



ECONOMÍA Y POLÍTICA

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA LEGISLATIVA



Comentarios a: cmejia@fedesarrollo.org

No. 12 - Diciembre 2005

Director: Mauricio Cárdenas S.

Editores: Carolina Mejía M. - Gustavo Morales C.

AHORA SÍ: LA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL

1. Introducción

En la primera edición de Economía y Política, publicada en enero de 2005, Fedesarrollo planteó la necesidad de aprovechar el contexto político de ese momento para discutir y aprobar una reforma tributaria verdaderamente estructural. Se dijo expresamente: “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”.

Falta menos de un mes para el final de las sesiones legislativas del 2005 y el gobierno no ha presentado ningún proyecto de ley que recoja el consenso construido desde hace varios años sobre lo que debe ser la estructura tributaria en Colombia. Por supuesto, el Congreso tampoco lo ha hecho por iniciativa propia. Al momento de escribir estas líneas, se anuncian algunas propuestas en borrador que incluyen aspectos parciales de esa estructura tributaria deseable¹.

Si el año 2005 planteaba algunas complicaciones políticas para tramitar un proyecto de esta índole, en el año 2006 las circunstancias serán aún más difíciles, al menos en el primer semestre, pues se trata de un año electoral complejo, con elecciones para Congreso de la República con nuevas reglas electorales, y para Presidente de la República, con la novedosa figura de la reelección inmediata en juego. Sin embargo, Fedesarrollo considera, por un lado, que el tema reviste cada vez mayor urgencia y, por

¹ Diario *El Tiempo*, 18 de noviembre de 2005: “La propuesta de bajar el impuesto de renta no se va a quedar para la próxima reforma tributaria, que aún no tiene fecha, sino que será incluida en el proyecto de zonas francas que será tramitado antes de que finalice la presente legislatura. La nueva tarifa tendría aplicación para el año gravable 2007...” (Página 1-8)

otro lado, que la positiva coyuntura económica del país genera un ambiente más favorable para el curso político de una nueva estructura tributaria. El inicio de la legislatura 2006-2007, que coincidirá con el inicio del nuevo gobierno 2006-2010, puede ser la última oportunidad para tramitar una iniciativa de estas características, antes de que la expiración de algunos impuestos y las angustias fiscales obliguen a tomar con premura, una vez más, medidas meramente coyunturales. Dado que el tema es quizá el asunto de agenda pública económica más importante, Fedesarrollo presenta, en esta edición de Economía y Política, un nuevo análisis sobre la necesidad de una reforma tributaria estructural, y las características que ella debe tener, para lo cual se recogen los desarrollos que el tema ha tenido en el ámbito técnico y académico durante el 2005².

2. El sistema tributario en Colombia y sus efectos

La carga tributaria representa cerca del 15% del PIB de acuerdo a las cifras reportadas en 2004. Cerca de 80% de los ingresos tributarios nacionales lo generan el grupo de impuestos nacionales internos (impuestos de renta, valor agregado, timbre, patrimonio y el gravamen a movimientos financieros, GMF), participación que se ha mantenido prácticamente constante durante los últimos cinco años. Por su parte, los impuestos externos, compuestos por aranceles e IVA a exportaciones, aportan el 20%. Dicha composición no ha presentado mayores alteraciones, donde el impuesto de renta y el IVA generan el mayor aporte al recaudo total.

Impuesto de renta y su efecto sobre la inversión privada

Después de las múltiples reformas tributarias, la tarifa máxima del impuesto de renta se elevó de 30% en 1990 a 38.5% en 2004 (vigente hasta 2007 cuando debe regresar a 35%). Más allá de los problemas causados por la tasa nominal del impuesto de renta, que es una de las más altas en la región, llama la atención el reducido tamaño de la base gravable en este caso. En 2004 se presentaron solamente 523.122 declaraciones de renta. De este total, 374.631 correspondieron a personas naturales (1.7% de la población económicamente activa), que aportaron sólo el 4% del impuesto de renta recaudado, ver Cuadro 1. Es decir, las personas naturales contribuyen muy poco con este impuesto, en franco contraste con el promedio en América Latina, donde los individuos aportan más del 25% del impuesto de renta. La mínima participación de las personas naturales en el recaudo del impuesto de renta es resultado del alto nivel de exenciones a este tipo de contribuyentes. De hecho, el nivel de exención básica – medido como múltiplos del ingreso per-cápita³– es el tercero más alto en América Latina.

² Este análisis se basa principalmente en las conclusiones del estudio “El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad” preparado por Fedesarrollo para la Cámara de Comercio Colombo Americana y Confecámaras.

³ En el país, personas con ingresos inferiores a 4.1 veces el PIB per cápita, están exentos del pago del impuesto de renta.

La contribución de las sociedades se concentra, a su turno, en muy pocas empresas. En efecto, como se muestra en el Cuadro 1, del total de personas jurídicas, 5.359 corresponden a la categoría de “grandes contribuyentes”, quienes aportaron el 78% del recaudo total del impuesto de renta o el 26.3% de los ingresos tributarios totales. En virtud de estas cifras, puede afirmarse que buena parte del incremento del recaudo en los últimos años es atribuible a la mayor tributación de las personas jurídicas.

Cuadro 1. Impuesto de renta: contribuyentes

	Número	Aporte Unitario promedio (mill de pesos)	% de la PEA
TOTAL CONTRIBUYENTES	1.184.929	7	
Personas Naturales	1.014.682	2,00	3,2%
<i>Declarantes</i>	220.657	4,5	0,7%
Asalariados	36.991	9,1	0,1%
Rentistas	77.520	2,5	0,2%
Otros naturales	106.146	4,4	0,3%
<i>No declarantes</i>	794.025	1,3	2,5%
Asalariados	235.969	1,4	0,7%
Independientes	558.056	1,3	1,7%
Personas jurídicas	170.247	36,9	
Grandes empresas	5.356	907,6	
Otros jurídicos	164.417	8,6	
Régimen especial	474	8	

Fuente: DIAN, Oficina de Estudios Económicos.

El reducido tamaño de la base tributaria explica en parte la elevación de las tasas. Ante las mayores tasas, muchos sectores empresariales han intensificado la búsqueda de tratamientos preferenciales por medio de un variado y creativo sistema de exenciones, descuentos y deducciones. El sistema de beneficios puede clasificarse de acuerdo a la fuente de la renta (como es el caso de las pensiones, seguros, gastos de representación, etc.), a la ubicación de la actividad económica (leyes Quimbaya y Paez, zonas francas industriales, zonas especiales económicas de exportación, etc.), al tipo de actividad (licoreras, loterías, empresas públicas y mixtas, cárceles, reforestación, hotelería, transporte aéreo, palma, cacao, frutales) y al uso de la renta (ahorro de las personas naturales, pago de intereses en créditos de vivienda, contribuciones a fondos mutuos de inversión, inversión en activos fijos). Estos beneficios han generado una inmensa complejidad, lo que dificulta la tarea para el contribuyente y la administración, además de dar pie a enormes inequidades horizontales. Es decir, contribuyentes con ingresos similares pagan impuestos muy diferentes.

Además, el reciente estudio de Fedesarrollo sobre el tema encontró que las mayores tarifas del impuesto de renta han incidido negativamente sobre la inversión privada, especialmente en maquinaria y equipo. De acuerdo a las estimaciones, un aumento de un punto porcentual en dicha tasa reduce las inversiones en capital fijo en 0.7%,

mientras que la inversión en maquinaria y equipo cae 1%. Puesto en otros términos, todo lo demás constante, la sobretasa del impuesto de renta está asociada a una reducción de 3.5% en la inversión en maquinaria y equipo.

IVA

En el caso del IVA, la tasa general pasó de 12% en 1990 a 16% en 2004. Además, existen 9 tarifas diferentes que van desde 2% hasta 45%, como ilustra el Cuadro 2 algo completamente excepcional a nivel internacional, donde el estándar es aplicar a lo sumo dos tarifas diferenciales. Lo anterior hace más complejo el sistema de aplicación del impuesto y entorpece las labores de administración tributaria.

Al igual que en el caso del impuesto de renta, la base gravable del IVA es también una de las más pequeñas en el contexto latinoamericano. Esto se debe a la existencia de numerosas exenciones y exclusiones que le resultan altamente costosas a la nación (\$8 billones de pesos en 2001). Además esto trae consigo importantes consecuencias como la interrupción en la devolución del IVA dentro de la cadena productiva, con lo que se afecta de manera negativa a algunos sectores. A la vez, las exenciones crean incentivos para que el impuesto no sea cobrado pues algunos sectores excluidos no tienen necesidad de reclamar el crédito fiscal ofrecido por la administración tributaria en este tipo de esquemas. Todo esto resulta en una disminución de la productividad del impuesto al generar espacios para la evasión y una consecuente reducción en el recaudo efectivo. Una solución a esta problemática consiste en gravar los bienes básicos a una tasa cero.

Cuadro 2. Tasas del IVA en Colombia

Tasa	Bienes y servicios incluidos
2%	Animales vivos de la especie porcina, ovina y bovina (excepto toros de lidia), aves, peces y demás animales vivos.
5%	Juegos de suerte y azar.
10%	Arrendamiento de inmuebles no destinados a la vivienda y espacios para exposiciones artesanales, cooperativas de trabajo, servicios de aseo, vigilancia privada y demás empleos temporales autorizados por el Ministerio de Protección Social, planes de medicina prepagada, pólizas de seguros de salud, clubes, almacenamiento de productos agrícolas, comisiones por negociaciones agrícolas, por colocación de planes de salud y de comisionistas de bolsa, alojamiento, caballos, asnos, mulos, cereales, harinas, almidones, semillas de caña de azúcar, embutidos, atún enlatado, jarabes glucosos y fructosos, cacao, chocolate, productos de panadería, aceites, tabaco no procesado, fibras de algodón, equipos de compresión, pasterizadores, hélices para barcos y máquinas, aparatos y artefactos agrícolas.
11%	Cerveza (8% incluido en impuesto de consumo y el 3% se consigna a favor del IVA nacional)
16%	General
20%	Telefonía celular, motos, vehículos, camperos, producción y comercialización de alcohol etílico, whiskies importados premium, y barcos de recreo y deporte fabricados en el país.
25%	Vehículos importados
45%	Vehículos particulares con valos FOB igual o superior a US\$40,000.

Fuente: Estatuto Tributario 2004

Impuestos a la nómina y cargas parafiscales y su efecto sobre el empleo informal

Como se muestra en el Cuadro 3, hoy en día los costos laborales no salariales a cargo del empleador, compuestos por las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores (31%) y las cargas parafiscales (9%), representan algo más de 40% del salario, un nivel superior en 15% al promedio latinoamericano⁴. Las contribuciones a la seguridad social incluyen los aportes correspondientes a salud (8% del salario básico mensual para el empleador), pensiones (11.3%)⁵, cesantías (9.3%), y riesgos profesionales (2.5%); mientras que las cargas parafiscales se componen de las contribuciones a las Cajas de Compensación (4%), al ICBF (3%) y al SENA (2%).

Estas cargas laborales adicionales al salario no solo tienen un impacto negativo sobre la demanda de empleo, sino también sobre el grado de informalidad del mismo. Esto se explica por el hecho de que en el sector informal de la economía es posible evadir las contribuciones a seguridad social y los aportes correspondientes a los parafiscales, lo que se traduce en un incentivo perverso tanto para empleadores como para empleados. En concreto, el estudio ya mencionado confirma empíricamente que los costos laborales no salariales tienen un efecto positivo sobre la informalidad: un aumento de 1% en las tarifa de estos costos aumenta la relación empleados informales - formales en 1.4%.

Cuadro 3. Costos Laborales No Salariales como % Salario

	Totales		A cargo del empleador	
	Antes de 1990	2005	Antes de 1990	2005
Contribuciones a la Seguridad Social	27,2	38,8	25	31,05
Salud	4,7	12	4,7	8
Pensiones	6,5	15	4,3	11,3
Cesantía	9,3	9,3	9,3	9,3
Retroactividad de Cesantía	4,2		4,2	
Riesgos Profesionales	2,5	2,5	2,5	2,5
Contribuciones Parafiscales	9	9	9	9
Cajas de Compensación	4	4	4	4
ICBF	3	3	3	3
SENA	2	2	2	2
Total	36,2	47,8	34	40,1

Fuente: Actualización de Cárdenas y Bernal (2003)

⁴ Heckman, James y Carmen Pagés (2004), "Law and employment. Lessons from Latin America and the Caribbean". National Bureau of Economic Research (NBER), The University of Chicago Press, Chicago.

⁵ Vale recordar que en salud y pensiones los empleados también aportan un porcentaje de su salario básico mensual: 4% y 3.7% respectivamente.

3. Comparación con América Latina

Un ejercicio que permite obtener conclusiones en términos de la competitividad de las inversiones en el país en comparación con otras economías, es evaluar la carga tributaria en Colombia con relación a un punto de referencia internacional. Las comparaciones de tasas nominales de los impuestos de renta e IVA son un lugar común en el debate sobre esta materia en el país. En contraste, poco se sabe acerca de la tributación efectiva, que incluye simultáneamente diferentes tipos de impuestos (nacionales y territoriales), así como la amplia gama de beneficios tributarios existentes en el país.

El estudio realizado por Fedesarrollo calcula la tasa de impuestos efectiva marginal (que se abrevia como TIEM) que pagan las empresas. La TIEM es la brecha entre el retorno a la inversión de un peso antes y después de pagar todos los impuestos, por lo que mide la carga impositiva efectiva del último peso invertido en un sector. La TIEM para una inversión nueva en Colombia es 47%, e incluso es mayor si se trata de un inversionista extranjero (49%). La carga tributaria efectiva en Colombia es alta cuando se compara con otros países, tal y como se muestra en el Cuadro 4. Para las inversiones en manufacturas no tradicionales y ciertos servicios para exportación, casi todos los países pequeños y medianos en la región tienen una TIEM baja (no mayor a 10%). En Colombia la TIEM es entre 30 y 40%, en parte como resultado del impuesto de remesas.

Cuadro 4. Tasas de Impuestos Efectiva Marginal (TIEMs) para Países Seleccionados, varios años

	Tasa legal vigente durante la elaboración	TIEM manufacturas	TIEM servicios
Colombia	38.5	49	de 30 a 40
Brazil	34	27	31
Costa Rica (zonas libres)	30	6	5
México	35	39	38
España	35	32	29
China	24	43	33
India	36	23	22
Irlanda	12.5	16	18
Israel (zonas de libre comercio)	36	6	6
Malasia	28	7	2
Rusia	-	24	27
Estados Unidos	40	22	24
Reino Unido	30	18	19
Suecia	28	10	13
Alemania	38	33	33

Fuente: Joel Bergsman, basado en archivos de FIAS y cálculos de varios expertos.

Adicionalmente la TIEM varía considerablemente por sectores económicos. Gran parte se debe a que varios sectores tienen una tasa nominal reducida de 22% con sobretasa

(deportes, recreación, educación, cultura, etc), mientras que los sectores como ganado, publicaciones, licor y servicios públicos están exentos. Existen también diferencias en la composición de activos que lleva a diferencias de la TIEM por sectores, además de la tasa del IVA que pagan sus insumos.

En síntesis, el sistema tributario Colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen inestabilidad para contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad, sobretodo con relación al tratamiento de los diferentes sectores⁶. La carga tributaria es muy alta para el sector formal empresarial y el IVA es complejo de administrar (dadas las numerosas tasas y tipos de exenciones). Adicionalmente, los cambios en las leyes son demasiado frecuentes lo que crea una gran inestabilidad tributaria. Por todo lo anterior, se requiere una reforma integral, en aras de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales. Cambios en esta dirección deben contribuir a reducir la informalidad e incrementar la competitividad de la economía. Este es el principal cuello de botella que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, el crecimiento económico.

4. La propuesta de Fedesarrollo

Como primera medida, la reforma tributaria estructural que se necesita en el país debe cumplir tres requisitos generales: i) propender por elevar el grado de formalización de la economía, en la medida en que la recaudación está exageradamente concentrada en muy pocos contribuyentes, en contra de las mejores prácticas internacionales; ii) apuntar a la simplicidad de la estructura tributaria, para lo cual se debe reducir el número de gravámenes y recurrir a impuestos especiales (transitorios, entre otros) solo en casos extraordinarios; y iii) ser una reforma con efecto neutral sobre los ingresos tributarios, dado el problema fiscal que atraviesa el país.

Para el cumplimiento de estos objetivos, Fedesarrollo considera que las características básicas del régimen tributario colombiano deberían ser las siguientes⁷:

Pago de impuestos por parte de las empresas y el sector productivo

1. **Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta** a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite en la región. Se requeriría una tabla preestablecida para aumentar la credibilidad de la reforma y permitir un ajuste del sector empresarial. Se deben distorsionar en lo mínimo las

⁶ La Ley 963, aprobada a mediados de 2005, introduce un principio de estabilidad jurídica por la vía de permitir la celebración de contratos que le garantizan al inversionista una especie de congelación de las normas vigentes al momento de su inversión. Pero al momento de escribir estas líneas, no se ha suscrito el primero de estos contratos. Ver Economía y Política No 6, Junio de 2005.

⁷ Por restricciones de espacio, es imposible explicar aquí los fundamentos de cada una de estas propuestas. Para mayor información, consultar el estudio mencionado.

decisiones de invertir en un sector versus otro. Actualmente el sector manufacturero tiene la carga más pesada de impuestos, mientras que los “servicios financieros” y “otros servicios” pagan menos, y “electricidad, gas y agua” prácticamente no pagan impuestos. Pero las medidas temporales, exenciones y deducciones llevan a que haya tasas diferenciales incluso al interior de un mismo sector. Si el problema es que los servicios los reciben personas de bajos recursos, el subsidio debe ir directamente al usuario, como parte del gasto público.

2. **Eliminar deducciones adicionales a las deducciones comunes de operación de la empresa.** Eliminar la deducción del 30% para la reinversión de utilidades en activos fijos en 2007, como está previsto.
3. **Eliminar el límite de tiempo para diferir las pérdidas en los ejercicios contables.**
4. **Eliminar las rentas exentas.** Solo las *organizaciones sin ánimo de lucro* (educación, servicios sociales, cultura, centros religiosos) deben estar exentas del ISR, siempre y cuando realicen una declaración de ingresos y tengan evidencia de facturaciones. El turismo solo debería estar exento de impuestos dentro de las Zonas Industriales para Servicios Tecnológicos y Turísticos.
5. **Eliminar el impuesto de patrimonio en 2006,** como está previsto.
6. **Eliminar el impuesto a las remesas,** que recauda poco pero desestimula la inversión extranjera.
7. **Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad** (como el pago de impuestos prediales e ICA).
8. **Incluir un régimen simplificado para vendedores ambulantes o pequeños comerciantes.** Este impuesto se puede administrar en conjunto por el municipio y la DIAN.

Impuesto a la renta personal

1. **El impuesto a la renta personal se podría escalonar con menos tasas marginales,** por ejemplo, 10%, 20% y 30%. La tasa máxima debe ser igual a la del ISR para personas jurídicas para evitar arbitraje a través de bases de impuestos.
2. **Debería reducirse la exención básica paulatinamente.** El impuesto debería aplicar a todo tipo de ingreso (no solo el salarial).

Impuesto al Valor Agregado

1. **Reducir el número de tasas del IVA:** gravar todos los productos y servicios al 16 por ciento, excepto los productos núcleo de la canasta familiar como libros escolares, servicios educativos y medicamentos, los cuales deberían tener una tasa cero. No se ha hecho suficiente esfuerzo por ampliar la base del IVA, y este impuesto tiene un gran potencial recaudador. Además, la tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debería ser cero. La incorporación de un mayor número de bienes y servicios en la red del IVA permite mejorar el control cruzado de este impuesto, y ganar eficiencia al hacer más general la base del impuesto, y mantener inalterados los precios relativos de los distintos bienes.
2. **La ampliación de la base del IVA debe estar asociada a mecanismos compensatorios para los sectores de bajos ingresos,** siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, formulados en la sentencia C-776 de 2003, que declaró inconstitucional el IVA del 2% para ciertos productos
3. **Eliminar exenciones al IVA por sectores.** Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al CONFIS y el DANE 93% de los servicios de electricidad, gas y agua, 42% de los servicios de transporte, 82% de los servicios de construcción y 63% de otros servicios se encuentran exentos. Esto debe cambiar.
4. **Acabar con la categoría de bienes excluidos en el recaudo del IVA.** Esto implica mantener solo las categorías de gravados y exentos, lo cual elimina las distorsiones administrativas causadas por los bienes excluidos.
5. **Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.** El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, o sea, descontarlo como un costo.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

1. **Debe haber incentivos generales y no específicos:** En cuanto a la inversión, el sistema de incentivos causa más distorsiones y complejidades que otras cosas. Los incentivos deberían ser simples y amplios. Se deberían crear incentivos para la formalización, sobre todo para empresas pequeñas. Ejemplos de incentivos amplios y útiles son: deducciones por inversión en innovaciones, depreciación acelerada para ciertos activos, aranceles bajos para insumos, tasa cero de IVA para exportaciones de bienes y servicios y acreditación permanente y plena del IVA para bienes de capital.

2. **Continuar con los incentivos para sectores que presentan externalidades positivas** (tales como de reforestación y ciencia y tecnología); es decir donde la producción de una empresa tiene efectos positivos sobre otra empresa o sector.
3. **No se debe mezclar los desastres naturales con incentivos para el desarrollo de ciertas zonas.** La inversión en infraestructura en zonas bajo desastres naturales es la respuesta adecuada del gobierno. Eventualmente se pueden otorgar incentivos limitados para empresas involucradas en las labores de reconstrucción.
4. **El gobierno debe tomar mayor iniciativa para firmar tratados de doble tributación** con países de donde proviene la inversión extranjera.
5. **No debe haber discriminación en el tratamiento tributario de bienes y servicios, sobre todo en materia de exportación.** En Colombia, a diferencia de competidores importantes, la exportación de servicios está gravada con IVA e ICA si el servicio de exportación se produce en Colombia, lo cual no ocurre para bienes. Los servicios para exportación deberían tener tasa cero y no ser sujetos a ICA.
6. **En caso de mantenerse por razones de competitividad, debería unificarse el régimen de zonas francas y de zonas económicas especiales.** El régimen debe ser consistente con las normas de la Organización Mundial de Comercio. Adicionalmente, los beneficios y exenciones deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal y limitados a un valor claramente especificado en el Presupuesto General de la Nación.

Otros impuestos indirectos

1. **El impuesto a las transacciones financieras debe eliminarse gradualmente.** Se puede mantener como un instrumento del ejecutivo para activar en tiempos de crisis, especialmente en el sector financiero.
2. **Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro.** Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y crean mucho papeleo.
3. **Se debe pensar en adoptar un impuesto selectivo nacional para bienes suntuarios (por ejemplo, cigarrillos, armas, joyas y yates).** Si se unifican las tasas del IVA, al tener un impuesto selectivo para bienes suntuarios se introduce de alguna manera un elemento de progresividad a los impuestos indirectos. La tasa no debería ser muy alta, pues la experiencia muestra que a tasas muy altas se generan incentivos importantes para el contrabando y la evasión del impuesto de este tipo de bienes.

Administración tributaria

- 1. Se deben reformar los incentivos en la DIAN para que se sancione la informalidad.**
- 2. La interpretación de las normas jurídicas debe dejarse en manos de tribunales especializados, no de funcionarios de la administración tributaria.**
- 3. Los auditores deben definir de antemano que información se requiere de empresas e individuos auditados regularmente.**

5. Posibles efectos de la reforma

Aunque la reforma tiene costos, los efectos indirectos podrían compensar la pérdida de recaudo. Estos efectos provendrían de mejores incentivos a la nueva inversión, mayor crecimiento económico (posiblemente de 0.5 puntos porcentuales del PIB anual) y menor informalidad, que amplía la base tributaria. Al adoptarse un sistema tributario simple y con más contribuyentes, aumentaría la productividad de los impuestos (posiblemente al reducir costos administrativos de recolección y reducir las oportunidades de evasión), y estos aspectos no cuantificables pueden tener un efecto positivo importante en el largo plazo.

Algunos aspectos del sistema tributario colombiano están bien diseñados, como las provisiones de depreciación, la posibilidad de diferir pérdidas hacia el futuro, la forma en que se recauda el impuesto a la gasolina, los dividendos no se gravan dos veces (como en muchos países) y la indexación por inflación. Una reforma debería tener una derogación de todo lo que no esté incluido en la nueva ley, con el fin de unificar, consolidar y simplificar el régimen tributario.

6. Conclusión

La economía colombiana recibiría un importante estímulo si se adoptara una reforma tributaria en la línea de la que aquí se propone. La competitividad del sistema tributario redundaría en mayor inversión y empleo formal. Sobre estos parámetros se había ya construido un consenso político importante a principios de 2004, en el que participaron las principales fuerzas políticas con presencia en el Congreso. Es posible reactivarlo nuevamente en el marco de la campaña política que se inicia. De hecho, las nuevas reglas electorales reducen el número de partidos y movimientos, lo que puede facilitar la reconstrucción de esos consensos.