



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE INMIGRACIÓN
Comunidad de Madrid

Con el apoyo de la fundación



Konrad-Adenauer-Stiftung



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.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.



Hoja de vida de los proyectos de ley

● **Nombres:** *Proyecto de ley 1:* "por medio de la cual se aprueba el convenio entre la República de Colombia y la Confederación Suiza sobre la promoción y la protección recíproca de inversiones y su protocolo, hechos en Berna el 17 de mayo de 2006".

Proyecto de ley 2: "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Chile. Protocolo adicional al Acuerdo de Complementación Económica para el establecimiento de un espacio económico ampliado entre Colombia y Chile (ACE 24) del 6 de diciembre de 1993".

● **Números:** *Proyecto de ley 1:* 145 de 2006 Senado. *Proyecto de ley 2:* 187 de 2006 Senado.

www.icpcolombia.org

Mesa de expertos

Agenda económica colombiana

El gobierno nacional ha puesto en marcha varias estrategias que tienen por objeto una mejor inserción del país a la economía mundial. Éstas han dado como resultado la negociación de un tratado de libre comercio (TLC) con Chile y otro con el Triángulo del Norte, la intención de adelantar negociaciones con Canadá, la Unión Europea y la Asociación de Libre Comercio de Europa y un acuerdo de promoción y protección de inversiones con Suiza, entre otros; todos con el objetivo, no sólo de lograr un intercambio comercial, sino de atraer inversión, turismo y cooperación con el sector privado.

Bajo ese contexto el pasado 28 de febrero, el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política, Hernán Echavarría Olózaga, (ICP) en alianza con el diario *Portafolio*, organizaron una mesa de expertos moderada por Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP y Ricardo Ávila, director del diario *Portafolio*. En la mesa participaron **Hernando José Gómez**, director del Consejo Privado de Competitividad; **José Antonio Rivas**, director de inversión extranjera y servicios del Ministerio de Comercio Industria y Turismo; **Martha Lucía Ramírez**, senadora de la República; **Alfonso Garzón**, presidente de Asocambiaria, y **Eugenio Marulanda**, presidente ejecutivo de Confecámaras.

El debate giró en torno a cinco grandes preguntas que buscaron dilucidar importantes aspectos a tener en cuenta en materia de inversión, más aún cuando la estrategia del gobierno colombiano en los últimos años ha sido la de poner un importante énfasis en la promoción y materialización de acuerdos de inversión.

Los grandes temas



¿Qué importancia tiene para el país hacer nuevos acuerdos de inversión?, en ese escenario ¿se debe propender por acuerdos con países desarrollados o en vía de desarrollo?



En opinión de la senadora **Martha Lucía Ramírez**, los acuerdos de inversión son importantes en la medida que generan valor agregado, conocimiento de los mercados e innovación tecnológica a nivel nacional. Además, obligan al país a adoptar reglas de juego estables y mecanismos de solución de controversias, que son condiciones fundamentales para atraer inversión extranjera, competir con

países desarrollados y en vía de desarrollo, y dar certeza al inversionista.

El problema surge porque en Colombia, durante los últimos años, se desarrollaron una serie de instrumentos que, aunque dan certeza en el aspecto tributario, dejan de lado otros temas –como el ambiental– que son esenciales para la inversión. Este hecho refuerza aún más

la tendencia de los países en desarrollo de ofrecer poca seguridad jurídica, incumplimientos en los contratos por diferencias de interpretación y falta de mecanismos para solucionarlos oportunamente, razón por la cual es importante contar con acuerdos de inversión que abarquen estos temas dentro de un mismo cuerpo normativo.

No obstante, la senadora Ramírez agregó que es necesario trabajar sobre todos los elementos que hacen verdaderamente atractivo a un país para la inversión y aprovechar que ésta no es sólo una fuente de ingreso de capital, sino un instrumento estratégico para avanzar en temas como ciencia, tecnología e innovación, y fortalecimiento de capital humano. Las estadísticas nacionales demuestran que en estos últimos aspectos la inversión ha disminuido, "hoy tenemos la mitad de inversión en ciencia y tecnología que había en el gobierno de Cesar Gaviria y han pasado 15 años", afirmó la senadora. Esta preocupación no es reciente pues ya en 1993 se planteó la necesidad de que un país como Colombia invirtiera por lo menos 2% del PIB en innovación de productos y servicios; a pesar de ello, hoy ese porcentaje sólo alcanza el 0.5 del PIB, incluyendo la inversión privada y pública.

Por su parte, **Hernando José Gómez**, director del Consejo Privado de Competitividad, coincidió en que la seguridad sobre las reglas de juego y el esquema de solución de controversias, componen el núcleo esencial de los acuerdos de inversión ya que estos proporcionan garantías al inversionista extranjero al permitirle apelar al gobierno central cuando surgen controversias en los gobiernos locales y viceversa. También mejora sustancialmente la calidad de las medidas gubernamentales en la medida en que obliga a no tomar decisiones arbitrarias que puedan terminar en una expropiación directa al inversionista extranjero o que afecten gravemente el retorno de su inversión o de su expectativa de ganancia en el negocio. Así mismo mencionó que es importante que estos acuerdos incluyan la cláusula de trato nacional, la cual otorga al inversionista ciertas garantías de estabilidad a largo plazo, con relación a los deberes y derechos contemplados en la legislación.

Para Gómez, los acuerdos de inversión son significativos para los países desarrollados porque con su riqueza y gran capacidad de inversión pueden ejercer influencia sobre el país con que se celebra el acuerdo para la adopción de medidas que garanticen estabilidad jurídica y para el cumplimiento de los estándares internacionales. Y para los países en vía de desarrollo como Venezuela, Perú, Panamá, México, Chile, porque atraen inversión de otros países en desarrollo y protegen a los inversionistas nacionales que invierten en el exterior, como por ejemplo los sectores de la construcción, manufacturas, y alimentos en el caso colombiano.

Para **José Antonio Rivas**, director de inversión extranjera y servicios del Ministerio de

Comercio, Industria y Turismo, la importancia de los acuerdos de inversión radica en que al presentarse una controversia inversionista-Estado, éstos ofrecen una garantía de neutralidad que permite que el proceso sea presentado tanto en el sistema judicial de cada Estado, como en el arbitraje internacional. Pese a ello, ni los acuerdos de inversión, ni todos los tratados de libre comercio que se han negociado son suficientes para alcanzar la meta del gobierno de aumentar el PIB de 12% a 25% por concepto de inversión extranjera. Es por esto que es preciso que el país trabaje en elementos como la seguridad jurídica, la seguridad democrática, tasas de renta más bajas a nivel impositivo, e infraestructura.

Eugenio Marulanda, presidente ejecutivo de Confecámaras, insistió en que hay que aprovechar los altos niveles de confianza y seguridad que hay hoy en Colombia, y el interés del sector público y privado por jalonar la institucionalización de nuevos acuerdos comerciales que diversifiquen los destinos de las exportaciones, y que generen empleo y crecimiento a la economía del país. En ese



sentido, el presidente de Confecámaras aseguró que es pertinente y vigente impulsar políticas estructurales con continuidad en el tiempo –no sujetas a los cambios de gobierno–, así como un tratamiento igualitario de los inversionistas nacionales y extranjeros, hecho necesario para complementar la estrategia de competitividad que se ha venido adelantando en 21 comisiones establecidas en las regiones, en la Comisión Nacional de Competitividad, en el Conpes de competitividad y en el Consejo Privado de Competitividad.

Por último, **Alfonso Garzón**, presidente de Asocambiaria señaló que los capitales que tienen una orientación específica, como los de inversión extranjera, impactan los sistemas cambiarios de las naciones y establecen unos parámetros no sólo de comportamiento, sino de valores con referencia a unas tasas de negociación dentro del mercado internacional. Por esa razón, a medida que Colombia amplía su agenda comercial, crece la preocupación de la capacidad del sistema transaccional y del sistema electrónico para tranzar en un día de US\$970 a US\$1200 millones en divisas.



2

¿Qué genera valor agregado en una economía? ¿Cómo Colombia y los países en vía de desarrollo en general, pueden llegar a ser competitivos en un mundo donde hay nuevos actores como China que producen bienes y servicios a unos precios muy bajos?

Según **José Antonio Rivas** se debe tener en cuenta que el año pasado el Ministerio de Comercio trabajó en una agenda negociadora de acuerdos de inversión y de **dobles tribu-tación** con 20 países, entre ellos Costa Rica, Alemania, Reino Unido, Suiza, Francia, Suecia, China, India y Japón. La agenda se basó en cinco criterios: 1. que el país con el que se negocie, posibilite la transferencia de tecnología; 2. que los flujos de inversión de ese país hacia Colombia hayan sido cuantiosos y constantes, con el objeto de medir la confianza; 3. que las ganancias de la inversión sean reinvertidas en Colombia; 4. que hayan inversiones colombianas en ese país, y 5. que el país ocupe un buen lugar en el *ranking* de los exportadores de capital hacia el mundo.

En opinión de **Eugenio Marulanda** los temas estructurales deben ser tratados con detalle ya que de no hacerse, como suele suceder en Colombia, éstos se convierten en los grandes obstrutores de una perspectiva competitiva, de una agenda recurrente y de una estrategia clara de internacionalización. Así mismo, afirma que en innovación Colombia está por debajo del promedio latinoamericano; en infraestructura no se ha logrado avanzar y además el 60%

de la economía es informal, lo que se traduce en problemas en seguridad social y recaudo de impuestos. En el tema de educación, a pesar de los esfuerzos, la posición colombiana es muy desafortunada en la comparación internacional. A su juicio, estos problemas necesitan solucionarse para que el país pueda competir y cumplir con las exigencias de los acuerdos internacionales. Las medidas para lograrlo son: maximizar la capacidad empresarial, impulsar proyectos productivos generadores de valor agregado y trabajadores competentes, y darle eco a la propuesta de incrementar la inversión en investigación, ciencia y tecnología, aprovechando que hay un compromiso y entusiasmo grande del sector privado colombiano, especialmente, de las universidades, incluyendo estímulos tributarios para los empresarios que apoyen este tipo de inversiones.

Al respecto **Martha Lucia Ramírez** afirmó que la cantidad de inversión es determinante en la capacidad de innovación en productos y servicios, pero en Colombia se han reducido progresivamente los incentivos tributarios para la inversión privada que invertía en investigación y desarrollo. Adicionalmente anotó que todos los programas dirigidos al

desarrollo de la investigación se han concentrado en Colciencias, por lo que es importante crear un sistema de ciencia y tecnología (como es el objetivo del proyecto de ley que fue presentado en el Congreso) integrado por incubadoras de empresas, centros de productividad, investigación en las universidades, donde el sector privado sea el eje fundamental.

En ese sentido, **Hernando José Gómez** agregó que es necesario divulgar programas y líneas crediticias como las de Colciencias y el Sena, que tienen por objeto financiar nuevos proyectos o fortalecer las empresas que ya están establecidas y que en algunas ocasiones ofrecen capital de riesgo o condonan la deuda; pues hay un gran desconocimiento por parte de la sociedad de su existencia.

3

¿Cuál es la estrategia de la nación para atraer inversión y para que las utilidades sean reinvertidas en el país?



José Antonio Rivas explicó que la inversión se puede dividir en tres tipos: la permanente que entra por concepto de ventas de recursos energéticos (carbón, petróleo, gas, esmeraldas); la que depende del comercio que ubica al país en el tercer mercado más grande de Latinoamérica, y la nueva, que se introduce al territorio colombiano a través de empresas. En estos momentos en Colombia, el sector que más cuenta con inversión extranjera es el de hidrocarburos, sin embargo las cifras en inversión de bienes y servicios empiezan a aumentar.

En ese contexto, la estrategia del gobierno está dirigida a fortalecer y diversificar los sectores que podrían ser internacionalizados, incluyendo las energías alternativas, el sector financiero y los servicios de informática, transporte e ingeniería, para que sean atractivos y tenidos en cuenta por la inversión extranjera, y posteriormente, trabajar en las políticas de estímulos y garantías. La idea es coordinar las propuestas de innovación con la preparación de profesionales y con los sectores que se quieren potenciar, teniendo claro hacia dónde se quiere atraer inversión extranjera y con quien lograr acuerdos comerciales, permitiendo así que el país se especialice y tenga la suficiente competitividad a nivel internacional.

Según **Hernando José Gómez** aunque el desarrollo de los instrumentos para atender adecuadamente a los inversionistas extranjeros es necesario, también es importante dejarse sorprender, tener flexibilidad y evitar casarse con sólo uno o dos sectores, dejando por fuera otros. Además anota que aunque en Colombia hay muchas cosas por resolver, no se puede perder de vista que de la inversión extranjera depende que se mantengan en 30% los niveles de inversión del PIB, porque la nación sólo cuenta con un 22% proporcionado por el ahorro,



lo que se traduce en un faltante de US\$10 mil millones que deben ser suplidos por Inversión Extranjera Directa (IED), inversión en portafolio, créditos, entre otros recursos que provienen del exterior.

Por otro lado, el director del Consejo Privado de Competitividad aseguró que le preocupa que aunque la economía nacional está creciendo, el aparato productivo colombiano no ha mostrado la capacidad para diversificar su oferta exportable. Hoy por hoy, el país tiene un déficit de cuenta corriente en aumento, es el más elevado de América Latina y el ciclo económico está cayendo. Por esa razón, tanto el sector público como el privado deben suscitar una transformación productiva que origine nuevos productos con capacidad de exportación "porque es triste recordar que el último gran éxito exportador de Colombia fueron las flores hace 30 años y todavía no hemos logrado consolidar una cultura exportadora".

En opinión de **Eugenio Marulanda**, la competitividad no es responsabilidad de un propietario sino de toda la sociedad y las regiones colombianas han trabajado a instancias de la agenda interna y han identificado distintas fallencias y potencialidades de sectores que tienen un crecimiento mundial importante como lo son el farmacéutico, de seguros, financiero, tecnología de información y telecomunicaciones, entre otros.

Para **Alfonso Garzón** es preocupante que la inversión de capital se convierta en capital "golondrina". De allí que sea tan importante medir la inversión que se reinvierte en Colombia y comparar el nivel de IED con la repatriación de utilidades (las cifras de la primera se acercan a US\$7 mil millones y de la segunda a US\$5 mil millones en el año) para definir los sectores que se desean incentivar y hacer atractivos a la inversión extranjera.

4

¿Qué opina de los proyectos que se generan para crear incentivos para la IED y qué efectos tienen para los inversionistas nacionales?

Sobre este punto, **Hernando José Gómez** manifestó que los incentivos para los nacionales y los extranjeros son básicamente los mismos. Sin embargo, hay cierto tipo de proyectos que por las tecnologías que utilizan o por la cantidad de capital que demandan, necesitan de socios extranjeros para llevarse a cabo. Por esa razón existen algunas exenciones que favorecen a los inversionistas extranjeros, pero que no están en contra de los intereses nacionales.

Para **Martha Lucía Ramírez**, pese a que la legislación colombiana no da beneficios superiores a la inversión extranjera frente a la inversión nacional, sí permite que exista una diferencia de tributación entre las empresas localizadas en Colombia. Hay casos en los que dos empresas del mismo tamaño, ambas con capital nacional, pagan una el 15% y la otra el 30% por concepto de impuesto a la renta; pero en esas diferencias no hay ninguna ventaja para la inversión extranjera.

Por su parte, **José Antonio Rivas** aseguró que ninguna negociación internacional podría favorecer al inversionista extranjero sobre el nacional porque la constitución garantiza el derecho de igualdad. Asimismo, en la actualidad son muchas las medidas con las que cuenta Colombia para beneficiar la inversión en general y para agilizar, simplificar y facilitar el comercio interno y externo. De hecho, el país hoy por hoy cuenta con 22 **contratos de estabilidad jurídica** aprobados, ocho que ya entraron en vigor, y un gran número de zonas francas que también representan incentivos tanto para inversionistas nacionales como extranjeros.

En ese punto del debate, **Ricardo Ávila** intervino asegurando que de alguna manera las zonas francas han perdido su filosofía de estimular sectores con la reducción del impuesto a la renta al 15%, porque la legislación no ha sido clara en los criterios para definir quienes pueden recibir esos beneficios y esto ha ocasionado irregularidades, como por ejemplo que la planta cervecera de Bavaria, que sólo fue reemplazada, recibiera las rebajas. En ese contexto, es necesario que la política de inversiones del país incluya elementos de criterio que dejen atrás el tema casuístico y que no favorezcan a inversionistas particulares o ventajas específicas.

Al respecto la senadora **Martha Lucía Ramírez** agregó que el régimen de zonas francas no es tan objetivo como se quisiera, porque da algo de discrecionalidad y eso puede llevar a corrupción en el sector público, trabas burocráticas y celeridad en función del cliente que lo solicita. Sin embargo, el régimen sí contiene unos requisitos que son objetivos, como el monto de la inversión y el número de empleos necesarios para ser beneficiados.

De acuerdo a **Martha Lucia Ramírez**, el país no dispone de ningún análisis de sensibilidad, ni proyecciones del impacto de los incentivos que se están otorgando a la inversión a nivel tributario, y el problema es que la economía colombiana tiene un déficit en la balanza comercial y fiscal, que combinados podrían volverse delicados. En su concepto, "si hiciéramos un buen análisis y una buena proyección, tal vez lo más rentable para el país sería eliminar todas las deducciones y bajar la tasa de tributación a todos los contribuyentes del 32% al 24%".

Sobre este punto **Alfonso Garzón** manifestó que en la medida en que los sectores productores se vayan dirigiendo hacia mayores niveles de desarrollo, se irán suscitando más inquietudes en la parte tributaria, razón por la cual es necesario que el gobierno fije pautas definitivas en la materia y no se hagan reformas parciales que benefician a unos pocos, pero que en términos generales impactan a todos los colombianos.

Según **Hernando José Gómez**, hasta hace pocos años garantizar la seguridad y la estabilidad macroeconómica eran las preocupaciones para que la economía colombiana creciera, pero avanzados esos temas y dado el proceso de globalización, el país empezó a descubrir que los elementos de carácter institucional, microeconómico y la estructura fiscal y de la balanza pagos, se han convertido en los principales obstáculos para la productividad. Por ejemplo, la situación de la infraestructura es dramática porque no hay corredores logísticos que comuniquen al país, lo que significa que tanto importadores como exportadores deben asumir altos sobrecostos que muchas veces superan el margen de ganancia de la operación de comercio exterior. En ese sentido, los costos de logística y transporte en Colombia son en promedio 12% superiores a los de los países de la región. Además temas como el tributario son críticos porque pese a que nuestro sistema ha tenido innumerables reformas parciales, éstas no han logrado una estructura tributaria más equitativa y eficiente,



ni permiten competir con otros países que tienen esquemas tributarios más limpios, sencillos y transversales.

Al respecto, **José Antonio Rivas** aseguró que Colombia debería tener un sistema tributario con una tarifa plana, porque esto le proporciona al inversionista unas reglas claras y, en términos efectivos, unas tarifas reales. Adicionalmente, este esquema tributario sería consecuente con la estrategia del gobierno de ampliar la base de contribuyentes con los incentivos a sectores específicos, que buscan el crecimiento económico a largo plazo, reducir el desempleo y aumentar el bienestar de la población.

En ese sentido, **Eugenio Marulanda** se refirió a un documento que realizaron conjuntamente Confecámaras, Fedesarrollo y la Cámara de Comercio Colombo Americana hace dos años, que motivaba al país a adoptar una tasa de renta y de IVA racional, simple, con un lenguaje ameno y amable, que tenía por objeto atraer inversión extranjera; pero desafortunadamente el proyecto no prosperó. En el documento se delinearon las razones por las cuales es pertinente buscar unos regímenes tributarios de transición, simplificados, en donde se incluyan exenciones a parafiscales y de esta manera las empresas, especialmente, podrían crecer y cumplir con todas las obligaciones que acarrea la formalidad. A su juicio, la informalidad del sector privado representa un grave problema para el país, razón por la cual se debe gestionar la ampliación de los beneficios de la formalización y crear regímenes de transición para la microempresa, como lo han hecho Brasil y Chile.

En opinión de **Alfonso Garzón**, la formalización incluye dos elementos: la parte voluntaria de la persona o la empresa que quiera dar el paso al cambio, y la parte regulatoria, que debe presentarle al sector unas ventajas claras para incorporarlo a la formalidad. Pese a ello, hoy se percibe que la regularidad tiene muchos obstáculos, los sistemas



regulatorios son lentos e inadecuados para abrir espacios que enfrenten el contrabando, las normas cambiarias no facilitan la adquisición de divisas, el sistema financiero no permite agilizar la transferencia de recursos y los trámites para adquisición y venta de mercancía, como la declaración de importación, demandan mucho tiempo.

Como conclusión, **Martha Lucia Ramírez** aseguró que para fomentar la inversión no basta con implementar y promover acuerdos de inversión, de doble tributación o de estabilidad jurídica, si estos se concentran en los temas tributarios. Por el contrario, se debe trascender de la estabilidad en impuestos a la estabilidad en todo el sentido de la palabra, para que las reglas no cambien ni se genere un impacto negativo sobre las empresas. Además, si la finalidad es que el país sea atractivo para la inversión nacional y extranjera, es preciso hacer una reingeniería a fondo en el funcionamiento del Estado, en los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, y diseñar unos indicadores que midan la productividad del sector público y las gestiones para reducir las barreras al comercio.

ABC del proyecto

Acuerdos de doble tributación: instrumento jurídico que pretende evitar que el empresariado pague en territorio extranjero impuestos por la actividad económica que emprende en ese lugar, considerando que ya cumple con esta obligación en su propio país.

Contratos de estabilidad jurídica: instrumento jurídico que autoriza al gobierno a pactar con inversionistas nacionales y extranjeros, que les seguirá aplicando las disposiciones legales y reglamentarias que existían al momento de realizarse la inversión, por un período de 15 años.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Dayi Sedano
- Edición general Beatriz Torres • Redacción Dayi Sedano • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org