

## Mesa de expertos

# Reforma tributaria

El pasado 24 de agosto se llevó a cabo una mesa de expertos, organizada por el Diario La República y el **Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política**, en donde se debatió acerca del proyecto de Reforma Tributaria que presentó el Ministro de Hacienda al iniciar la legislatura y que empieza su trámite en las comisiones económicas del Congreso de la República.



El evento contó con la participación de **Juan Camilo Restrepo**, ex ministro de Hacienda; **Santiago Castro**, Representante a la Cámara; **Juan Carlos Restrepo**, Senador; **Daniel Niño**, Director del Departamento de Investigaciones Económicas de Bancolombia y **Jairo Núñez**, académico de la Universidad de los Andes.



### Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



### Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "Por medio de la cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".
- **Número del Proyecto:** 043 de 2006 de Senado y 039 de 2006 de Cámara.
- **Autor:** Alberto Carrasquilla Barrera, Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- **Ponentes Coordinadores:** *Representantes:* Alfonso Campo, Erik Julio Morris, Bernardo Elías Vidal y Luis Hernando Almario; *Senadores:* Efraín Cepeda, Alirio Villamizar, Juan Carlos Restrepo, Antonio Guerra de la Espriella y Gabriel Zapata.
- **Gaceta del Congreso:** 262 de 2006.
- **Estado actual:** Proyecto radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Fecha de publicación: Septiembre 12 de 2006

# Los grandes temas



## 1 ¿Es más beneficioso gravar el consumo que la inversión?

En opinión del ex ministro de hacienda **Juan Camilo Restrepo**, los impuestos al consumo y a la inversión necesariamente tienen que convivir en la legislación tributaria colombiana como en el resto de los países del mundo. Sin embargo, es importante preguntarse si estos están funcionando de manera adecuada. En este sentido, la respuesta para el caso colombiano no es muy alentadora. **Restrepo** asegura que es necesario mejorar los impuestos a la renta y al valor agregado (IVA), tecnificarlos y racionalizarlos. De la misma manera, el ex ministro hizo énfasis en que el proyecto de reforma tributaria que ha sido presentado al Congreso busca privilegiar la inversión.

Sobre ese punto **Restrepo** manifestó que permitir que el 100% de las inversiones que haga una empresa se traten contablemente como un costo y puedan ser amortizadas en un año, es una propuesta alineada con el estímulo a la inversión. Sin embargo, en opinión del ex ministro, un tipo de herramienta tributaria como ésta no está siendo valorada a la luz de la nueva teoría de política económica. La experiencia en materia tributaria demuestra que no existe un vínculo de causalidad entre los estímulos tributarios y el aumento a la inversión o el cambio tecnológico, que son dos de los objetivos con los que se ha presentado la reforma. Adicionalmente si el gobierno no tiene cuantificado el costo de esta medida



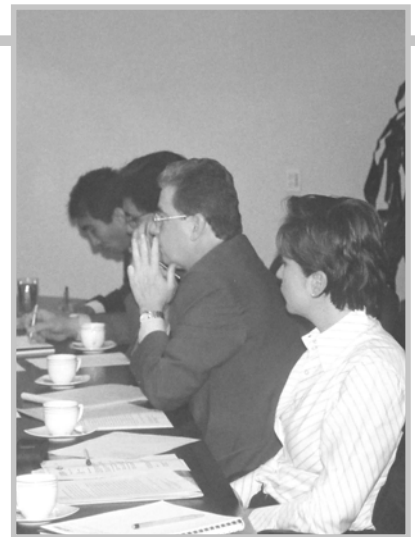
podría generar unos costos fiscales muy grandes.

Finalmente, el ex ministro aseguró que la aritmética de este proyecto de reforma, confirma el privilegio que se le está dando a la inversión. Anualmente se recaudarán 4,5 billones de pesos vía IVA, de los cuales se devolverán 1,5 billones a los estratos 1 y 2, por medio del SISBEN, y los tres billones de remanente neto se utilizarán para financiar la reducción de los impuestos empresariales.

En el mismo sentido, el Representante a la Cámara **Santiago Castro**, aseguró que las dinámicas de inversión obedecen más a la demanda existente y al flujo de caja que se espera de ellas, que al incentivo tributario. Lo que sí tiene un efecto positivo sobre la inversión, especialmente en la extranjera, son las decisiones respecto al impuesto de renta y es en este punto donde el gobierno no ha sido lo suficientemente agresivo en esta reforma tributaria, agregó **Castro**. "La idea es tratar de crear un clima que privilegie la inversión en Colombia, pero si tenemos a Costa Rica y a otros países de Centroamérica con impuestos a la renta cercanos al 25% de las utilidades, entonces nuestro país deberá colocarse a tono con estas cifras", afirmó el Representante.

Por su lado, el Senador **Juan Carlos Restrepo** aseguró que cualquier reforma estructural al sistema tributario en Colombia no puede seguir favoreciendo a ciertos sectores o islas dentro del Estatuto. Esas exenciones son las que causan que el esquema no sea simplificado. Según el Senador, Cambio Radical le apuesta a un estatuto tributario simplificado en unos 300 artículos, que los ciudadanos y los empresarios puedan entender fácilmente. Adicionalmente proponen que el impuesto a la renta sea del 35%, después de deducir todos los costos.

**Jairo Núñez**, profesor de la Universidad de Los Andes, aseguró que en Colombia hace falta un estudio serio que muestre cuáles son los impuestos que tienen mayores efectos sobre el consumo, para poder evaluar el impacto que esta clase de reformas pueden tener en el futuro. En su opinión, las exenciones tributarias



no golpean la inversión de las empresas a corto plazo pero si la de largo plazo, porque "son regalos que se aprovechan en un momento dado y quizás desaparezcan en el futuro"<sup>1</sup>, es por eso que considera que deberían eliminarse. **Núñez**, al igual que otros expertos participantes, insistió en que tener un 38.5% de impuesto a la renta, es un incentivo a la informalidad, una barrera para el empleo y, acompañada con las difíciles condiciones de seguridad, un desincentivo a la inversión a largo plazo. Según el académico, la tasa de impuesto de renta debería reducirse a un 25%, lo que permitiría que Colombia se haga más atractiva para los inversionistas extranjeros.

Por último, **Daniel Niño**, Director de Investigaciones Económicas de Bancolombia, aseguró que el proyecto de reforma tributaria presenta varios desafíos. Primero, por su carácter revolucionario (sus estímulos en cuanto a inversión no se han aplicado en ningún otro país) podría generar incentivos para la evasión. Segundo, la idea de grabar el consumo más que a la inversión hace que la propuesta sea regresiva; y por último, hay muchas dudas sobre el objetivo de simplificación de la reforma debido a que, según **Niño**, en el futuro podría necesitarse algunas nuevas normas que regulen los temas que quedaron por fuera.



## 2 Incentivos para la competitividad

En opinión de **Juan Camilo Restrepo**, si la competitividad se entiende como el "índice que mide la producción de un país o empresa, con respecto a la mano de obra requerida para producir esas

unidades productivas", la reforma no está encaminada a estimular la competitividad por dos razones. Primero, la piedra angular de la reforma en este tema está en la deducción del 100% de las inversiones que hacen las empresas. En este sentido la propuesta sólo piensa en el desarrollo en términos de máquinas, dejando de lado la importancia de otras inversiones intangibles necesarias para aumentar la competitividad y productividad de las empresas. Segundo, según **Restrepo**, si se quiere aumentar la competitividad es necesario abaratar la mano de obra. Sin embargo, el anuncio que hizo el gobierno de subir en un punto la cotización a las pensiones está encareciendo el empleo formal, y desincentivando la contratación.

Por su parte, **Santiago Castro** afirmó que Colombia posee un mercado mediano en el contexto hemisférico y que se han mejorado las condiciones de estabilidad política, lo que nos llevaría a concluir que hay condiciones para ser competitivos. Sin embargo, es necesario trabajar en la reducción del impuesto a la renta para permitir que el capital de los inversionistas nacionales y extranjeros se quede dentro del país.

En el mismo sentido, **Juan Carlos Restrepo** aseguró que para que el país sea competitivo y atractivo para los inversionistas debe haber seguridad jurídica. **Restrepo** estuvo de acuerdo con los argumentos del ex ministro en lo que tiene que ver con el aumento en un punto de la parafiscalidad. Según el Senador, esta propuesta no tiene ninguna lógica para discutirse en el Congreso. Finalmente dijo que Cambio Radical no está de acuerdo con las exenciones que plantea el proyecto pues éstas no generan productividad ni crecimiento económico. Además, en su opinión, debe definirse claramente qué será lo que los empresarios pueden deducir y qué no, pues esto sí afectaría de manera severa la competitividad, al igual que el tributo a los salarios que, según la iniciativa tendría que pagarse a partir de \$ 2.800.000.

Sobre este tema **Jairo Núñez** aseguró que aunque la propuesta está abaratando los costos de capital, con el anuncio del gobierno de subir en un punto la parafiscalidad se estaría aumentando el valor del empleo. En este sentido las consecuencias podrían ser graves si se tiene en cuenta que el empleo califica-

do aumentaría y se vería afectado el no calificado, es decir la capa de ingresos más bajos de la población laboral. Finalmente **Núñez** enfatizó nuevamente sobre las distorsiones que producen las exenciones. Por el contrario una tasa general tendría efectos positivos sobre la competitividad del país.

**Daniel Niño** aseguró que el proyecto da un incentivo para la creación de empresa con las deducciones que se prevén para la inversión, pero le quita eficiencia al sector financiero y desincentiva el ahorro al mantener el impuesto del cuatro por mil, eliminar los incentivos fiscales en el ahorro voluntario y los incentivos de la titularización de cartera.

3

## IVA a la canasta familiar

El ex ministro de hacienda **Juan Camilo Restrepo** explicó que en este punto la reforma se apoya en tres propuestas: la primera es la reducción de las tarifas del IVA, la segunda es la ampliación de la base del mismo impuesto y la tercera es extenderlo a los productos de la canasta familiar con una tarifa del 10%. **Restrepo** aseguró que la primera y la segunda propuesta están bien orientadas pues podrían ayudar a reducir la evasión. Sin embargo, en su opinión, la propuesta de aumentar en un 100% los productos de la canasta familiar es disparatada. Esto en términos de recaudo es innecesario para las arcas del Estado y en cambio si generaría un malestar grande en la población de menos ingresos.

Según **Restrepo**, el gobierno podría volver a proponer una tarifa única del



2% para estos productos, como ya lo había hecho en una ocasión anterior cuando la Corte Constitucional falló en contra de la Ley que ya había sido aprobada en el Congreso de la República. El ex ministro aseguró que en esa ocasión la Corte no había fallado por el fondo de la Ley sino por vicios de forma. En este sentido **Restrepo** considera que el IVA del 2% a la canasta familiar es la propuesta más coherente.

De la misma manera, **Santiago Castro** argumentó que si el gobierno tiene proyectado recaudar 1.8 billones de pesos anuales con el IVA del 10% para la canasta familiar, tendría entonces casi el mismo efecto neto colocar una tarifa del 2% con la cual se recaudaría un billón de pesos. "Si el gobierno quería entrar a negociar con el legislativo esta tarifa tan impopular, se le fue la mano, es su posición negociadora" aseguró el Representante.

Según **Juan Carlos Restrepo**, Cambio Radical comparte la propuesta de reducir las tarifas del IVA a cuatro o cinco, pues en este momento, la cantidad de tarifas distorsiona enormemente el recaudo de este impuesto. Sin embargo, el partido ha planteado una tarifa general del 15% como punto de partida de la negociación, pero en opinión del Senador es verdaderamente necesario concertar sobre cuáles son los productos de la canasta familiar que golpean en mayor medida a la población pobre, y así saber qué debe ser gravado con esta tarifa. Lo que si es importante es aumentar la base gravable pues eso significa incluir a una cantidad de gente que no está tributando.

Para **Jairo Núñez**, la idea de ampliar la base del IVA y reducir las tarifas está bien enfocada pues facilita el recaudo tributario e incluye a personas con mayor poder adquisitivo.

En este tema, **Daniel Niño** aseguró que, desde la concepción filosófica de la teoría económica, gravar el consumo es más regresivo que gravar el ingreso, pero es mejor que gravar con IVA a la canasta familiar. Esta última propuesta puede golpear el consumo de los colombianos y especialmente de la clase

1 Zuleta, Antonio y Gámez, Luis Segundo (2006, 29 de agosto) "Lograr consenso principal desafío tributario", en: La República, Bogotá, p. 4B.

media, al quitarle los estímulos tributarios que tenían para reducir el impuesto a la renta. **Niño** manifestó que una de las inquietudes que surgen para el sector financiero en este sentido es si la reforma tendrá sostenibilidad fiscal en el largo plazo, pues no entiende cómo se financiarán los estímulos para la inversión si la tarifa del IVA para la canasta familiar no es apoyada por el Congreso.

## 4

### Devolución del IVA a los sectores más pobres

**Juan Camilo Restrepo** aseguró que existe una mejor fórmula para devolver el IVA que pagarían los estratos 1 y 2. Si se acepta tener una tarifa del 2% para la canasta familiar, este impuesto podría devolverse a través de programas sociales focalizados. Según **Restrepo** el SISBEN es un sistema que sigue siendo muy frágil y susceptible a la politización porque son los alcaldes y las autoridades municipales los que lo manejan y de ellos dependería que una familia reciba o no un cheque de devolución.

En el mismo sentido **Santiago Castro** manifestó que, conceptualmente, le gusta el mecanismo de devolución, el problema es la logística pues sólo existirían dos tipos de mecanismos para esto: El SISBEN y la factura de servicios públicos. El primero está bastante politizado y el segundo no permitiría tener un cubrimiento total de los sectores a los cuales se les piensa hacer la devolución. El Representante estuvo de acuerdo con Juan Camilo Restrepo al asegurar que lo mejor sería ampliar y fortalecer programas como el de **familias en acción**, que ha tenido bastante éxito en su funcionamiento.

Para el Senador **Juan Carlos Restrepo**, la devolución del IVA a través del SISBEN no es viable. Este mecanismo



es manejado por los alcaldes en los municipios y el gobierno central está muy desconectado de su regulación. "Los alcaldes en sus municipios son quienes mandan sobre la política del SISBEN y quienes toman determinaciones. Incluyen o excluyen las personas, en muchos casos, de acuerdo con la conveniencia política", aseguró el Senador.

**Jairo Núñez** no está de acuerdo con que la devolución del IVA sea regresiva pues, según él, las personas más pobres no serán los que paguen el impuesto. "La mayoría de la población rural en Colombia y los estratos más bajos de la población urbana compran los productos de la canasta familiar en tiendas que no aplican el impuesto", aseguró **Núñez**. Sin embargo, el analista dijo que si este mecanismo se aprueba, la mejor manera sería a través del SISBEN. En su opinión, el sistema se ha fortalecido y el nivel de distorsión es muy bajo a comparación de otros mecanismos que puedan contemplarse. No quiere decir esto, sin embargo, que no se requieran algunos cambios en la forma como se manejan y actualizan las bases de datos del SISBEN. Finalmente **Núñez** agregó que la devolución contribuiría a la bancarización de las familias que nunca han estado incluidas en el sistema financiero.



### ABC del proyecto

**SISBEN:** Instrumento diseñado para evaluar las características sociales, económicas, de ingreso, educación, vivienda y salud de un grupo familiar. Su puntuación establece la estratificación que da derecho a subsidios estatales<sup>1</sup>.

**Cuatro por Mil:** Gravamen a los movimientos financieros que se cobra a las cuentas de ahorro que hacen transacciones financieras superiores a un valor. Actualmente, se

cobra a partir de los 3 millones 974 mil pesos mensuales<sup>2</sup>.

**Familias en acción:** Es uno de los programas sociales del Ministerio de Protección Social que responde a la necesidad de proteger a la población más pobre, en vista del alto nivel de desempleo. El programa busca evitar deterioros en los niveles de nutrición y salud y aumentar la escolaridad de la población objetivo, a través de transferencias monetarias (subsidio nutricional y un subsidio escolar) a

familias SISBEN uno en zonas urbanas y rurales de municipios de menos de 100.000 habitantes<sup>3</sup>.

- 1 Glosario de servicios públicos. Disponible en: [www.businesscol.com/productos/glosarios/servicios%20publicos/glosario\\_serviciospublicos\\_e.html](http://www.businesscol.com/productos/glosarios/servicios%20publicos/glosario_serviciospublicos_e.html). Consultada el 28 de agosto de 2006.
- 2 Presidencia de la República, comunicados, "4 por mil se cobrará por movimientos superiores a \$3,9 millones". Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co/sne/2005/enero/12/09122005.htm>. Consultada el 1º de septiembre de 2006.
- 3 Departamento Nacional de Planeación, "Red de Apoyo Social – RAS. Programa Familias en Acción". Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/paginas\\_detalle.aspx?idp=627](http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=627). Consultada el 1º de septiembre de 2006.

### Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Juliana Bejarano
- Edición General Gina Romero • Asistente de Investigación Dayi Sedano • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.  
Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: [observatoriolegislativo@icpcolombia.org](mailto:observatoriolegislativo@icpcolombia.org)