

Ante la oportunidad perdida en 2004 2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural

El pasado 7 de diciembre de 2004, el gobierno nacional decidió retirar el proyecto de ley de reforma tributaria que había presentado pocos meses antes a consideración del Congreso, ante la imposibilidad política de lograr su aprobación, en términos razonables para el ejecutivo. El proyecto buscaba recaudar \$1,8 billones en 2005 y mantener el recaudo adicional en 0,7% del PIB en los años subsiguientes. A pesar de los acuerdos previos logrados entre el ejecutivo, el legislativo y la academia y de los anuncios de una "reforma tributaria estructural", el proyecto gubernamental simplemente contenía un conjunto de modificaciones puntuales a algunos impuestos, sin atacar las ineficiencias e inequidades del actual régimen impositivo colombiano.

En este documento se analizan algunas de las causas que imposibilitaron la discusión ordenada sobre las modificaciones al sistema tributario en el Congreso, con el fin de evitar que se cometan nuevamente en el futuro. También se presenta un diagnóstico de la estructura tributaria colombiana y un conjunto de recomendaciones técnicas que debería incluirse en la reforma estructural.

1. ¿Qué pasó en 2004?

Es posible afirmar que 2004 fue el año de las oportunidades perdidas en materia de reforma tributaria. Es poco probable que en el mediano plazo se presenten unas circunstancias políticas y económicas tan propicias como las que se dieron en el año anterior para adelantar una auténtica reforma tributaria estructural.

En efecto, en febrero 24 de 2004 las principales fuerzas políticas con representación en el Congreso suscribieron el llamado "Acuerdo Político" cuyo propósito era construir consensos en torno a tres temas fundamentales: La reforma a la administración de justicia, la reforma institucional del Estado, y las reformas de tipo económico. Se constituyeron seguidamente tres mesas de trabajo. A la mesa de trabajo que se ocupó de los asuntos económicos y que sesionó en 28 ocasiones entre el 2 de marzo y el 31 de agosto de 2004, concurrieron representantes autorizados por los distintos partidos y movimientos políticos, que llegaron a acuerdos importantes en materias tales como la reforma pensional, la reforma tributaria, la ley del mercado de valores, el régimen de los salarios

públicos, entre otros temas. Gracias a estos acuerdos previos, los proyectos de ley respectivos, con excepción del tributario, avanzaron con relativo éxito en el Congreso.

En materia tributaria, el acuerdo político al que se llegó en la Mesa es particularmente significativo. Según el acta 28, después de varias sesiones en las que se analizó el tema, se concluyó que la reforma al sistema tributario que mejor se acomodaba a las necesidades del país, era aquella que tuviera como ejes principales una reducción de la tarifa del impuesto de renta (probablemente de 38.5% incluida la sobretasa a 32%), una eliminación de las exenciones, incluso aquellas sobre rentas laborales (cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción 'AFC' y pensiones voluntarias, ambas exentas de retención en la fuente para incentivar la adquisición de vivienda y el ahorro de largo plazo), un impuesto progresivo a las pensiones y la eliminación de los ajustes por inflación a partir del 2007; en materia de IVA, se propuso en la mesa del acuerdo político el establecimiento de una tarifa generalizada del 2% a los bienes y servicios exentos o excluidos, excepto los servicios públicos, la salud y la educación, y un aumento de la actual tarifa del 7% que se aplica para algunos artículos, para equipararla a la tarifa general del 16%; en materia de impuesto al patrimonio, los miembros de la mesa propusieron bajar el monto mínimo de la base gravable de 3.000 a 2.000 millones de pesos y, por último establecer una sobretasa al impuesto predial para el pago de pensiones.

El proyecto que el gobierno finalmente presentó a consideración del Congreso (proyecto de ley 166/04 Cámara, 130/04 Senado), respondía en líneas generales al esquema propuesto por la mesa del Acuerdo Político, con algunas diferencias puntuales y una notoria omisión que luego resultaría

determinante para el fracaso del proyecto¹. En efecto, el proyecto ignoró el acuerdo sobre la eliminación de la mayoría de las exenciones al impuesto de renta que pagan las personas jurídicas, aunque se propuso la eliminación de aquellas que beneficiaban a los trabajadores (AFC y aportes voluntarios a fondos de pensiones).

El proyecto así concebido, y especialmente en virtud de esta notable deficiencia, planteaba tres tipos de problemas, que en su conjunto, determinaron finalmente su fracaso:

1.1 Primer problema: Deficiencias constitucionales del proyecto

Al proponer un aumento en la tarifa general del IVA, y especialmente, un gravamen sobre productos hasta ahora excluidos o exentos, *sin modificar en ningún sentido las exenciones sectoriales en el impuesto de renta*, el proyecto tenía grandes contradicciones con la Constitución. En efecto, en la muy comentada sentencia C-776 del 9 de septiembre de 2003, con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional había establecido que gravar productos básicos con IVA no es en sí mismo inconstitucional, pero lo es si se detectan en el sistema tributario grandes privilegios e inequidades en el impuesto progresivo por excelencia, que es el impuesto de renta. Ello vulnera el principio de progresividad y equidad tributaria establecido en la Constitución.

¹ Las diferencias puntuales más importantes entre lo acordado en la mesa del Acuerdo político y el proyecto gubernamental eran las siguientes: En el impuesto al patrimonio, la base gravable se reducía en el proyecto oficial a \$1.000 millones de pesos, y las modificaciones al IVA incluían un aumento de la tarifa general al 17%, un gravamen del 3% a productos excluidos o exentos.

En efecto, en dicha sentencia, la Corte, de manera unánime, declaró inexecutable el artículo 116 de la Ley 788 de 2002, que gravaba con una tarifa del 2% de IVA, bienes y servicios que hasta antes de la expedición de dicha ley habían sido considerados como exentos o excluidos del impuesto.

El extenso análisis de la Corte se puede sintetizar de la siguiente manera:

El legislador puede, por supuesto, extender la base del IVA para gravar bienes y servicios que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva. En eso consiste la facultad de configuración de la política tributaria que la Constitución le atribuye al Congreso. Sin embargo, dicha ampliación de la base puede vulnerar por lo menos tres principios constitucionales (el de progresividad tributaria, el de equidad tributaria, y el derecho fundamental a un mínimo vital), si se dan, como según la Corte en efecto se dieron en este caso, circunstancias tales como las siguientes:

- i. Cuando se aprueba una modificación de semejante magnitud sin el mínimo de deliberación pública en el Congreso;
- ii. Cuando se detectan “graves falencias” en los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo (la Corte Constitucional, después de detenido análisis, concluyó que los componentes progresivos del sistema tributario registran grandes falencias en el recaudo, como una evasión muy elevada y una significativa erosión de la base tributaria)²

- iii. Cuando se detectan graves falencias en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos (La Corte constató que el gasto público social ha disminuido en los últimos años, y el producido del IVA del 2% proveniente de la norma acusada habría de ser destinado a financiar el gasto en seguridad y defensa, no al gasto social).
- iv. Cuando se gravan sin distinción alguna todos los bienes y servicios de primera necesidad, lo cual implica, para el caso de las personas que carecen de lo básico para subsistir, que se equipara la capacidad de adquirir bienes y servicios, con capacidad contributiva.

Al leer el proyecto tributario gubernamental del año 2004, se infiere que sus redactores hicieron una lectura parcial de la sentencia: propusieron un gravamen del 3% para algunos bienes y servicios actualmente exentos, teniendo buen cuidado de no gravar productos básicos como la educación, la salud y los servicios públicos; pero, al no modificar ninguna de las cuantiosas distorsiones en el impuesto de renta, incurrieron en el vicio de inconstitucionalidad que ya había sido detectado por la Corte en ocasión anterior.

No obstante las advertencias surgidas incluso al interior del propio Gobierno sobre la inconstitucionalidad de una propuesta que aumentara el IVA sin introducir correcciones al impuesto de renta, el Gobierno planteó en el Congreso un debate de constitucionalidad que podría haberse evitado fácilmente de haber introducido modificaciones a las actuales exenciones del impuesto de renta.

²Con base en el informe del consejo directivo de la Misión del ingreso público de Fedesarrollo del año 2003, la Corte estimó que los tratamientos preferenciales en el impuesto de renta valen entre 3.5 y 7 billones de pesos.

1.2 Segundo problema: Desconocimiento del clima político

Las omisiones del proyecto en materia de impuesto de renta que se acaban de explicar, no sólo desconocían uno de los puntos esenciales del acuerdo político suscrito por todas las bancadas, sino que también desconocían una posición explícita manifestada por las bancadas más organizadas en el Congreso: La imposibilidad de aumentar el IVA sin revisar primero las exenciones en renta.

El articulado del proyecto no atendió estas posiciones, razón por la cual inició su trámite con grandes obstáculos, que eran desde el primer momento conocidos y previsibles. Esta situación fue resumida por el Representante a la Cámara Cesar Negrete, quien en reciente columna en el Diario PORTAFOLIO, expresó³:

“...La reforma tributaria que presentó el Gobierno encontró unánime rechazo en el Congreso. De nada sirvieron en esta oportunidad los desayunos y almuerzos palaciegos, ni las amenazas del Ministro de Hacienda, de retirarla, si era modificada. No fue posible elaborar una ponencia de mayoría. Quedó en evidencia que el Gobierno dilapidó el tiempo de los integrantes de las mesas de “acuerdo político” que trabajaron durante el primer semestre del año, porque ninguna de sus recomendaciones fueron consideradas por los autores de la fallida iniciativa.”

1.3 Tercer problema: Estancamiento de la discusión legislativa

Al plantear modificaciones estructurales en el IVA, que tenían los problemas constitucionales y políticos que se resumieron en los puntos anteriores, sin permitir la posibilidad de examinar el problema de los beneficios vigentes en el impuesto de renta, el Gobierno cerró todas las puertas para la posibilidad de un acuerdo. La ponencia mayoritaria, que nunca llegó a discutirse, rechazó de plano las modificaciones principales al IVA, y, de paso, propuso unas nuevas exenciones, especialmente en incentivos a las zonas francas, que reducían el recaudo de \$1,8 billones propuesto por el Gobierno, a tan sólo \$1 billón.

En efecto, en materia de IVA, la ponencia negó tanto el aumento de la tarifa general del 16% al 17%, como el aumento al 12% de la tarifa especial del 7%. Asimismo, se aumentó considerablemente la lista de los bienes excluidos de la nueva tarifa del 3% propuesta por el gobierno.

En materia de renta, esta “ponencia mayoritaria” rechazó el impuesto a las pensiones, mantuvo las deducciones de educación y salud establecidas para los asalariados y los beneficios existentes para los ahorros en las AFC, amplió la exención a la energía eólica, se opuso a la eliminación de la exención a las empresas editoriales, y acogió la reducción de la tarifa propuesta por el gobierno (32%, a partir del 2008). También propuso derogar todas las normas relacionadas con los “ajustes por inflación”, y se propusieron exenciones nuevas (contribución cafetera y pozos petroleros). Lo más significativo, sin embargo, es que la ponencia proponía un nuevo y generoso incentivo tributario para los usuarios de las “zonas francas”. La

³ Diario PORTAFOLIO, 21 de Diciembre de 2004

ponencia no cuantificó el costo de este incentivo.

Los ponentes mayoritarios se negaron a disminuir, como lo proponía el Gobierno, la base del impuesto al patrimonio; argumentaron que querían proteger a las empresas medianas.

Una ponencia alternativa, firmada por Gustavo Petro, del Polo Democrático Independiente (coalición de oposición), se alejaba aún más de la propuesta gubernamental: proponía una tarifa diferencial del impuesto de renta desde 0% hasta 40%, y gravaba a los dividendos, hoy exentos; introducía una tarifa general del 10% en IVA, que excluía totalmente a la canasta familiar. Esta propuesta se basaba en la siguiente premisa: "No es cierto que los sectores más pudientes de la sociedad colombiana tributen por encima del promedio internacional. De hecho, es una de las tributaciones más bajas del mundo.... Las actividades económicas de más alto desarrollo en el país en los últimos años: carbón, oro, construcción para estratos altos, bancos y servicios financieros son también las actividades donde se han establecido los mayores privilegios tributarios con lo que la débil recuperación económica del país no traerá mayores ingresos tributarios para el Estado. Mientras tanto, el gobierno ha hecho crecer sus ingresos sobre la base de impuestos indirectos cuando el ingreso de los hogares ha caído 10 puntos del PIB desde 1995 y el consumo en el mismo período ha perdido quince puntos del PIB.... La tendencia a reducir la carga tributaria para los grandes contribuyentes es clara en el tiempo y se realiza sobre la base de reemplazar ese esfuerzo tributario con la retención en la fuente de los asalariados y con incrementar el recaudo por IVA. La reducción en el peso específico del impuesto de renta para grandes contribuyentes privados, a pesar de la aprobación en varias ocasiones de sobretasas generales al

impuesto de renta, se ha hecho sobre la vía de mantener ingresos no constitutivos de renta, incrementar las exenciones, deducciones para actividades que no representan gastos reales y descuentos".

Como se ve, Gobierno y Congreso hablaron lenguajes distintos. El Congreso (tanto en sus vertientes mayoritarias como en las minoritarias), no quería aumentar el IVA, o, incluso, era partidario de disminuirlo. El Gobierno, por su parte, no quería revisar las falencias notorias en el impuesto de renta.

¿A que se debió esta posición del Gobierno, a pesar de las advertencias de la Corte Constitucional, y de las bancadas más importantes del Congreso? Un examen a la exposición de motivos del proyecto gubernamental revela que, a juicio del Ministerio de Hacienda, "frecuentemente se marca un énfasis excesivo en el costo fiscal de los beneficios tributarios como instrumento para juzgar la continuidad o supresión de un incentivo tributario, sin ponderar suficientemente que una evaluación integral debe contemplar dentro de la tasa de retorno de las preferencias tributarias, no sólo el costo fiscal sino también los incrementos efectivos en el bienestar económico y social atribuibles a tales disposiciones... la evaluación sobre el mantenimiento o eliminación de un beneficio tributario debe basarse en la estimación de su costo fiscal pero también en los retornos económicos y sociales generados por tal preferencia tributaria". Debe señalarse que la exposición de motivos no cuantificó esos retornos económicos y sociales; pero algunos trabajos empíricos han demostrado que la eliminación de las exenciones en renta podría aumentar el crecimiento económico y el bienestar en cerca de 0,7% con impactos positivos sobre la inversión superiores a

5%⁴. Según el Gobierno, las rentas exentas de las personas jurídicas son fundamentalmente un diferimiento de impuestos, toda vez que generan mayores utilidades a las empresas, que se gravan al ser repartidas a las personas naturales que las perciban.

En resumen:

Si se tiene en cuenta que los consensos alcanzados en el acuerdo político se han desvanecido en virtud de circunstancias políticas que no es del caso aquí examinar, y si se tiene también en cuenta que el 2005 es un año preelectoral, y el 2006 será un año propiamente electoral, es válido afirmar que se perdió una oportunidad apropiada para haber impulsado una reforma tributaria estructural, que el propio gobierno había definido en la exposición de motivos del proyecto como una reforma consistente en “diseñar dos impuestos únicos, el de renta y el IVA, con tres características básicas: sencillez, eficiencia y alto rendimiento”. Es posible afirmar que si el Gobierno hubiera apostado por una reforma auténticamente estructural, tal y como él mismo la definió, no habría tenido que afrontar el fracaso de la tímida reforma coyuntural que finalmente se hundió el pasado 7 de diciembre.

Sin embargo, FEDESARROLLO considera que se debe insistir en la importancia de una reforma estructural al sistema tributario colombiano, que corrija sus distorsiones, facilite el recaudo y responda a los principios de equidad y progresividad que ordena la Constitución. Aunque buena parte del propicio clima político para impulsar una reforma tributaria de este tipo se ha deteriorado, aún existe el consenso académico y técnico sobre los

lineamientos básicos que debería tener la propuesta.

A continuación se resume el análisis económico en el que se basa ese consenso, y las propuestas que de él se derivan, con el propósito de insistir en la necesidad y urgencia de introducir estas modificaciones en nuestro régimen tributario.

2. Sobre la necesidad de una reforma tributaria estructural

Las finanzas del gobierno central colombiano han mostrado durante los últimos diez años un desequilibrio que hoy en día puede calificarse como estructural. Por ello, el país vive con la necesidad permanente de reformas tributarias que controlen el creciente desfase entre gastos e ingresos. El crecimiento inercial del gasto es un asunto ampliamente estudiado. Entre sus causas es preciso mencionar las rigideces creadas por la propia constitución y leyes posteriores que atan los gastos a los ingresos (como las transferencias y las rentas de destinación específica), las necesidades de gasto militar y, por supuesto, el uso del gasto público por los gobiernos como instrumento político. Por ello, las reformas tributarias han sido de tipo fiscalista, pues han buscado incrementar el recaudo de manera que el crecimiento del gasto no se refleje en niveles excesivos de déficit. Sin embargo, no han sido reformas óptimas en términos de estructura tributaria y de su efecto sobre los incentivos a la actividad económica.

Colombia cuenta actualmente con un sistema tributario que es insuficiente desde el punto de vista de su capacidad de recaudo, e inconveniente si se tienen en cuenta las recomendaciones de los estudios técnicos sobre el impacto económico de la tributación. Por esta razón, es indispensable

⁴ Hernández,, Soto, Prada y Ramírez.

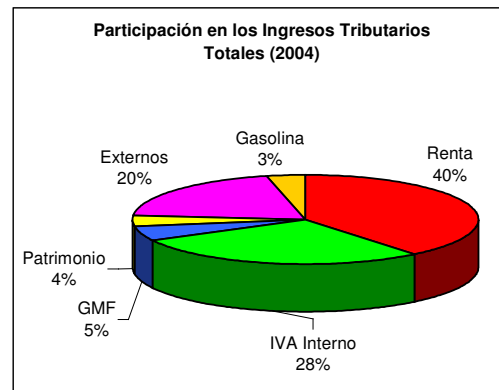
“Exenciones Tributarias: Costo Fiscal y Análisis de Incidencia”. Archivos de Macroeconomía # 141. Diciembre de 2000

adelantar una reforma tributaria que permita elevar el recaudo a un nivel acorde con el gasto del gobierno central, de manera que no se requiera acudir a modificaciones año tras año para financiar los gastos. Mas importante aun, la reforma debe consultar las consecuencias de la estructura impositiva sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de la economía. En esta sección del documento se presenta un análisis sobre la estructura tributaria colombiana y se proponen modificaciones técnicamente deseables para reformarla.

a. La carga tributaria

La carga tributaria en Colombia equivale aproximadamente a 15% del Producto Interno Bruto (ingresos tributarios del GNC). Si bien se ha duplicado desde 1980, aún está lejos de cubrir los gastos del gobierno que representan 33% del PIB y es muy inferior a la que presentan otros países de la región como Chile y Brasil donde supera el 20% del producto. De los \$36 billones que se esperan recaudar durante 2004, el impuesto de renta y el IVA responderán por el grueso de los recursos (68%), los impuestos externos aportarán 20% y el 12% restante dependerá de otros rubros como el impuesto al patrimonio (recientemente introducido), el gravamen a los movimientos financieros (GMF), y el impuesto a la gasolina (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Distribución de la carga tributaria por tipo de impuesto



Fuente: CONFIS. Plan Financiero 2004

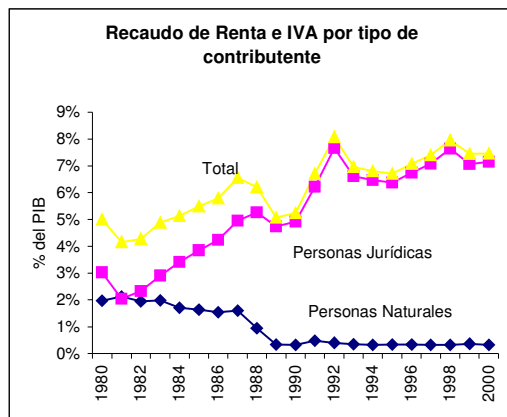
Esta estructura es el resultado de continuos aumentos en las tarifas de los principales impuestos y de la necesidad de introducir nuevos gravámenes para aumentar el recaudo. La tarifa del impuesto de renta es hoy 8,5 puntos superior a lo que era en 1990 (pasó de 30% a 38,5%) y la general del IVA ha aumentado 4 puntos en los últimos 15 años (de 12% a 16%). También se ha incrementado la tarifa del GMF, que a pesar de haberse introducido de manera "temporal" en 1999 para financiar la crisis financiera con una tarifa de 0,2% ya alcanza 0,4% y se ha convertido en un impuesto permanente.

Los impuestos de renta e IVA presentan exenciones que generan agujeros en la estructura impositiva que dificultan el recaudo y la administración de los impuestos, lo que ha mantenido altas tasas de evasión. Cálculos de la DIAN indican que a causa de la evasión en Colombia se deja de percibir cada año un 25% del recaudo potencial de IVA y un 40% del de renta. Generalmente, las exenciones se han justificado con el argumento de suavizar la carga tributaria y favorecer la inversión. Este es el caso particular de la exención al 30% de las utilidades reinvertidas que se introdujo en la reforma de diciembre de 2003 y cuyo costo fiscal aún no ha sido calculado. Sin embargo, las

encuestas de FEDESARROLLO muestran que los incentivos tributarios juegan un rol menor a la hora de tomar decisiones de inversión y resultan más relevantes consideraciones sobre los costos financieros y la agilidad en los trámites, entre otros.

Con todo, el grueso de la carga tributaria a recaído sobre las firmas y muy poco en las personas. Análisis de la Misión de Ingresos Públicos mostraron que de 7,5% del PIB que se recaudó por concepto de impuestos de renta e IVA en 2000, sólo 0,3% del producto lo pagaron las personas naturales y 7,2% las personas jurídicas. Además la participación de las personas naturales dentro del total del recaudo de estos dos impuestos se ha reducido considerablemente desde 1980. (ver gráfico 2)

Gráfico 2. El sistema colombiano grava mucho a las firmas y poco a las personas



Fuente: DIAN y Sánchez y Espinosa, MIP (2003)

b. El impuesto de renta

Los contribuyentes al impuesto de renta son relativamente pocos. Cifras del Banco Mundial muestran que mientras que entre 1970 y 2003 la fuerza laboral se multiplicó por 3,5, el número de contribuyentes apenas se duplicó. En ese periodo, la población económicamente activa (PEA) pasó de 2,2 a 7,8 millones de personas y los

contribuyentes pasaron de 500 mil a cerca de 1 millón. Sin embargo, en la reforma de 2003 se buscó atacar este problema a través de la reducción en el monto mínimo requerido para declarar renta (de \$150 millones a \$80 millones de patrimonio bruto).

La estructura de las tarifas para las personas naturales sigue un esquema progresivo (que grava más fuerte a las rentas más altas) y varía entre 22% y 38,5%. Para las empresas la tarifa es homogénea (38,5%) y es la más alta de las que se aplican en los países de Latinoamérica. Altas tarifas y bases reducidas han hecho del de renta, un impuesto de difícil recaudo en Colombia. La productividad del recaudo medida como el recaudo del impuesto (como porcentaje del producto) sobre la tarifa apenas alcanza 15%, mientras que en Chile es 27% y en Italia 33%⁵.

La baja productividad del impuesto se explica en parte por la gran cantidad de exenciones, deducciones y descuentos tributarios existentes. Entre las principales rentas exentas se incluyen las pensiones, los ingresos inferiores a cinco salarios mínimos, 25% de los ingresos laborales (hasta \$4 millones), el 30% de la reinversión de utilidades, las rentas de las entidades sin ánimo de lucro, las empresas editoriales, las loterías y licoreras, las inversiones en las regiones Páez y Quimbaya, entre otros. La DIAN ha calculado que en 2003 las exenciones en renta representaron 3,4% del PIB, 0,9 puntos más de lo que eran en 1994 y en 2004 aumentarán cuando se contabilice el impacto de la exención a la reinversión de utilidades.

⁵ $\frac{\text{Recaudo}}{\text{Tarifa} \times \text{PIB}}$ Aumentos en la tarifa que no

generan aumentos proporcionales en el recaudo reducen la productividad. Mayores recaudos con una misma tarifa o tarifas inferiores aumentan la productividad

La reforma en renta deberá adoptar un techo para el monto total de exenciones que puede usar un contribuyente, de manera que no sea posible acumular beneficios tributarios indefinidamente. Por ejemplo, determinar que el valor de las exenciones no sobrepase cierto monto, algo similar a lo que ocurre con la exención a los ingresos laborales. Igualmente se debe diseñar un techo para la exención a las pensiones y establecer un esquema tarifario progresivo en el que quienes ganen más paguen más. En todo caso habrá que programar el marchitamiento de las exenciones hasta eliminarlas, y aumentar la capacidad de gestión de la DIAN para identificar a los evasores y exigir el pago de los impuestos atrasados.

c. El IVA

Las medidas que se han tomado en materia de IVA en los últimos años se han concentrado en mover las tarifas y poco han hecho por aumentar la base gravable. Sólo 40% del PIB es objeto del gravamen, inferior a las bases del impuesto en la mayoría de los países de la región que varían entre 48% del

producto en México y 76% en Panamá. La tarifa general de 16% es una de las más altas de América Latina, pero lo que destaca del esquema colombiano es la amplia dispersión de las tarifas. De acuerdo con la DIAN existen 9 tarifas diferentes que se aplican a distintos grupos de bienes y servicios, y según el Instituto de Derecho Tributario, se encuentran 15 tarifas diferenciales en el Estatuto Tributario (ver cuadro 1). Esta complejidad, dificulta la administración porque complica el control de la evasión cuando se debe supervisar productores y distribuidores que venden productos gravados con diferentes tarifas. Además, genera distorsiones excesivas asociadas especialmente al proceso de causación y devolución del impuesto a lo largo de la cadena productiva, las diferentes tarifas constituyen sobre-costos que distorsionan las decisiones de consumo intermedio y final de productores y hogares. A pesar de todo ello, Colombia es más productiva en el recaudo de IVA que en el de renta, es decir que el recaudo por cada punto de la tarifa es mayor (la productividad es 28%) y se encuentra dentro del promedio internacional en esa materia.

Cuadro 1. Complejidad en la estructura tarifaria del IVA

País	Tasa principal	No. De tasas
Argentina	21	3
Bolivia	13	1
Brasil	11	3
Chile	18	1
Colombia	16	9
Costa Rica	13	1
Ecuador	10	1
México	15	2
Panamá	5	2
Perú	18	1
Uruguay	23	2

2% animales vivos
3% cerveza (+8% de impuesto a las ventas)
5% juegos de suerte y azar
7% bienes y servicios* (pasan a 10% en 2005)
16% tarifa general
20% motos, camperos y telefonía celular
25% vehículos
35% vehículos >1400cc

*Entre otros: avena, maíz, arroz industrial, chocolate, productos de galletería, maquinaria agrícola, medicina prepagada y gimnasios

Fuente: OEE-DIAN y Banco Mundial

Los bienes y servicios de la canasta básica (alimentos, salud, educación y servicios públicos) se encuentran excluidos o exentos de IVA. Esta

diferenciación ha contribuido a hacer del IVA un impuesto progresivo, que afecta más a los estratos socioeconómicos más altos de la población por cuanto la canasta de

consumo de los estratos bajos es intensiva en productos básicos. Pero los productores de los bienes excluidos no pueden descontar el IVA que pagaron por sus insumos, lo que resulta en mayores precios para los consumidores.

El IVA necesita una reforma que ataque todas sus debilidades aquí expuestas. Para ello se requiere ampliar la base gravable y simplificar su estructura tarifaria. Para lo primero se debe eliminar la categoría de excluidos y mantener exentos únicamente los bienes y servicios de primerísima necesidad, de esa forma se garantizará que el IVA mantenga su carácter progresivo y se fortalecerá el potencial de recaudo del impuesto más productivo y eficiente que tiene Colombia. La ampliación de la base permitirá contar con recursos suficientes para financiar la política de redistribución del ingreso a través del

gasto público social, que es el mecanismo idóneo para hacerlo y no la tributación indirecta. Para lo segundo, se debe unificar la tarifa. Según cálculos de la DIAN, para aumentar el recaudo, una tarifa única no podría ser inferior al 13% (ver Cuadro 2), en todo caso hay tener en cuenta que de acuerdo con los estudios de la Misión del Ingreso Público, moverse hacia una tarifa única de IVA limita la evasión, reduce las distorsiones, con impactos adicionales sobre el recaudo, y aumenta el bienestar. Probablemente la transición hacia una tarifa única tendría que hacerse de manera gradual, es decir homogenizar las tarifas en dos niveles, uno relativamente bajo que cubra aquellos bienes y servicios que hoy pagan menos de 10% y otra más alta para los que enfrentan tarifas mayores.

Cuadro 2. Hacia una tarifa única

Recaudo Neto con aplicación de tarifa única (\$MM de 2005)

	10%	12%	13%	14%	15%	16%
Bienes excluidos y exentos	1.882	2.259	2.447	2.635	2.823	3.011
Bienes con tarifa de 10%	0	124	186	248	310	372
Bienes con tarifa general 16%	-5.080	-3.387	-2.540	-1.693	-847	0
Recaudo Total	-3.198	-1.004	93	1.189	2.286	3.383

Fuente: OEE-DIAN

d. El gravamen a los movimientos financieros (GMF)

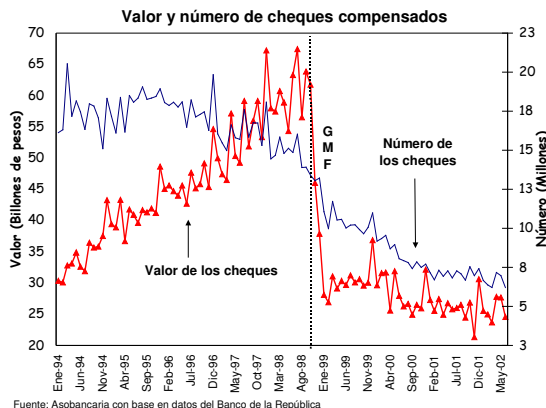
A pesar de que estudios empíricos han mostrado que este impuesto es inconveniente por generar desintermediación financiera y afectar el bienestar de la sociedad como un todo, el gravamen a los movimientos financieros no sólo no se eliminó a finales de 1999, como estaba planeado al momento de su introducción, sino que se ha incrementado en dos ocasiones. De 0,2% a 0,3% en 2001 y a 0,4% en 2004 hasta 2008, año en el que volverá a 0,3%. Sin embargo la productividad del impuesto se ha

reducido con el tiempo pues a pesar de los aumentos en la tarifa, el recaudo se ha mantenido siempre alrededor de 0,6% del PIB.

Diversos estudios han demostrado que con la introducción y posterior fortalecimiento del GMF, la demanda por servicios financieros se ha reducido y las personas aumentaron su preferencia por liquidez, es decir deciden mantener el dinero en efectivo, en lugar de llevarlo al banco, para evitar pagar el impuesto (el gráfico 3 muestra el ejemplo de la utilización de cheques). El GMF aumenta los costos de intermediación financiera y limita el papel del sistema financiero como impulsor del crecimiento económico. Este impuesto definitivamente debe ser

eliminado, sus costos en términos de impacto económico exceden los beneficios en términos de recaudo.

Gráfico 3. El GMF reduce la demanda por servicios financieros



e. Impuesto al patrimonio

El impuesto al patrimonio se creó en Colombia en 1934 como parte de una estructura de tributación directa que incluía el impuesto de renta y el impuesto a las utilidades. En 1992 se eliminó en el marco de las reformas enfocadas a incentivar el ahorro de la economía, desarrollar el mercado de capitales, promover la inversión nacional y extranjera y la repatriación de los capitales que permitieran financiar el proceso de reestructuración y modernización de la economía. En 2002 se introdujo nuevamente con una tarifa de 1,2% sobre el patrimonio líquido como un impuesto por una sola vez para financiar la estrategia de seguridad del gobierno. En la reforma de 2003 se estableció el impuesto a los patrimonios superiores a \$3.000 millones con una tarifa de 0,3% hasta 2006, cuando se espera eliminar definitivamente el impuesto al patrimonio de la estructura tributaria Colombiana.

Fortalecer el impuesto al patrimonio, ya sea a través de ampliaciones en la base, aumento en la tarifa, o

aplazamiento de la fecha de desmonte, es un mal paso. Esto puede desincentivar la inversión y afectar el empleo. Además, podría incentivar la utilización de paraísos fiscales y de prácticas contables indeseables para eludir el impuesto.

f. Recomendaciones

En términos generales la reforma tributaria estructural que necesita Colombia deberá incluir la eliminación de las exenciones en renta, que han aumentado en la última década e impiden una buena administración tributaria y generan distorsiones e iniquidades en el sistema. Además, se requiere la ampliación de la base gravable del IVA y la homogenización, simplificación y racionalización de las tarifas de manera que sea un impuesto más neutral y productivo de lo que ha sido hasta ahora. Es importante anotar que la política fiscal de redistribución del ingreso debe hacerse a través del gasto público social y del impuesto a la renta y no vía tributación indirecta. También es importante desmontar el gravamen a los rendimientos financieros. Todo esto permitiría agotar en 2006 el impuesto al patrimonio que en Colombia, al igual que en otros países de la región, ha sido el reflejo de la imposibilidad política de aumentar el recaudo a través de otros impuestos. En la reforma de 2003 se incluyó como un impuesto temporal por tres años, pero su impacto negativo sobre la inversión, el crecimiento y el empleo hacen prioritaria su pronta eliminación.

3. Conclusión

La oportunidad perdida en 2004, hace más difícil pero no imposible, abordar el estudio de una reforma tributaria estructural en 2005. Líderes políticos, analistas, y dirigentes del sector privado deben insistir en la necesidad y la importancia de tramitar una reforma auténticamente de fondo, por cuanto

las sucesivas reformas coyunturales no han hecho sino agravar las inequidades y distorsiones del régimen tributario nacional, lo cual desestimula la inversión y genera mayor desigualdad.