retirados no residentes en su territorio, estableciendo un régimen tributario y aduanero especial para los desarrolladores e inversionistas en proyectos de segunda vivienda. Así, Costa Rica fue el primer país en aprobar una ley de residentes pensionados y rentistas (1971)¹ que brindaba grandes exenciones para estimular los proyectos de Segunda Vivienda. En forma análoga, Panamá estableció exoneraciones tributarias específicas a pensionados y rentistas extranjeros a través de las Leyes 9 de 1987 y 6 del 2005, que complementan a los incentivos generales para desarrolladores de proyectos turísticos, actualizados en la Ley 8 de 1994. República Dominicana hizo lo propio con el Decreto 756 del 2003 y la Ley 171 del 2007, que complementan los incentivos generales a la industria turística actualizados en la Ley 158 del 2001. Nicaragua y Honduras han adoptado también normas similares.

Siguiendo esos ejemplos, el DNP y el Ministerio de Comercio, Desarrollo y Turismo propusieron al CONPES la adopción de una Política de Promoción del Mercado de Segunda Vivienda, que fue aprobado el 27 de Agosto del 2007. Según el documento, Colombia dispone de características que le permitirían competir bien con estos países en atraer ese tipo de inversión extranjera si adopta incentivos tributarios y aduaneros similares. Propone, por tanto, una serie de incentivos muy generosos a desarrolladores y compradores de segunda vivienda (pensionados y rentistas de capital no residentes) en Zonas Libres de Segunda Vivienda, con inversión total mínima de 200 millones de dólares dentro de la zona. El CONPES dispone adoptar todos los incentivos otorgados por cada uno de los países mencionados. Además, ordena extenderlos a nacionales no residentes en Colombia, con el objetivo explícito de aprovechar mejor el creciente flujo de remesas de colombianos en el exterior para estos propósitos. El documento acoge también algunos requisitos de elegibilidad que contempla la legislación de otros países: los compradores de segunda vivienda deben demostrar ingresos mínimos cuyo monto debe

¹ Algunos de los artículos de esta Ley fueron modificados en el año 1992. Finalmente, fue derogada por la Ley de Migración y Extranjería de 2005.

ser establecido por la DIAN, no podrán ejercer actividades remuneradas en Colombia, salvo permisos especiales, y en el caso de colombianos no residentes deberán haber residido fuera del país al menos diez años. Finalmente, ordena presentar un Proyecto de Ley al respecto y adecuar otras políticas en forma consecuente. Este proyecto fue diligentemente preparado y presentado en las siguientes semanas a consideración del Congreso.

3. El Contenido Específico del Proyecto

El Proyecto de Ley aprobado por las Comisiones Terceras, con cambios menores frente al original del Gobierno que se detallarán más adelante, busca, al igual que las

Leyes mencionadas de otros países de la región, “fomentar la localización en el país” de personas naturales no residentes, extranjeras y nacionales, y la inversión asociada a la construcción de estos programas de Segunda Vivienda. Para ese fin propone una serie de incentivos tributarios y aduaneros, tanto para los desarrolladores de estos proyectos como para quienes adquieran las viviendas, así como una serie de requisitos para gozar de tales beneficios.

El Cuadro 1 compara los incentivos y requisitos establecidos por el Proyecto de Ley aprobado por las Comisiones Terceras, con el original del Gobierno y las recomendaciones del CONPES.

Cuadro 1
INCENTIVOS Y REQUISITOS

		Incentivos	
Renta	Los inversionistas jubilados o rentistas no están sometidos al impuesto de renta respecto a las rentas relativas a los ingresos por concepto de pensiones y/o rentas de capital obtenidas en el exterior.		
Renta ocasional	No constituye ganancia o renta ocasional los ingresos por concepto de enajenación del inmueble. Tampoco lo constituyen ingresos por arrendamiento del inmueble si quienes efectúan el pago sean turistas no residentes. Este punto se cumple para inversionista desarrollador.		
Patrimonio	Los inversionistas jubilados y/o rentistas de capital no son sujetos pasivos del Impuesto al Patrimonio.		
Otros bienes	El menaje, un vehículo, una nave y una aeronave de uso personal están excluidos de renta presuntiva. La introducción de los mismos a la Zona no se considera importación. Esto se dará una única vez para el menaje y periódicamente para vehículo, embarcación o aeronave.		
Adquisición de bienes	La adquisición de inmuebles puede hacerse a través de contratos de fiducia mercantil.		
Estabilidad	Los inversionistas desarrolladores podrán suscribir contratos de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005).		
		Requisitos	
		PL original	PL aprobado
		CONPES 3486	
Valor de inversión	Mayor o igual a US\$200'.	a. Para proyectos desarrollados entre los años 2008-2012: US\$70'. b. Para proyectos a partir de 2013: mayor o igual a US\$120'.	Mayor o igual a US\$200'.
Duración	La declaratoria como ZLSV se mantendrá durante 20 años prorrogables por el mismo término. Esto depende del concepto de conveniencia, viabilidad e incidencia de la inversión dado por Mincomercio.		
Tipo de inversionista	a) Inversionista jubilado y/o rentista de capital: debe destinar a vivienda personal permanente o transitoria. Podrá arrendarla a turistas no residentes en Colombia b) Inversionista desarrollador: objetivo social principal debe ser construcción, desarrollo y venta de inmuebles. Debe desarrollar toda su actividad económica únicamente en la ZLSV.	a) Inversionista jubilado y/o rentista de capital: un nacional deberá demostrar haber residido fuera del país mínimo 10 años. Debe destinar el inmueble a vivienda personal permanente o transitoria. Podrá arrendarla a turistas no residentes en Colombia.	

Fuente: Fedesarrollo con base en Proyectos de Ley y CONPES 3486.

Como se observa, los inversionistas desarrolladores de los proyectos de segunda vivienda estarán exentos de impuesto de renta y complementarios por los ingresos provenientes de las ventas de estos inmuebles en cualquier momento o de su arrendamiento hasta por diez años a turistas no residentes en Colombia. Podrán, además, suscribir contratos de estabilidad jurídica para salvaguardar estas concesiones. El requisito propuesto por el CONPES de una inversión mínima de 200 millones de dólares se redujo a 70 millones de dólares para proyectos iniciados entre el año 2008 y hasta el 2012 y a 120 millones de dólares de ahí en adelante.

En cuanto a los inversionistas adquirientes de segunda vivienda, el proyecto prevé que podrán traer libre de todo impuesto o arancel el menaje para la primera dotación y, además, un vehículo, una aeronave y una embarcación deportiva o de recreo, destinados a su uso personal, que “no se consideran importación”. Los compradores de segunda vivienda no tendrán que declarar renta en Colombia por concepto de estos bienes, ni pagar impuestos de patrimonio o renta presuntiva sobre ellos. La Ley omite discutir el tratamiento tributario con respecto a los arrendamientos que permite el Artículo 4. De otra parte, el Proyecto de Ley omite especificar cualquier requisito que deban cumplir estos inversionistas, distinto al de ser no residente y pensionado o rentista de capital. El contraste en esta materia con lo ordenado por el CONPES y lo contemplado en Leyes de otros países (ingresos mínimos, períodos mínimos de residencia fuera del país de por lo menos diez años) resulta protuberante.

Los beneficios otorgados a los desarrolladores son superiores a los ya muy generosos otorgados a los inversionistas en Zonas Francas (tarifa del 15%) y los otorgados a desarrolladores turísticos, básicamente por inversión en activos fijos.

Los beneficios otorgados a compradores de segunda vivienda resultan a todas luces excesivos, en particular en lo que hace a la importación sin trámites ni impuestos de ninguna clase a vehículos, aeronaves y naves, como fue oportunamente advertido por algunos miembros del Congreso. Estos excesos son preocupantes, especialmente teniendo en cuenta la virtual carencia de requisitos para los colombianos no residentes. En esas condiciones la probabilidad de que las normas se abusen y que muchos

colombianos de altos ingresos aprovechen la Ley para adquirir vivienda de recreo y otros bienes con grandes privilegios tributarios parece bastante alta.

Es conveniente que el Gobierno busque corregir la acumulación de exenciones en las que se está incurriendo y no incida en otras nuevas. Esto lleva a sugerir que a las Zonas Libres de Segunda Vivienda se les dé el mismo tratamiento otorgado a las Zonas Francas Permanentes, en vez de diseñar un tratamiento específico nuevo.

4. ¿Tiene Colombia ventajas comparativas para Segunda Vivienda de extranjeros?

Pese a lo que afirma el Documento CONPES 3486 del 2007 y la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, parece discutible que Colombia posea ventajas comparativas similares a las de Costa Rica, República Dominicana y Panamá en este campo, de modo que sea apenas cuestión de equiparar incentivos tributarios y aduaneros para lograr un boom de inversión extranjera similar al que han recibido esos países. Si bien es cierto que el país tiene atractivos naturales y culturales de primer orden, debe reconocerse que mientras Costa Rica y República Dominicana han puesto en práctica una política integral de desarrollo turístico desde hace décadas y la han implementado con gran continuidad, éste no es el caso de Colombia. Esta es un área donde desafortunadamente ha habido gran indecisión y discontinuidad de políticas en el país a lo largo de muchos años. Incluso Panamá ha tenido una política más definida al respecto, además de contar con las ventajas asociadas a la Zona del Canal, su centro financiero internacional y su zona de libre comercio. En adición, Colombia tiene una conectividad aérea y marítima más débil. Hay una menor diversidad de rutas y frecuencias y tarifas más altas que la mayoría de países centroamericanos (Cuadro 2). Finalmente, es bien conocido el impacto negativo que tienen los problemas de seguridad sobre el turismo y sobre el asentamiento temporal o permanente de extranjeros en nuestro territorio.

Por todo esto, no es de extrañar que nuestra dotación de infraestructura turística y los flujos de turistas a Colombia sean menores que las de otros países, en relación con el tamaño de nuestra población o territorio. Ver Cuadro 3. Si bien es cierto que ha habido mejoras notables en seguridad, aún estamos lejos de superar los problemas

Cuadro 2
TARIFAS AÉREAS PROMEDIO

Origen	Destino	Valor
Nueva York	Santo Domingo	485,33
	San José	424,00
	Bogotá	769,67
	Ciudad de Panamá	428,67
	Managua	572,00
Washington DC	Tegucigalpa	671,67
	Santo Domingo	559,00
	San José	426,50
	Bogotá	670,67
	Ciudad de Panamá	324,33
	Managua	525,67
	Tegucigalpa	771,50

Nota: se reporta el valor promedio del tiquete teniendo en cuenta las tarifas de tres aerolíneas.

Fuente: Fedesarrollo.

reales y de percepción que nos afectan en esta materia. Y si bien la conjunción de estas mejoras con los incentivos de la nueva Ley de Turismo y el buen crecimiento económico en los últimos años han tenido un efecto muy saludable sobre el flujo de turistas y la inversión en el sector, como se observa en el Cuadro 3, aún estamos lejos de tener indicadores competitivos con otros países en estas materias.

Por todas estas razones, no se deben esperar milagros de este proyecto en cuanto a inversión de extranjeros no residentes en el país. Los incentivos tributarios no son condición necesaria para este propósito cuando hay

buenas condiciones subyacentes, como lo demuestra el hecho de que México y Uruguay tienen los niveles más altos de inversión de extranjeros en segunda vivienda en su territorio en América Latina y no otorgan incentivos tributarios para estos fines. Pero los incentivos tributarios tampoco son una condición suficiente si no se cumple con las condiciones mínimas para atraer ese tipo de inversión. El país pareciera tener todavía un largo camino por recorrer en materia de mejoras en conectividad aérea, marítima y en seguridad, así como en la consolidación de una política integral de desarrollo de su infraestructura turística, para que los incentivos tributarios tengan un efecto importante sobre estos flujos y en particular sobre la inversión de extranjeros en segunda vivienda en nuestro territorio. Lo más urgente pareciera ser avanzar en estos otros frentes.

En estas condiciones, lo más probable es que estos nuevos incentivos tributarios sean especialmente utilizados por ciudadanos colombianos. En la medida en que el proyecto impone pocos requisitos de elegibilidad y que algunos de los incentivos son claramente excesivos, podría acabar prestándose para grandes abusos e inequidades y una pérdida fiscal de alguna consideración. Por fortuna, el Gobierno parece haber aceptado recortar algunos de los beneficios excesivos. No obstante, se hace necesario incorporar al Proyecto requisitos de elegibilidad más estrictos, con el propósito de evitar que la Ley resulte en un beneficio injustificado a colombianos de ingresos altos que simplemente se declaren no residentes en el país por un corto período de tiempo.

Cuadro 3
FLUJO ANUAL DE TURISTAS

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
							T*	T/ hab	T/km ²
República Dominicana	2978	2868	2811	3282	3450	3691	3965	0,41	81,96
Costa Rica	1088	1131	1113	1239	1453	1679	1725	0,39	33,78
Colombia	557	615	542	624	791	933	1053	0,02	0,95
Nicaragua	484	410	534	566	621	702	843	0,16	6,94
Panamá	486	482	472	526	615	712	773	0,24	10,39
Honduras	471	518	550	611	641	673	739	0,10	6,60

T*: miles de turistas.

T/hab: turistas por habitante.

T/km²: turistas por kilómetro cuadrado.

Fuente: cálculos de Fedesarrollo con base en Organización Mundial del Turismo, Mincomercio y WDI.

5. Conclusiones

En síntesis, en las circunstancias actuales, este proyecto podría atraer un flujo modesto de inversiones del exterior y, con modificaciones, evitar los potenciales abusos e inequidades que su actual redacción presenta. En particular, es necesario establecer requisitos claros y verificables para que los colombianos no residentes en el país puedan beneficiarse de los incentivos tributarios y aduaneros previstos. Así, por ejemplo, deberían haber sido no residentes en el país por los últimos diez años en forma continua, como sugería el documento CONPES en que se basó el Proyecto. Asimismo, se deben eliminar las exenciones previstas a favor de la importación de vehículos, naves y aeronaves por parte de los adquirentes de segunda vivienda, pues resultan claramente excesivos y se pueden prestar a grandes abusos.

Sin embargo, el Proyecto sería más efectivo si Colombia dispusiese de una política coherente de promoción turística, que incluyera el desarrollo zonificado y programado de infraestructura turística y una mayor competencia en rutas aéreas y marítimas, y logre consolidar las ganancias recientes en seguridad. Estas políticas resultarían mucho más efectivas en atraer inversión extranjera para segunda

vivienda y para el desarrollo del potencial turístico del país que los simples incentivos tributarios. Mas aún, habida cuenta de los problemas estructurales que afectan las finanzas del Gobierno Nacional parece inconveniente seguir estableciendo incentivos tributarios a diestra y siniestra, sin integrarlos en políticas sectoriales efectivas y sin coordinación entre ellos.

De hecho, el artículo más importante de este Proyecto, es aquel destinado a corregir el costoso error en el que se incurrió al haber acumulado dos beneficios tributarios, cada uno de los cuales resultaba en si mismo excesivo, a saber, la tarifa de 15% para el nuevo régimen de Zonas Francas (comentado en una entrega anterior de Economía y Política - Ámbito Jurídico N°, 4-17 de Febrero de 2008) y la generosa deducción por inversiones de la última reforma tributaria. Es saludable que el Gobierno busque corregir estos errores de improvisaciones anteriores en materia tributaria, pero sería deseable que no incurriera en otras nuevas y que busque simplificar el Estatuto Tributario y no seguir acumulando exención tras exención. Esta consideración conduce a sugerir que en lugar de un régimen enteramente nuevo, se le dé a las Zonas Libres de Segunda Vivienda el mismo tratamiento que se ha otorgado a las Zonas Francas Permanentes.