

Incidencia fiscal de los incentivos tributarios*

Juan Ricardo Ortega^{a+}

Gabriel Piraquive^{b+}

Gustavo Hernández^{c+}

Carolina Soto^d

Sergio Prada^e

Juan Mauricio Ramírez^f

^{abcd} Departamento Nacional de Planeación

^{ef} CEGA

Resumen

Los incentivos tributarios han sido tradicionalmente empleados como herramienta de la política pública con el fin de corregir o reducir las imperfecciones del mercado. Sin embargo, en la literatura internacional existe un amplio debate sobre si estos pueden o no cumplir con su objetivo. En este trabajo se propone una metodología para evaluar las propuestas de los incentivos tributarios a través de diferentes criterios, que son consecuencia de una simulación de un modelo de equilibrio general computable. El principal resultado es que los incentivos tributarios cumplen con su objetivo si existe un mecanismo mediante el cual los recursos dejados de percibir por el Gobierno se convierten en nueva inversión por parte de los agentes. Sin embargo, resulta complejo garantizar la reinversión de dichos recursos, puesto que para ello se requerirían mecanismos adicionales, que son de difícil control e implican mayores costos en términos administrativos, fiscales y de eficiencia.

Clasificación JEL: D58, H20

Palabra clave: incentivos tributarios, modelos de equilibrio general computable

* Los comentarios y errores son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones en que trabajan. Se agradece el procesamiento de la información a la Dian y a cada uno de los ministerios respectivos, así como a Valentina Calderón por su colaboración.

+ Autores corresponsales: jortega@presidencia.gov.co, gpiraquive@dnpc.gov.co y ghernandez@dnpc.gov.co

Introducción

Los incentivos tributarios han sido tradicionalmente empleados como herramienta de la política pública para corregir o reducir las imperfecciones del mercado. De acuerdo con la teoría tributaria, cualquier exención de una tarifa general debe justificarse bien sea porque hace más *equitativa* la estructura impositiva, o bien porque promueve la producción de bienes con *externalidades* positivas. En este sentido, antes de adoptar un incentivo tributario es necesario precisar su objetivo —el cual debe estar acorde con las metas generales de desarrollo económico—, examinar su eficiencia y analizar su relación costo-beneficio en contraste con políticas alternativas (tributarias y no tributarias).

Para la evaluación de los incentivos tributarios, se tomaron los realizados por diferentes ministerios del Gobierno y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Dicha evaluación se realizó a partir de: a) el diseño técnico del incentivo, desde el punto de vista de la estructura del sistema tributario, b) la relación costo-beneficio asociada con el sector específico y con las finanzas públicas y c) su incidencia en el conjunto de la economía y su efecto sobre el bienestar.

El trabajo está organizado en cuatro secciones. En la primera, se presentan las características de una estructura tributaria óptima y cómo encajan en ella los incentivos tributarios; luego se muestran los distintos tipos de incentivos tributarios que existen en América Latina y en Colombia; en la tercera sección se encuentra la descripción de la metodología utilizada para el análisis de los incentivos tributarios, que en nuestro caso se basó en un modelo de equilibrio general computable; y, por último, se hacen algunos comentarios finales sobre los resultados obtenidos.

I. | Incentivos tributarios y estructura tributaria óptima

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia establece: “*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (...)*”. En cuanto a la política fiscal, el artículo 350 ratifica el mandato de un estado benefactor: “*La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social (...) Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (...)*”.

Estos criterios permiten definir que lo deseable es una mejoría en el nivel de bienestar, siempre y cuando dicho bienestar se dé de la forma más equitativa y eficiente posible. Una vez se da por sentado el objetivo central del Estado y el papel que tiene dentro de este la legislación tributaria, queda aún por resolver el papel que en dicho contexto pueden jugar los incentivos tributarios.

Al respecto, la literatura económica sobre tributación óptima sirve como una primera aproximación a la razón de ser de los incentivos tributarios. En ella, el consenso está en contra del uso de incentivos consistentes en exenciones al pago de tributos¹. Ahora bien, en el caso de que se otorguen, deben ser muy pocos y cumplir con una regla general: la simplicidad en su estructura². La evidencia internacional se orienta en el mismo sentido, en la medida en que la mayoría de estudios ha arrojado resultados negativos en relación con la efectividad y eficiencia de los incentivos tributarios, observando que el costo fiscal y administrativo ha resultado considerable, al punto de contrarrestar el efecto originalmente buscado. En particular, las exenciones son el tipo de incentivo menos recomendado, pues en varios casos el costo fiscal ha sido superior al monto de las inversiones realizadas y, dada su intangibilidad, es difícil conocer a ciencia cierta el nivel de la renta cedida.

Aún en los casos en que los incentivos fiscales estén bien diseñados y administrados, la experiencia sugiere que son poco efectivos y frecuentemente costosos, al entorpecer y encarecer la operación del sistema tributario. Por esta razón, se debe evaluar la posibilidad de diseñar una modalidad de estímulos —especialmente a la inversión— a través de medidas más simples que focalicen los beneficios donde son más requeridos.

Si, a pesar de las complejidades asociadas con ellos, se opta por establecer incentivos tributarios, se hace crucial un diseño transparente del mecanismo, que evite la búsqueda de rentas y corrupción y que al mismo tiempo permita la rendición de cuentas (lo que en la literatura anglosajona se denomina *accountability*). Igualmente, debe poder conocerse qué actor económico recibió qué prebenda, cuándo, a qué costo y con qué resultados en términos de inversión, empleo, competitividad u otra variable objetivo. Así mismo, cada incentivo debe someterse a una evaluación periódica y rigurosa, previamente acordada, con el fin de poder eliminarlo en caso de no cumplir con los requisitos exigidos. En ausencia de información confiable para estas evaluaciones, la probabilidad de que los incentivos fiscales sean útiles en términos de los objetivos que los justificaron (crecimiento económico, empleo, exportaciones, etc.) es mínima, como lo confirman anteriores experiencias en el país³. Más aún, pueden convertirse en un medio muy costoso para atraer la inversión, o ir en detrimento de ésta, por someterla a un sistema tributario engorroso y distorsionado.

A. Características de una estructura tributaria óptima

Las nuevas teorías y la evidencia internacional, así como el mandato constitucional, destacan como los objetivos principales del sistema tributario: la neutralidad, la eficiencia, la incidencia y la equidad. Un sistema *neutro* trata de la misma forma a agentes similares: es *eficiente* cuando la meta de recaudo se

¹ Los incentivos fiscales pueden presentarse en diversas formas. Las más corrientes son las exenciones parciales o totales, válidas generalmente durante un período definido, que incluyen uno o varios impuestos. También está la depreciación acelerada, las deducciones y los descuentos o reducciones del impuesto adeudado.

² Bird y Chen (1999).

³ En el caso de la Ley Paez, las inversiones declaradas como exentas mas no materializadas ascienden en 1999 a \$40.000 millones de pesos.

alcanza con el menor costo operativo y el menor costo social, es de *alta incidencia* cuando el porcentaje de evasión y elusión es bajo, y satisface el principio de *equidad* si su diseño tiene como fin una sociedad igualitaria⁴.

Existen sin embargo algunos *trade off* entre estos objetivos, siendo quizás el más importante y complejo el que se presenta entre eficiencia y equidad. Aun en un mundo hipotético en el cual no existen fallas de mercado, siempre habrá un dilema entre una estructura tributaria que promueva la eficiencia y otra que promueva la equidad. Cuando se considera una situación más realista, aparece la posibilidad de introducir impuestos (positivos o negativos) para incentivar (desincentivar) la producción de bienes con externalidades positivas (negativas).

En virtud de los conceptos mencionados, la literatura sobre tributación sugiere que existen dos razones para alejarse de una estructura tributaria simple (v.g. impuestos de suma fija): bien sea para volver la estructura tributaria más equitativa o bien para “internalizar” importantes externalidades. Por supuesto, si se introducen exenciones a bienes o sectores que no pasan ninguna de las dos pruebas mencionadas, se llega a una estructura tributaria innecesariamente arbitraria, inequitativa y engorrosa, que puede promover la evasión y la corrupción, y que con seguridad produce una caída injustificada en los recaudos.

Incluso en aquellos casos en los que se pasa una de las dos pruebas que justifican la introducción de una exención, avanzando en términos de equidad y/o de “internalizar” externalidades, se corre el riesgo de que al final el nuevo sistema tributario pueda terminar estimulando la evasión/elusión. Esto ocurre cuando el nuevo régimen hace “rentable” parecerse a los bienes o sectores que gozan de la exención. Por supuesto, el sistema tributario se hace más costoso y difícil de administrar, es decir, patrocina una cultura de “captura de rentas”, en la que otros actores económicos y sectores distintos a los que originalmente se buscaba promover, también desearán participar. En ciertos casos, las rentas son de tal magnitud que los agentes y grupos de presión estarán dispuestos a pagar por la obtención de estas prebendas.

A partir de las consideraciones anteriores se debe determinar cuáles actividades (o regiones) merecen un estímulo especial, así como las diversas alternativas de subsidio o incentivo que pueden ser implementadas, teniendo presente la variable que se desea promover (valor agregado, empleo, etc).

1. Incentivos tributarios

Los incentivos fiscales pueden presentarse en diversas formas. Las más corrientes son las exenciones parciales o totales, válidas generalmente durante un período definido, que incluyen uno o varios impuestos. También está la depreciación acelerada, las deducciones y los descuentos o reducciones del impuesto adeudado.

⁴ El concepto de equidad hace relación a un trato justo, esto es, que contribuyentes iguales tributen de la misma manera (equidad horizontal) y que contribuyentes diferentes tributen de manera diferente (equidad vertical).

Igualmente, cabe hacer una distinción entre los incentivos fiscales que estimulan la inversión y los que incentivan la producción y/o el empleo. Los primeros generalmente se realizan a través de descuentos sobre los impuestos a la renta para inversión en proyectos prioritarios o para el desarrollo económico. Los segundos reducen los costos tributarios que gravan la producción y circulación de mercancías.

2. Incentivos a la inversión

El objetivo básico de los incentivos fiscales concernientes a las políticas de fomento industrial o regional es la atracción de inversiones que de otra forma difícilmente se canalizarían hacia las actividades o regiones previstas. Las actividades (regiones) seleccionadas deben ser aquellas que por sus características propias generan un beneficio social que excede al privado.

Al adoptar incentivos tributarios para la inversión es necesario tener en cuenta que su eficiencia varía con el ciclo económico. En períodos recesivos, el nivel de inversión privada depende principalmente de la expectativa de recuperación en las ventas. En esta situación, las políticas macroeconómica, cambiaria y comercial son más efectivas para reactivar la demanda que los estímulos directos (tributarios o crediticios)⁵. En estas condiciones, el crecimiento a corto plazo dependerá muy poco del nivel de inversión privada y enteramente del nivel de demanda global efectiva sobre la producción nacional, ya que se cuenta con un alto porcentaje de capacidad instalada sin utilizar.

Así, en estos períodos, los sacrificios de ingresos públicos que conduzcan a menores niveles de inversión pública con el objeto de estimular la inversión privada resultan contraindicados. Además, los estímulos a la inversión favorecen más a las actividades intensivas en capital, lo que puede agravar los problemas de desempleo y subempleo, y propiciar una asignación subóptima de los escasos recursos de capital.

Lo que se recomienda para aumentar el nivel de inversión son medidas conducentes a ejecutar proyectos que de otra manera no se llevarían a cabo en un momento dado del tiempo, es decir, medidas que hagan atractivos proyectos que en ausencia suya no lo serían. Los mecanismos recomendados para lograr este efecto son los subsidios directos a las condiciones crediticias o al valor de las materias primas, la mayor protección efectiva o las políticas de precios, pero no las exenciones tributarias y sólo en algunos casos las deducciones o descuentos al valor de la inversión.

De acuerdo con la experiencia, el incentivo más adecuado para la inversión es la coherencia en la política económica y social del Estado, sus niveles de inversión en infraestructura, la educación de la población, la claridad en la regulación y la estabilidad política y social. Aunque en algunos casos la estructura del sistema tributario puede contribuir a atraer al inversionista, el costo tributario rara vez es comparable con todas las otras variables que afectan las decisiones de inversión: si bien su ventaja es ser más tangible y fácil de exigir, no por ello es la variable relevante. Los sistemas de incentivos fiscales deben, por lo tanto, combinarse con mejoras en la estructura tributaria básica y en la administración de impuestos orientadas a reducir la tasa efectiva y a ampliar la base del sistema.

⁵ Perry y Cárdenas (1986).

3. Incentivos al empleo

El desempleo suele ser un problema de carácter cíclico. En tal caso, se requieren medidas para mitigar los efectos nocivos de corto plazo sobre la población más vulnerable; medidas que, si bien tienen un impacto fiscal, no afecten la estructura tributaria.

Cuando el desempleo adquiere connotaciones estructurales, lo usual es atacar directamente la fuente del problema, es decir, las características del mercado laboral que hacen particularmente onerosa la contratación de trabajo. En ocasiones, pero no siempre, dichas distorsiones están asociadas con excesivas cargas tributarias sobre la nómina. También existen distorsiones relacionadas con rigideces en los salarios, por ejemplo en el salario mínimo. En estos casos, si bien se hace deseable revisar la estructura tributaria, resulta evidente que dicha revisión debe ser generalizada a través de todos los sectores de la actividad económica.

II. | Incentivos tributarios en América Latina y Colombia

A. Los incentivos tributarios en Latinoamérica

Los incentivos tributarios se han aplicado en la mayoría de las economías latinoamericanas con diferentes objetivos y a diferentes escalas. Son utilizados, entre otros fines, para el desarrollo de las regiones, la promoción de algunos sectores económicos, la protección y conservación ambiental, el fomento a la inversión nacional y extranjera y el impulso a las exportaciones.

En la mayoría de países el principal objetivo ha sido el desarrollo de regiones específicas, otorgando incentivos a los inversionistas y a las empresas que se establezcan allí. Esto se hace por medio de la reducción o exoneración de los impuestos a la renta principalmente, al valor agregado y al comercio exterior, incluidos los aranceles de importación a los bienes de capital y a las materias primas.

Las exenciones también se han dirigido a promocionar los sectores que cada país discrecionalmente ha considerado más importantes para el crecimiento económico: la agricultura, la industria, la pesca, el transporte, el turismo, la explotación de hidrocarburos y la generación y transmisión de energía eléctrica, entre otros.

En general, la inversión cuenta con gran cantidad de incentivos en todos los países, mas no sucede así con la inversión extranjera: únicamente Venezuela cuenta con esta modalidad. México y Brasil incluyen importantes incentivos a la investigación y el desarrollo. En el caso brasileño, dichos incentivos tienen como principal objetivo el desarrollo industrial.

Colombia no es la excepción en América Latina, ya que dispone de un número considerable de exenciones tributarias dirigidas principalmente al desarrollo regional. Así mismo, cuenta con incentivos en algunos sectores importantes para el crecimiento económico como turismo, exportaciones⁶, ciencia y tecnología, e industria⁷, aunque en este último a pequeña escala. El Cuadro 1 ilustra las principales exenciones tributarias de los países en mención.

Cuadro 1
Incentivos fiscales en América Latina

País	Objetivo	Beneficiario	Renta	IVA	Comercio exterior	Otros
Argentina	Desarrollo de las regiones. Promoción regional con carácter sectorial.	Inversionistas. Empresas.	⊗ ⊗	⊗ ⊗	⊗	
Venezuela	Inversión extranjera. Desarrollo sectorial.	Sector agrícola, industria, pesca y turismo. Explotación de hidrocarburos y actividades relacionadas. Concesiones en obras públicas y servicios. Bienes raíces.	⊗ ⊗ ⊗	⊗ ⊗ ⊗		⊗
México	Promoción a la inversión en general. No existen incentivos directos para la inversión. Incentivos a la inversión en zonas libres de frontera. Fomentar las exportaciones de bienes y servicios. Inversiones en investigación y desarrollo.	Inversionistas y exportadores en general.	⊗ ⊗	⊗	⊗	
Brasil	Promocionar exportaciones Fortalecer el desarrollo regional y sectorial. Promoción a la investigación y desarrollo en bienes de capital.	Exportadores. Compañías de inversión Industria, agricultura y construcción en estas regiones. Compañías de vehículos. Industria.	⊗ ⊗ ⊗ ⊗		⊗ ⊗	⊗ ⊗
Perú	Amazonas. Regiones limítrofes.	Empresarios de la zona.	⊗ ⊗	⊗ ⊗		⊗ ⊗

⁶ Principalmente a bienes producidos en las zonas especiales de exportación.

⁷ Como es el caso de la industria del papel y las ubicadas en las zonas especiales.

Cuadro 1 (continuación)
Incentivos fiscales en América Latina

País	Objetivo	Beneficiario	Renta	IVA	Comercio exterior	Otros
Chile	Desarrollo regional.	Inversiones en zonas francas, Isla de Pascua y extremo sur. Agricultura, minería, turismo, transporte, industria y proyectos de transmisión de energía.	⊗			
	Desarrollo sectorial.		⊗	⊗		
	Promoción a la inversión en general. (no incentivos específicos a la inversión extranjera).		⊗			
	Desarrollo social.	Salud y educación		⊗		
	Promoción de exportaciones.					
	Promoción sectorial	Industria manufacturera.	⊗		⊗	
	Compañías en zonas francas.	Inversionistas de la zona.			⊗	
Desarrollo de las regiones deshabitadas.	Inversionistas de la zona.	⊗		⊗	⊗	
Sector turismo.	Hoteles, compañías de aviación.	⊗		⊗	⊗	
Colombia	Desarrollo regional.	Ley Paez:	⊗		⊗	
		• Empresas	⊗		⊗	
		• Inversionistas	⊗		⊗	
		• Empresas de tardío rendimiento	⊗		⊗	
		Eje Cafetero:				
		• Nuevas empresas.	⊗	⊗	⊗	
		• Servicios: seguros de terremoto.		⊗		
		Fronteras:				
		• Nuevas empresas.	⊗	⊗	⊗	
	Ley de la cultura	Productores de bienes de interés cultural.			⊗	
Ley del libro	Industria de papel.			⊗		
Ley de bomberos	Importación y compra de equipos especializados en la extinción de incendios.		⊗	⊗		
Desarrollo sectorial	Turismo:					
	• Empresas del sector		⊗			
	Ciencia y tecnología:					
	• Instituciones del sector.		⊗			
	• Donantes o inversionistas del sector.	⊗				
	Medio Ambiente:					
	• Inversiones ambientales.	⊗	⊗		⊗	
Zonas francas industriales.	Inversionistas y exportadores de la zonas				⊗	
Zonas económicas especiales de exportación.					⊗	

B. Incentivos tributarios en Colombia

A partir de la década de los años sesenta, el patrón de reformas y contrarreformas ha sido un fenómeno continuo de la política tributaria colombiana. A través de dichas reformas se han otorgado numerosos incentivos fiscales, justificados como mejoras a las condiciones de equidad, estímulos al crecimiento de la inversión o reducciones a las distorsiones existentes⁸. No obstante, en muchos casos el origen de las exenciones tributarias se debe a la influencia de diversos grupos de interés que presionan para obtener tratamientos favorables.

Dentro de los incentivos tributarios vigentes se encuentran diversas exenciones a la renta, al impuesto al valor agregado (IVA) y comercio exterior, tanto para algunas actividades específicas como para ciertas regiones (Cuadro 2).

Cuadro 2
Exenciones tributarias vigentes

Renta	IVA	Comercio exterior
Regímenes especiales: • Cooperativas (intermediación financiera). • Cajas de compensación. • Fondos de empleados. • Gremios que realizan actividades agrícolas, industriales y comerciales. Empresas de servicios públicos. Empresas editoriales. Ley Paez Eje Cafetero	Comisiones financieras. Sectores: agroindustria, transporte, vivienda, educación y salud. Servicios públicos domiciliarios. Servicios de aseo y vigilancia privada. Servicios de clubes sociales o deportivos de trabajadores. Almacenamiento de productos agrícolas. Entrada a eventos de recreación. Empresas editoriales. Importación de equipos para investigación.	Ley de fronteras Zonas de régimen especial. Ley Paez Eje Cafetero

⁸ Principalmente a bienes producidos en las zonas especiales de exportación.

Estas exenciones están orientadas principalmente a actividades agrícolas, comerciales e industriales (en particular la industria editorial) y a los productos relacionados con estos sectores. También se han visto beneficiadas algunas entidades de servicios públicos, sociales y financieros. El sector de ciencia y tecnología cuenta con incentivos para inversiones e importación de equipos para investigación.

En el caso del impuesto a la renta, la suma de los beneficios tributarios existentes representa un costo fiscal cercano al 3,0% del PIB, siendo los beneficios ordinarios el 86,0% de este costo (Cuadro 3). En el caso del IVA, los ingresos brutos dejados de percibir por concepto de exenciones en 1999 ascienden a cerca de \$9 billones (6,0% del PIB), según cálculos de la Dian.

De otra parte, algunos autores argumentan que las exenciones no han contribuido a generar mayor dinamismo en la inversión, y en su lugar sólo han ocasionado aumentos en el precio de los activos⁹.

Cuadro 3
Resumen de los beneficios fiscales en renta
Miles de millones de pesos

Concepto	1999	2000
Beneficios tributarios ordinarios de renta	4.349	4.504
Tratamientos aduaneros preferenciales	420	430
Beneficios Eje Cafetero	140	152
Total	4.909	5.087
Porcentaje del PIB	3,2	2,9

Fuente: Oficina de Estudios Económicos-Dian

III. | Metodologías para el análisis de incidencia fiscal

La interacción entre los diferentes sectores de la economía es un elemento fundamental en las decisiones de política pública, en particular en lo concerniente a la asignación de recursos. Por esta razón, la escogencia de sectores tributariamente favorecidos debe considerar su capacidad de generar encadenamientos “hacia adelante” (cuando el producto es insumo de otros procesos productivos) y

⁹ Sánchez, et al. (1998) argumentan que en los años 90, hubo una sustitución de ahorro interno por ahorro externo, que las empresas aumentaron la financiación de sus programas de inversión con crédito y que la inversión creció muy poco. Este período coincide con la puesta en marcha de un conjunto de reformas estructurales y con el mayor monto de exenciones a la inversión.

encadenamientos “hacia atrás” (cuando emplea los productos de otros sectores como insumos para su producción). Para cuantificar estos vínculos existen dos herramientas: una matriz insumo-producto, o un modelo de equilibrio general computable (MEGC)¹⁰.

El MEGC cuenta con una importante ventaja pues considera en su estimación las particularidades de la economía. Específicamente, el modelo utiliza tasas de tributación efectivas desagregadas en impuestos a la producción, otros impuestos a los productos, IVA, aranceles y renta, lo que introduce al modelo los vicios y bondades del régimen tributario vigente. Esto permite hacer un mejor análisis de la relación costo-beneficio de las posibles exenciones. Adicionalmente, la evaluación de los incentivos se hace en función de su impacto marginal en el sistema y no en forma aislada de la realidad de la que harían parte.

A. Descripción del MEGC

El MEGC empleado en este caso para calcular la incidencia de modificaciones a la estructura tributaria está basado en la matriz de contabilidad social para el año 1996¹¹. El modelo consta de 16 subsectores que pueden ser agrupados en agropecuario (café, otros agrícolas, pecuarios y silvicultura, caza y pesca), minero (petróleo y resto de minería), industrial (alimentos manufacturados, industrias intensivas en recursos naturales, industrias intensivas en trabajo no calificado, industrias intensivas en capital) y de servicios (construcción, transporte, electricidad, gas y agua, comunicaciones, servicios privados y servicios del Gobierno).

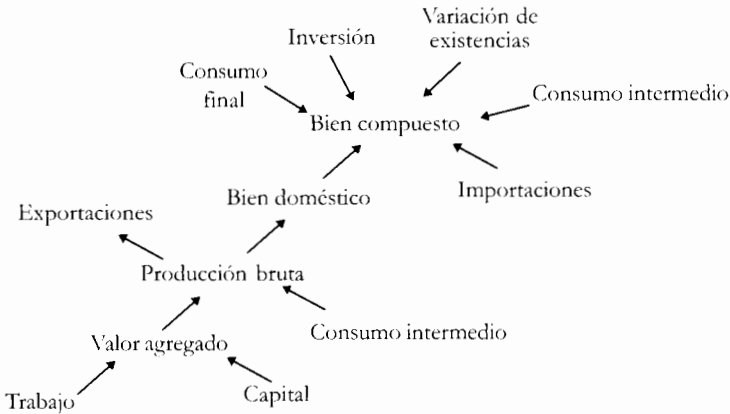
La estructura de la producción en cada sector se ilustra en el Diagrama . En el corto plazo, se considera que no existe sustitución entre insumos, ni entre estos y los factores de producción (capital y trabajo). Ello implica que las diferentes actividades productivas están sujetas a funciones de producción de coeficientes fijos.

De otra parte, se asume que el capital y el trabajo son sustitutos imperfectos: se combinan mediante una forma funcional CES, donde cada uno de los factores de producción es específico a su sector. Las cantidades de trabajo y capital que necesita el productor son determinadas de acuerdo con las características de sus mercados.

¹⁰ La matriz insumo-producto resume en sus filas y columnas los pagos y gastos de los diferentes sectores de la economía. Las filas muestran cómo se gastan los ingresos del sector y las columnas, cuáles son los pagos que se tienen que hacer para generar la producción del sector. Por su parte, el MEGC se basa en una Matriz de Contabilidad Social (SAM, por sus siglas en inglés), que contiene la información provista por el Sistema de Cuentas Nacionales, detallando los vínculos entre la oferta y la demanda de productos en la economía y las cuentas de los sectores institucionales. El MEGC contempla un número considerable de mercados, interactuando entre sí, en los cuales las decisiones de los agentes están dadas en los precios relativos, que equilibran la oferta y la demanda de dichos mercados. Adicionalmente, dentro de los componentes de un MEGC se encuentran diversas variables macroeconómicas, tales como ahorro e inversión, balanza de pagos y balance del Gobierno, entre otras.

¹¹ Para la descripción de la SAM de 1996, véase Prada y Ramírez (2000).

Diagrama
Estructura de producción del MEGC



En el caso del mercado laboral, se supone una imperfecta sustitución entre trabajo formal e informal. Adicionalmente, el mercado de trabajo formal-rural se ajusta vía precios ya que se fijan sus cantidades, mientras que los demás tipos de trabajo (informal-rural, formal-urbano e informal-urbano) se ajustan vía cantidades, y por tanto, sus salarios son fijos. Por su parte, el capital recibe rentas de las actividades primarias y existen *markup* en las actividades industriales y de servicios.

En la actividad productiva, por su parte, hay unos precios que se encuentran fijos en el mercado doméstico, como el precio del café pergamino (controlado por la Federación de Cafeteros) y el precio de los servicios del Gobierno, ya que por definición son regulados y deben responder a la meta de inflación de cada año.

La combinación de los insumos intermedios y el valor agregado a través de coeficientes fijos determina la oferta de producción doméstica, la cual puede venderse en el exterior (exportaciones) o en el mercado interno (bien doméstico). Sin embargo, tenemos que para los sectores de silvicultura, pecuario, caza y pesca, y petróleo, la oferta es determinada exógenamente.

La decisión de vender en el mercado externo o interno está determinada, en el modelo, por medio de una función CET¹². Para los demás sectores (excluyendo resto de minería) se asume que esto se realiza por medio de proporciones fijas. Las exportaciones de resto de minería y café son exógenas (en *quantum*).

Debido a los costos de transformación entre bien doméstico y bien exportado, las exportaciones no compiten directamente con las ventas domésticas, lo cual lleva a asumir que las exportaciones de bienes están restringidas por la demanda externa, las cuales se asumen infinitamente elásticas.

¹² La función de *elasticidad de transformación constante* (CET) representa la capacidad de sustituir o transformar el bien doméstico en bien exportado o viceversa. Esto se debe a que el bien doméstico y el bien exportado están diferenciados por características tecnológicas, de calidad, etc. y, en general, por costos de transformación.

Los consumidores demandan un bien compuesto, el cual es una combinación de bien doméstico y bien importado. Para modelar este hecho, en el comercio internacional se supone que entre categorías de bienes existen posibilidades de sustitución imperfecta entre los bienes importados y los bienes domésticos. De esta forma, todas las ofertas de un bien particular de origen doméstico son idénticas entre sí, como también todas las fuentes de comercio exterior de este bien, desde el punto de vista del comprador. Por tanto, la absorción doméstica consiste en la demanda total de un producto doméstico e importado agregado, cuya combinación se determina por el precio relativo y el grado de sustituibilidad.

La oferta de bien compuesto, además del consumo final de los hogares, satisface las necesidades de inversión bruta y consumo intermedio. Cabe anotar que el modelo también toma en cuenta los impuestos y subsidios que recaen sobre los diferentes tipos de bienes, tales como aranceles, subsidios a las exportaciones, impuestos indirectos sobre la producción, impuestos al valor agregado, etc.

Los ingresos generados por los factores productivos se distribuyen en proporciones fijas a los hogares. Los hogares los utilizan para consumir, ahorrar y pagar impuestos en proporciones fijas. Los gastos de consumo se asignan de acuerdo con funciones lineales de gasto (LFG)¹³.

Los ingresos del Gobierno provienen principalmente de los diferentes tipos de impuestos: impuestos indirectos, aranceles, IVA, impuesto a la renta (sobre las empresas y los hogares); además, el Gobierno recibe transferencias por montos exógenos del exterior. El Gobierno utiliza esos ingresos para pagar gastos de consumo corriente y de inversión que están dados exógenamente, dejando como saldo un superávit o déficit fiscal que se determina residualmente.

El ahorro privado es parcialmente endógeno y se determina de acuerdo con los coeficientes de ahorro de los hogares. De otro lado, el ahorro del gobierno es residual, tal como se explicó anteriormente. El déficit en cuenta corriente es fijado en dólares; por esta razón la tasa de cambio es libre, ya que esta variable equilibra el sector externo. Dado que la inversión privada y la inversión pública son exógenas (en términos reales), el ahorro agregado se ajusta a la inversión agregada: esto es conocido como el cierre macroeconómico del modelo¹⁴.

Es importante señalar que los resultados de incidencia fiscal pueden variar de acuerdo con el cierre macroeconómico que utilice el modelo. En un cierre keynesiano, donde la inversión es fija, como es el caso del modelo utilizado, los menores ingresos fiscales que se dejan de percibir por una disminución en los impuestos deben quedar compensados por un aumento del ahorro privado (ya que el ahorro externo es constante). Esto puede lograrse mediante un incremento en la actividad económica, lo cual puede llevar a un incremento de los ingresos privados y el consumo, con lo cual se magnifica el efecto de la disminución en los impuestos.

¹³ La característica de estas funciones de gasto es que reconocen un umbral de consumo mínimo o gasto comprometido, por debajo del cual los consumidores obtienen *desutilidad* y, por lo tanto, el ingreso se dedica, en primera instancia, a satisfacer dichos consumos mínimos, independientemente de los precios relativos de los bienes.

¹⁴ El cierre macroeconómico se refiere a que se cumpla la igualdad de ahorro e inversión para garantizar la consistencia macroeconómica. Los cierres más utilizados son el neoclásico, en el que la inversión se ajusta a la disponibilidad de ahorro, y el keynesiano, en que el equilibrio se logra modificando el consumo (privado y/o público) para generar el ahorro que iguala la inversión (Lora, 1996).

B. Impacto de los incentivos propuestos

El método para la estimación de las diferentes propuestas de iniciativa ministerial sobre incentivos tributarios –resumidas en el Anexo 1– se basa en simular una reducción en el impuesto pagado por el sector económico respectivo, tomando el MEGC como herramienta de análisis. Esto tendrá necesariamente, efectos sobre los niveles de consumo, empleo, exportaciones e inversión de la economía, que son las variables objetivo. Como el punto de partida es la reducción de un impuesto, es necesaria una estimación previa del costo fiscal de cada exención¹⁵.

El costo fiscal de los incentivos tributarios fue calculado por años, de acuerdo con los estimativos realizados por la Dian: el costo fiscal de las propuestas, en su conjunto, asciende a \$555 mil millones de 1999, lo cual equivaldría a aumentar el monto de exenciones vigentes en 12%. Este resultado se obtuvo después de evaluar el impacto de cada propuesta, en términos del recaudo tributario que se dejaría de percibir anualmente si se otorgaran los incentivos planteados¹⁶.

Si bien el término de los distintos incentivos varía –desde un período de tres años para el proyecto de reactivación automotriz, hasta 11 años para el del Magdalena Medio, o incluso con carácter permanente como en los sectores agrícola y minero (Cuadro 4)–, el análisis del impacto hecho con base en el MEGC toma tan sólo un año, pues no incorpora elementos dinámicos.

Cuadro 4
Costo fiscal de las propuestas
Millones de pesos de 1999

Iniciativa	Proyecto	Costo fiscal	Término
Ministerio de Minas	Promoción minería.	295.085	Indefinido
Ministerio de Agricultura	Promoción agricultura.	6.254	Indefinido
Ministerio de Transporte	Reposición parque automotor público.	11.670	5 años
Ministerio de Comercio Exterior	Reactivación automotriz y reposición parque automotor.	144.300	3 años
Ministerio de Comunicaciones	Promoción de tecnologías de información.	41.700	10 años
DNP	Promoción Magdalena Medio.	56.114	11 años

Fuente: Oficina de Estudios Económicos-Dian.

¹⁵ La reducción del impuesto corresponde, para cada sector, al costo fiscal de la exención. Para el cálculo de dichos costos se contó con la asistencia de la Dian.

¹⁶ La valoración del costo fiscal de cada propuesta se presenta en el Anexo 3.

Es importante anotar que existen otros costos potenciales asociados con la aplicación de las exenciones, que debido a la complejidad en su medición, escapan al alcance de la presente evaluación. Así, por ejemplo, se deben considerar: a) los costos administrativos de implementar los incentivos, b) los costos relacionados con la reducción de eficiencia en la economía por las distorsiones que conllevan las exenciones, c) los costos (o beneficios) por las externalidades negativas (o positivas) asociadas a los incentivos, d) los costos de mayor evasión, elusión y captura de rentas y e) los costos de financiación de los mayores niveles de déficit y, por lo tanto, de los mayores pasivos financieros del Gobierno (por ejemplo, a través de mayores presiones en los mercados de crédito doméstico y/o externo).

Para la realización de las simulaciones se consideraron dos escenarios: uno en el que los recursos de los incentivos tributarios objeto de exención no son reinvertidos; y otro en el que dichos recursos son reinvertidos en su totalidad. En el primer caso, los recursos exentos representan un mayor ingreso, que se reflejaría en incrementos del consumo y/o el ahorro, y en el segundo, toman la forma de inversión adicional en la economía¹⁷.

Los resultados de incidencia de los incentivos, utilizando el MEGC, se presentan en el Cuadro 5. Se observa que la diferencia entre suponer que los recursos de las exenciones son o no reinvertidos es sustancial y determinante al momento de decidir la viabilidad de las propuestas. En términos de crecimiento económico, los proyectos con impacto positivo serían el de promoción minera y el de reactivación automotriz (con incrementos de 0,07% en el PIB), seguidos por el de promoción a la región del Magdalena Medio (0,03%). Si los recursos exentos son reinvertidos (Cuadro 5, panel b), el efecto sobre el PIB se ubica, en cambio, en 0,34%, 0,14% y 0,07% para los mismos proyectos, respectivamente. En los demás casos, se observa igualmente la relevancia de reinvertir los recursos objeto de exención, aunque el impacto sigue siendo marginal (inferior al 0,1% de crecimiento del PIB).

Comparando el *beneficio* económico de cada propuesta –medido como el efecto sobre el crecimiento del PIB– con su costo fiscal –definido en términos del monto exento, únicamente– (ambos en millones de pesos), se obtiene un primer criterio de evaluación y ordenamiento de las propuestas¹⁸. La relación beneficio-costo es desfavorable cuando los recursos de las exenciones no se traducen en mayor inversión: dicha tasa es menor que uno para todas las propuestas, es decir, ninguna exención está justificada económicamente si no se puede garantizar la reinversión de los recursos eximidos. Por el contrario, en el escenario con inversión la relación es siempre mayor que uno, con excepción de las propuestas de reposición del parque automotor público y de promoción de tecnologías de información.

Bajo este criterio, serían viables las propuestas para los sectores agrícola, minero y automotriz, así como el de la región del Magdalena Medio, siempre y cuando se garantice la reinversión de los recursos exentos.

¹⁷ Esta nueva inversión se incorpora en el modelo, manteniendo la composición de la inversión total inicial. Es decir, que la inversión en cada sector de la economía aumenta de acuerdo con su participación en la inversión total antes de la introducción del incentivo.

¹⁸ El beneficio económico se asocia con el crecimiento del PIB, teniendo en cuenta que los incentivos propuestos buscan un mayor desarrollo de los sectores o regiones considerados. El costo corresponde a los ingresos tributarios que la Nación dejaría de percibir al otorgar el incentivo fiscal.

Cuadro 5
Crterios para la evaluaci3n de las propuestas
a. Sin reinversi3n

Proyecto	Incremento en el PIB (%)	Raz3n Beneficio/ Costo^{1/}	Efecto sobre el bienestar^{2/} (%PIB)	Cambio en el d3ficit del Gob. Central (%PIB)	Empleos adicionales	Efecto sobre inflaci3n (%)	Externalidades	Recomendaci3n
Promoci3n miner3a	0,07	0,37	0,07	0,09	8.626	0,13	Ambientales -	NEI
Promoci3n agricultura	0,00	0,80	0,01	0,00	359	0,00	Ambientales - Ambientales +	NEI NEI
Reposici3n parque automotor p3blico	0,00	0,13	0,00	0,00	719	0,01	Ambientales +	NEI
Reactivaci3n automotr3z y reposici3n parque automotor	0,07	0,76	0,05	0,06	7.069	0,01	Ambientales - Productividad -	NEI NEI
Promoci3n tecnolog3as de informaci3n	0,00	0,04	0,01	0,00	240	0,00	Productividad +	NEI
Promoci3n Magdalena Medio	0,03	0,89	0,04	0,02	5.391	0,01	Sociales +	NEI

NEI: no establecer el incentivo.

^{1/} El beneficio corresponde al incremento en el PIB y el costo al menor recaudo tributario a causa del incentivo (ambos en millones de pesos).

^{2/} Monto (en porcentaje del PIB) que habr3a que dar a la sociedad para alcanzar el mismo nivel de bienestar que se alcanza con la exenci3n.

Cuadro 5 (continuación)
Crterios para la evaluaci3n de las propuestas
b. Con reinversi3n

Proyecto	Incremento en el PIB (%)	Razi3n Beneficio/Costo^{1/}	Efecto sobre el bienestar^{2/} (%PIB)	Cambio en el d3ficit del Gob. Central (%PIB)	Empleos adicionales	Efecto sobre inflaci3n (%)	Externalidades	Recomendaci3n
Promoci3n miner3a	0,34	1,72	0,32	-0,03	35.483	0,33	Ambientales -	EI
Promoci3n agricultura	0,01	1,79	0,01	0,00	479	0,01	Ambientales - Ambientales +	EI
Reposici3n parque automotor p3blico	0,01	0,78	0,00	0,00	2.756	0,02	Ambientales +	NEI
Reactivaci3n automotriz y reposici3n parque automotor	0,14	1,45	0,04	-0,02	11.861	0,21	Ambientales - Productividad -	EI
Promoci3n tecnolog3as de informaci3n	0,02	0,87	0,01	-0,02	2.636	0,06	Productividad +	NEI
Promoci3n Magdalena Medio	0,07	1,75	0,05	0,00	8.506	0,07	Sociales +	EI

EI: establecer el incentivo.

NEI: no establecer el incentivo.

^{1/} El beneficio corresponde al incremento en el PIB y el costo al menor recaudo tributario a causa del incentivo (ambos en millones de pesos).

^{2/} Monto (en porcentaje del PIB) que habr3a que dar a la sociedad para alcanzar el mismo nivel de bienestar que se alcanza con la exenci3n.

Fuente: Oficina de Estudios Econ3micos-Dian

Si suponemos que los incentivos planteados generan captura de rentas, es decir, que las firmas no elegibles buscan parecerse a las favorecidas para gozar de la exención, el costo fiscal aumenta, afectando la razón beneficio-costos y, por ende, la viabilidad de las propuestas. La captura de rentas se asocia con un mayor costo fiscal en la medida en que las firmas que la realizan se comportan como si estuvieran cubiertas por el incentivo y reducen, por consiguiente, los ingresos tributarios de la Nación. En el caso particular del proyecto de reactivación automotriz, si la búsqueda de rentas supera el 45% del costo fiscal estimado —o \$65 mil millones— la razón beneficio-costos sería inferior a uno. Para las demás propuestas que resultan viables bajo este criterio —minería, agricultura y Magdalena Medio—, niveles de captura de rentas superiores al 70% del costo fiscal inicialmente estimado, correspondientes a \$206, \$4 y \$40 mil millones, respectivamente, eliminarían su viabilidad¹⁹. La evidencia nacional e internacional indica que estos niveles de captura de rentas son usuales, de forma que su consideración es crucial al momento de plantear las exenciones.

En relación con el impacto de cada incentivo sobre el balance fiscal, se aprecia que en el caso de no reinvertir los recursos exentos, el déficit fiscal presentaría un aumento entre 0,02 y 0,09 puntos porcentuales del PIB, con excepción de los proyectos de promoción agrícola, reposición del parque automotor de servicio público y tecnologías de información, cuyo impacto sobre el déficit es relativamente pequeño²⁰. Sin embargo, el efecto conjunto de estos tres proyectos puede incidir negativamente en el balance del Gobierno Central. Los aumentos en el déficit fiscal generarían presiones al alza en la tasa de interés, lo cual desestimularía el resto de la inversión. Si, en su lugar, los recursos exentos son reinvertidos, se presentaría la situación contraria —reducciones en el déficit fiscal— como resultado de los efectos positivos sobre el crecimiento.

Otro criterio para evaluar los efectos de las políticas sobre el bienestar de la población es a través de la “variación equivalente en el ingreso”, medida que representa el aumento de bienestar que se logra mediante la abolición de un impuesto existente. Se observa en el Cuadro 5 que sólo las propuestas de los sectores minero y automotriz y la de la región del Magdalena Medio conducen a un mayor bienestar. Este resultado se mantiene en el caso de reinvertir los recursos exentos, con mayores efectos positivos sobre el bienestar. Sin embargo, en términos generales, el cambio en el bienestar es muy reducido —inferior al 0,05% del PIB— excepto para el proyecto de minería, donde el incremento es de 0,32%. Puesto que el monto fiscal de las exenciones concedidas se estima en 0,4% del PIB, este resultado muestra que aún en el escenario más optimista, la “rentabilidad” de las exenciones es relativamente modesta.

En términos de empleo (asalariado y no asalariado) nuevamente las propuestas de minería, sector automotriz y Magdalena Medio tendrían un ligero impacto positivo, que se acentuaría al reinvertir los recursos, generando así un aumento del empleo entre 0,05% y 0,07% en el primer caso (5.400 a 8.600

¹⁹ Los porcentajes mencionados, 45% y 70%, se determinan calculando el monto de recursos que, adicionados al costo fiscal inicial, reducen la razón beneficio-costos por debajo de uno. Cualquier nivel de captura de rentas superior a este monto hace que la propuesta deje de ser viable.

²⁰ En el caso del proyecto de promoción a las tecnologías de información, el impacto sobre el déficit fiscal puede ser superior al estimado, en la medida en que el crecimiento de este sector pueda aumentar sistemáticamente en el futuro, lo cual no se puede acreditar con la información observada hasta el momento.

empleos, respectivamente) y entre 0,07% y 0,3% en el segundo (8.500 a 35.460 empleos), siendo el proyecto del sector minero el de mayor impacto. No obstante, es importante resaltar que el aumento en el número de empleos es muy moderado, inferior al 1%.

Por último, los proyectos tienen asociadas externalidades de distinto tipo, las cuales requieren un estudio específico para su valoración. El Cuadro 5 señala las principales externalidades de cada propuesta, distinguiendo su carácter positivo o negativo. Con este criterio los beneficios del proyecto del sector minero se reducen, pues tiene externalidades ambientales negativas asociadas con el proceso mismo de explotación. Lo mismo ocurre con el proyecto de reactivación automotriz, que implicaría además externalidades negativas en términos de eficiencia si se produce mayor congestión vehicular.

De otra parte, los proyectos de reposición de vehículos públicos, tecnologías de información y Magdalena Medio, generan externalidades positivas. El primero, al reducir la contaminación generada por las altas emisiones provenientes de los vehículos viejos; el segundo, por la mayor productividad asociada con la expansión tecnológica; y el último, por los beneficios sociales ligados al desarrollo de la región. Por su parte, el proyecto de promoción al sector agrícola puede dar lugar a externalidades ambientales tanto negativas como positivas. Las primeras se relacionan con el estímulo a la reforestación y las segundas con los insumos empleados, que pueden ser contaminantes (como en el caso de los plaguicidas). De acuerdo con la consideración de externalidades, sólo se refuerza la viabilidad del proyecto del Magdalena Medio.

En suma, las exenciones sólo son aconsejables si se puede garantizar la reinversión de los recursos exentos en cada sector. Sin embargo, esto requeriría otros instrumentos, como las inversiones forzosas o nuevos incentivos a través de deducciones o descuentos por las inversiones adicionales, los cuales resultan altamente distorsionantes y, por tanto, ineficientes, además de administrativamente costosos y complejos. Habría que evaluar nuevamente la incidencia de estos instrumentos. Adicionalmente, el efecto fiscal de estos mecanismos y su desventaja técnica frente a instrumentos de focalización de gasto en aquellas áreas objeto de promoción lleva a concluir que no es aconsejable utilizarlos.

IV. | Conclusiones

De acuerdo con los resultados de incidencia y los criterios de valoración mencionados, es claro que ninguna de las propuestas de incentivos tributarios es viable si los recursos adicionales, producto de cada exención, no son reinvertidos. A su vez, resulta complejo garantizar la reinversión de dichos recursos, puesto que para ello se requerirían mecanismos adicionales, que son de difícil control e implican mayores costos en términos administrativos, fiscales y de eficiencia.

La experiencia internacional ha mostrado que los incentivos fiscales han sido poco efectivos en estimular la inversión, cuestionando así la necesidad de recurrir a este tipo de mecanismos. El punto relevante es que la porción del flujo adicional de recursos que no se reinvierte deja de estar disponible para llevar a cabo cualquier inversión adicional. Así pues, los incentivos fiscales, en general, benefician también aquella inversión que en su ausencia igualmente se habría efectuado.

De otra parte, para los diversos casos de estímulos fiscales implementados en el país y en el ámbito internacional, se ha observado que prácticas como la búsqueda de rentas, la evasión y la elusión fiscal han sido comunes y significativas. Si el objetivo de los incentivos fiscales es estimular la actividad económica, recursos equivalentes a aquéllos pueden emplearse con mayor certidumbre en ampliar los programas de inversión pública en educación, infraestructura e investigación y desarrollo, con un impacto sobre empleo y bienestar más directo y controlable, y sin los nocivos efectos colaterales mencionados. Este tipo de inversión es la única que el Gobierno puede manejar directamente.

La experiencia muestra, igualmente, que el incentivo más adecuado para la inversión es la coherencia en la política económica y social del Estado, sus niveles de inversión en infraestructura, la educación de la población y la estabilidad política y social. El costo tributario rara vez es comparable con todas las otras variables que afectan las decisiones del inversionista, su ventaja es que es más tangible y fácil de exigir, mas no por ello es la variable relevante, ni tampoco la que promueve mayor eficiencia económica y en el funcionamiento del Estado.

Apéndice

Anexo 1

Propuestas de incentivos tributarios

A continuación se describen las propuestas suministradas por los ministerios interesados en establecer estímulos tributarios para sus sectores.

Ministerio de Agricultura

Proyecto:

Ley para otorgar beneficios tributarios al sector agropecuario

Objetivo:

- Recuperación del sector agropecuario.
- Dar al sector agrícola un tratamiento de “industria naciente” tomando medidas de carácter tributario que estimulen la inversión.

Justificación:

- Situación desfavorable del sector.
- Obligación legal y constitucional del Congreso y del Ejecutivo para promover la actividad agropecuaria.

Incentivos propuestos:

- No considerar renta ni ganancia ocasional los ingresos por concepto de incentivos agropecuarios y subsidios recibidos de Finagro.
- Dedución de cuotas anuales de depreciación de activos fijos vinculados directamente con actividades agropecuarias, *también* para las personas naturales no obligadas a llevar libros en los términos del Código de Comercio.
- Eximir al sector agropecuario de la aplicación de renta presuntiva.
- Excluir de la renta presuntiva a las empresas industriales y comerciales del Estado, así como a las sociedades de economía mixta con participación mayoritariamente estatal, que formen parte del sector agropecuario.
- En el impuesto a la renta, descuento por obras y equipos, en su coeficiente de amortización.
- Excluir del sistema de ajustes integrales por inflación a los activos fijos del sector agropecuario.
- Descuento del 50% del monto de gastos y prestaciones sociales correspondientes a nuevos empleos permanentes generados por contribuyentes dedicados a la actividad agropecuaria.

- Beneficios tributarios en IVA, renta y aranceles de bienes de capital a nuevas empresas del sector, con proyectos productivos rentables que aseguren la generación de empleo a largo plazo y la protección del medio ambiente (en un término de tres a cinco años).
- Beneficios tributarios a la comercialización, producción y venta de bienes y servicios en el sector agropecuario.
- Traducir hasta el 60% de las inversiones que se realicen en reforestación en títulos valores que puedan ser utilizados directamente por las empresas, o por terceros, para el pago del impuesto a la renta.
- Reducir el valor del impuesto predial para las áreas cubiertas con plantaciones forestales. Para no afectar los ingresos municipales se propone hacer la deducción del pago de tasas retributivas y compensatorias que el municipio deba cancelar a las corporaciones autónomas regionales o a la entidad ambiental competente.
- Eliminar el IVA de las materias primas para la producción de insumos agropecuarios, forestales y de pesca, así como de una serie de productos de estos sectores.

Ministerio de Minas

Proyecto:

- Ley de inversión minera
- Modificación al Código de Minas

Objetivo:

- “Relanzamiento” de la minería: promover un mayor desarrollo y competitividad sectorial, así como atraer mayor inversión privada nacional y extranjera a través de reformas estructurales a la legislación y al aparato institucional.
- Aumentar la competitividad del sector minero a través de una reforma tributaria conducente a reducir la carga fiscal, especialmente para los cuatro principales productos de exportación, a saber: oro, níquel, carbón y esmeraldas.

Justificación:

Situar al sector minero en pie de igualdad tanto en el orden internacional —con los países competidores— como con los demás sectores productivos de la economía nacional (especialmente con hidrocarburos).

Incentivos propuestos:

- Eliminar la renta presuntiva a la minería.
- Permitir esquemas de agotamiento del recurso minero (como la deducción con base en el método de porcentaje fijo).
- Permitir descuentos (o deducciones) acelerados por inversiones en infraestructura social.
- Permitir descuentos (o deducciones) acelerados por inversiones en exploración.

Ministerio de Comercio Exterior

Proyecto:

Ley para reactivar la industria automotriz de autopartes, incrementar la seguridad vial, proteger el medio ambiente e incentivar la reposición del parque automotor.

Incentivos propuestos:

- Durante los años 2000 y 2001, descuento tributario para el pago de IVA o renta a ensambladoras que otorguen un descuento de al menos el 20% antes del IVA en vehículos de producción nacional para el servicio de transporte público, previa entrega, por parte del comprador, de un vehículo de servicio público con más de 10 años y de la misma categoría, para su chatarrización.
- Deducción de intereses sobre préstamos para adquisición de automóvil en impuesto a la renta (incluyendo retención en la fuente de este impuesto). Este beneficio aplicaría únicamente a los asalariados que repongan un vehículo de su propiedad por uno nuevo de producción nacional (sólo se acepta un vehículo por asalariado).
- Descuento tributario a entidades financieras que financien la adquisición de vehículos nuevos, equivalente al 1% del valor de los intereses que anualmente declaren por dicha financiación.

Proyecto:

Ley que amplíe beneficios a las zonas económicas especiales de exportación (ZEE) creadas por el Decreto 049 de 2000.

Objetivo:

Flexibilizar los requisitos para acceder a los beneficios tributarios en las zonas especiales mencionadas, unificando los regímenes con el de otras zonas, como la de San Andrés y Providencia.

Incentivos propuestos:

- Eliminación del arancel y del IVA al ingreso de mercancías de terceros mercados.
- Reconocimiento del CERT a los productos que se destinen a las ZEE.
- Esquema de exenciones sobre la tarifa del impuesto a la renta, atado a generación de empleo o a reinversión de utilidades.
- Exención de dividendos y participaciones de inversionistas.
- Esquema de exenciones escalonadas (por ejemplo, 100% durante 10 años y 50% para los 10 años siguientes).
- Traslado de costos de generación de empleo como descuento tributario limitado a un porcentaje del ingreso.
- Exenciones totales o parciales del impuesto a las remesas o reforma de la definición de reinversión.
- Exención del impuesto de timbre sobre documentos de exportación de servicios.
- Reducción de impuestos parafiscales.
- Garantizar la estabilidad jurídica por lo menos por 20 años.

Ministerio de Comunicaciones

Proyecto:

Agenda Nacional de Conectividad

Objetivo:

Masificar el uso de las tecnologías de información para avanzar en la modernización y competitividad nacional. Acelerar de este modo el desarrollo socioeconómico y cultural del país y encontrar una nueva fuente de empleo y de ingresos.

Justificación:

El alto costo que supone la adquisición de *software* básico y *hardware* en el país dificulta la modernización de las instituciones públicas, el mejoramiento de la competitividad del sector productivo y el acceso al conocimiento.

Incentivos propuestos:

- Eliminar el arancel de los microcomputadores y el *software* durante un período de diez años.
- Eliminar el IVA de los microcomputadores y el *software* durante un período de diez años.

Ministerio de Transporte

Proyecto:

Ley sobre reposición vehicular y racionalización de la oferta de transporte público.

Objetivo:

Solucionar el problema de reposición de vehículos de servicio público urbano de pasajeros que salieron de circulación o están próximos a hacerlo.

Justificación:

- La seguridad y calidad del servicio se ven afectadas notablemente por el uso de vehículos en condiciones inadecuadas.
- Las emisiones contaminantes se encuentran estrechamente relacionadas con la edad del automotor.
- Se han adquirido compromisos para mitigar el impacto social de la salida de vehículos de circulación, en el caso de pequeños propietarios.
- La sobreoferta que caracteriza al sector lo ha hecho poco rentable, dificultando así el acceso al crédito.

Incentivos propuestos:

- Bono de desintegración: entregar al propietario que desintegre su vehículo de más de 20 años un bono redimible únicamente para el pago del IVA o del impuesto a la renta.

- Plan Canje: con base en el volumen de ventas esperado, acordar con ensambladoras un descuento no inferior al 20% sobre el valor de un vehículo nuevo. El descuento será financiado en un 50% por la ensambladora y en el otro 50% por el Estado, a través de los bonos de desintegración.

Proyecto:

Gas natural vehicular (GNV)

Objetivo:

Desarrollar de manera integral todos los proyectos relacionados con la utilización del gas natural vehicular como combustible sustituto para el sector transporte.

Justificación:

- Importante ahorro de energía al reducir el consumo de gasolina y diesel.
- Reducción de los costos de operación vehicular.
- En relación con su impacto ambiental, el sector transporte produce el 35% de emisiones de CO², las cuales pueden reducirse en un 90% con la masificación del gas natural vehicular.

Incentivos propuestos:

- Mantener las exenciones del IVA para las tecnologías que promueven el desarrollo limpio, como es el caso de los equipos relacionados con el GNV (*kits* de conversión, dedicados y vehículos con motores dedicados a gas natural).
- Reducir temporalmente las tasas arancelarias de los equipos relacionados con el GNV, con el fin de incentivar su importación frente a los mismos equipos que trabajen con diesel o gasolina.
- Exenciones arancelarias para equipos asociados a las estaciones de servicio dedicadas a gas y para los de los talleres de conversión y mantenimiento.

Superintendencia de Valores y Ministerio de Desarrollo

Proyecto:

Reforma al artículo 36-1 del Estatuto Tributario

Objetivo:

- Profundizar y desarrollar el mercado público de valores.
- Otorgar el beneficio tributario a un sector más amplio y menos concentrado, a través de vehículos de ahorro masivo. De este modo se favorece al público ahorrador en general, a través de los fondos de inversión abiertos y permanentes y no sólo a los grandes propietarios de empresas.
- Generar un incentivo real para que pequeños y medianos inversionistas y ahorradores lleven recursos al mercado de capitales.
- Estimular a inversionistas institucionales a participar en el mercado de capitales.

Justificación:

- El beneficio tributario actual²¹ no promueve ni incentiva el mercado de capitales. Este beneficia a los mayores accionistas, que en la mayoría de casos negocian acciones para gozar del beneficio, haciendo muy poco por la profundidad del mercado y la permanencia de inversionistas institucionales.
- El índice de bursatilidad de la Superintendencia de Valores permite ver el movimiento de una acción, pero no su circulación en manos del público en general.

Incentivos propuestos:

- Favorecer los rendimientos de acciones, bonos obligatoriamente convertibles en acciones y bonos de riesgo, considerándolos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional como hasta ahora ocurre con la enajenación de acciones de alta y media bursatilidad. La enajenación de estos activos debe realizarse por *fondos abiertos* a través de una bolsa de valores.
- Para el caso de fondos que no son contribuyentes de impuesto a la renta (art. 23 FT) se requiere un mecanismo para que las empresas no graven la porción de los dividendos que les corresponde, con el fin de que se aumente su flujo de caja.

Departamento Nacional de Planeación

Proyecto:

Ley para el desarrollo social y económico de la zona del Magdalena Medio, afectada por conmoción social

Objetivo:

Promover en la región el crecimiento económico y fomentar la creación de nuevas fuentes de empleo en el sector agrícola de la economía, y especialmente en cultivos de mediano y tardío rendimiento, tanto en su actividad primaria como industrial.

Justificación:

La conmoción social que vive la zona ha ido en detrimento de la calidad de vida en esta. Se considera que el estímulo a la inversión nacional y extranjera eliminaría las causas de dicha situación, ampliando el horizonte cultural de sus habitantes.

Incentivos propuestos:

- Renta exenta, por un término de cinco años, para las empresas de la zona —nuevas y existentes— relacionadas con ciertos cultivos de mediano y tardío rendimiento. Las empresas deberán satisfacer los requisitos dispuestos en la presente ley.

²¹ El artículo 36-1 establece: "(...) La utilidad proveniente de la enajenación de acciones de alta y media bursatilidad, certificada por la Superintendencia de Valores, realizada a través de una bolsa de valores, no constituye renta ni ganancia ocasional".

- Exención del impuesto a la renta a los dividendos o participaciones generados por utilidades exentas bajo el marco de esta ley.
- La celebración de contratos con las Unidades Productivas de Desarrollo Agropecuario (UPDA) o con las Fiducias Agropecuarias para la Paz (Fiapaz), creadas por esta ley, darán lugar a una exención hasta del 50% de la renta líquida para el contratante, cuando se acuerde el suministro de la producción por un período mínimo de 10 años. El porcentaje exento corresponderá al porcentaje que dichas compras representen frente al total de los costos del respectivo ejercicio.
- Las donaciones en efectivo para la creación o desarrollo de las UPDA darán lugar a una exención equivalente al 125% del valor donado en el año gravable en que se efectúe la donación.
- Las UPDA estarán eximidas de la obligación de realizar los aportes parafiscales al Sena, subsidio familiar e ICBF.
- Exención de renta a las sumas destinadas por el asalariado o el trabajador independiente al ahorro a largo plazo en las Fiapaz, siempre que las sumas no excedan el 30% de su ingreso laboral o tributario del año.
- Los dividendos y participaciones que reciban los inversionistas extranjeros provenientes de empresas ubicadas en la zona contemplada no estarán sometidos al impuesto sobre la renta ni al impuesto complementario de remesas, en la medida en que las utilidades que los generaron hayan gozado de las exenciones dispuestas en la presente ley.
- Las utilidades provenientes de obras de infraestructura realizadas en la zona mediante el sistema de concesión estarán exentas en un 50% del impuesto a la renta.
- Estabilidad tributaria para el término en que operen los respectivos incentivos económicos.
- Exención de todo impuesto, tasa o contribución, para las importaciones de maquinaria, equipo y sus elementos complementarios que realicen las empresas contempladas en esta ley, para su propio proceso productivo. Esto, siempre y cuando los bienes a importar no se produzcan en países con los cuales existan tratados especiales en materia arancelaria.
- Los contratos que se firmen para el desarrollo de esta ley estarán excluidos del impuesto de timbre durante un período de diez años y hasta tanto se mantengan los beneficios tributarios.

Anexo 2

Síntesis y clasificación de los beneficios tributarios

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
Reforma Tributaria 1983 (Ley 9 de 1983).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Darle tratamiento de ingreso tributario a los recursos de la Cuenta Especial de Cambios. 2. Eliminar la doble tributación la cual estaba afectando la inversión y la capitalización de las empresas. 3. Creación del IVA en lugar del impuesto a las ventas. Ello implica el cobro en cada una de las etapas. 	<p>I. Impuesto a la renta</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exclusión de la base tributaria de los sectores de bajos ingresos. • Reducción de las tarifas para evitar la reducción sistemática del ingreso disponible. <p><i>2. A la inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajustes de inflación a los ingresos financieros. • Reducción de tarifas de impuesto a las sociedades limitadas (sólo el 18%). • Exenciones de renta a las empresas industriales y comerciales del Estado cuya finalidad sea la financiación de los servicios de energía y educación. • Eliminación de la doble tributación de las sociedades limitadas. • Exención a los premios científicos, literarios, periodísticos, deportivos, etc. • Exención de la prima de colocación de acciones siempre y cuando se contabilice como superávit de capital. • Exención de los primeros ocho puntos de la corrección monetaria percibida por las sociedades aboradoras en el sistema Upac. <p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Extensión de la renta presuntiva a otros sectores de la economía (sector comercio e intermediarios financieros). 	<ul style="list-style-type: none"> • Al aplicarse las medidas en forma automática sí se logró una mejora en la equidad. • Se crearon inequidades al tratar en forma diferencial a los accionistas. • Los incentivos tributarios no funcionaron debido a la fuga de capitales y por el contrario las empresas y el Gobierno tuvieron que pagar una financiación más costosa (véase María Teresa Valderrama). • No hubo capitalización de las empresas por la vía accionaria.

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90
(continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
<p>Reforma Tributaria 1983 (Ley 9 de 1983).</p>		<p>II. Impuesto al valor agregado (IVA)</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establecieron tarifas diferenciales según la clase de bienes y servicios entre el 6% y el 35% (por ejemplo, la canasta familiar). <p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exención del pago de tarifa superior del IVA a los derivados del petróleo. <p><i>3. Eficiencia</i></p> <p>Eliminación de las exenciones que tenían algunos bienes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la base tributaria e incorporación de nuevos responsables del impuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se generaron distorsiones debido a la diferenciación de tarifas del IVA. • Mejoró la eficiencia administrativa del impuesto al extenderlo hasta la cadena de distribución. • Aumentó la evasión debido a la falta de controles por parte de la administración de impuestos.
<p>Reforma Tributaria 1986 (Ley 75 de 1986).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de la reforma era el fortalecimiento de la administración tributaria y propender por una mayor neutralidad del impuesto a la renta. 	<p>I. Impuesto a la renta</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción de la tarifa del impuesto a la renta en 100% para los ingresos bajos y 38% para los ingresos altos. • Exenciones para las indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad e ingresos en licencia de maternidad. • Eliminación de la declaración de renta para asalariados cuando la relación laboral implique retención en la fuente y un patrimonio inferior a \$6 millones. 	

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90 (continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
<p>Reforma Tributaria 1986 (Ley 75 de 1986).</p>		<p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unificación de la tarifa sobre renta gravable y ganancias ocasionales de las sociedades anónimas y las sociedades limitadas y extranjeras. • Reducción de la tarifa de renta a los dividendos percibidos por las sociedades extranjeras y personas naturales extranjeras al 30%. • Eliminación de la distorsión existente al favorecer la financiación con deuda en contraste con la capitalización en acciones. • Eliminación del componente inflacionario que incrementaba el impuesto a la renta. • Eliminación de la doble tributación, según la cual se gravaban los dividendos y las participaciones y adicionalmente se gravaban las sociedades con el impuesto de renta y complementarios. <p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación de la declaración del impuesto a la renta. • Traslado del recaudo a los intermediarios financieros. • Ampliación de la base tributaria a los fondos de inversión, fondos de valores, sociedades de economía mixta, Telecom y consorcios similares. • Creación de centros de asesoría tributaria. <p>II. Impuesto al valor agregado (IVA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se realizaron modificaciones al IVA. 	<ul style="list-style-type: none"> • La inversión solo creció en 1988, al pasar del 10% al 11,3% del PIB. Luego cayó al mismo nivel de 1987. • Efectivamente se logró una mayor neutralidad del impuesto a la renta.

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90 (continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
<p>Reforma Tributaria 1990 (Ley 49 de 1990).</p>	<p>1. Estimular el ahorro y el mercado de capitales. 2. Incentivar la repatriación de capitales para modernizar y reestructurar la economía.</p>	<p>I. Impuesto a la renta</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Relajación de las exigencias para declarar a una persona como no declarante. <p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exención de impuesto a la renta cuando se generan utilidades por venta de acciones a través de operaciones de bolsa. • Exclusión de los fondos de inversión, de valores y fondos comunes de la contribución de impuesto a la renta. • Reducción de las tarifas de remesas y renta para estimular la inversión extranjera • Eliminación del impuesto a las remesas cuando las utilidades se reinviertan por un período no inferior a 10 años. • Se estableció una tarifa única del 12% para los fondos de capital extranjero. <p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de tarifas al impuesto complementario entre el 3% para los bienes repatriados de acuerdo con el plazo de la Dian y de 5% cuando excedieran dicho plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la práctica, esta relajación implicó una reducción de la base tributaria. • Se logró repatriar capitales nacionales. • La relajación de las restricciones de liquidez provocaron una caída del ahorro a la mitad de la tendencia histórica. • La inversión privada descendió del 10,0% del PIB al 8,1% en el período 1990-1992. • La caída en los ingresos por gravámenes fue compensada con mayores recaudos de renta gracias a la repatriación de capitales. • Se mejoró la eficiencia tributaria gracias a la simplificación del impuesto a la renta.
		<p>II. Impuesto al valor agregado (IVA)</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • No se hicieron exenciones para promover la equidad. Por el contrario se elevó la tarifa del IVA del 10% al 12% para compensar la reducción de aranceles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hubo un <i>trade off</i> entre la menor base de impuesto a la renta y la mayor tarifa del impuesto al IVA.

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90
(continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
<p>Reforma Tributaria 1990 (Ley 49 de 1990).</p>		<p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Los incentivos a la inversión están asociados con la reducción de aranceles y la reducción de la sobretasa a las importaciones del 16,5% al 13%. <p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del arancel promedio de 16,5% en 1990 al 7% en 1994. • Traslado de 861 posiciones arancelarias del régimen de licencia previa al de libre importación. • Reducción del 16,5% al 13% de la sobretasa CIF de las importaciones en el período 1990-1994. • Eliminación de algunas exenciones del IVA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se generó la revaluación de la tasa de cambio.
<p>Reforma Tributaria 1992 (Ley 6 de 1992).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equilibrar el faltante de recursos generado por la reducción de los aranceles y su sobretasa. 2. Obtener recursos para cumplir con las obligaciones de gasto derivadas de la nueva Constitución. 	<p>I. Impuesto a la renta</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <p>No se incluyeron exenciones ni reducciones de tarifas para las personas de bajos ingresos.</p> <p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del impuesto de remesas del 12% al 7% entre 1993 y 1996. • Exención del impuesto a la renta a los fondos de capital extranjero. • Descuento del impuesto a la renta y complementarios en las adquisiciones de bienes de capital. • Eliminación del impuesto complementario de patrimonio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se corrigió la distorsión que existía a favor de los fondos de capital nacional en contra de los fondos extranjeros. • Con la puesta en práctica de estos mecanismos se le dieron incentivos a la inversión, los cuales contribuyeron a la elevación de la inversión privada, que pasó del 10,5% al 14,2% y 13,7% del PIB entre 1993 y 1995.

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90 (continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
Reforma Tributaria 1992 (Ley 6 de 1992).		<p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta por la incorporación de la totalidad de las empresas del Estado, cooperativas, fondos públicos y sociedades de economía mixta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se corrigieron distorsiones existentes debido a las exenciones de renta para muchas empresas del Estado y cooperativas (que era uno de los puntos críticos de elusión de impuestos).
	<p align="center">II. Impuesto al valor agregado (IVA) y timbre</p>		
		<p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exclusión de los artículos de la canasta familiar. • Establecimiento de tarifas diferenciales de IVA que oscilaban entre el 35% y 45% para los bienes suntuarios dependiendo de si eran producidos internamente o eran importados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta exclusión le dio un carácter progresivo a esta reforma.
	<p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Exclusión de la base del IVA de la maquinaria agrícola no producida en el país. • Autorización de descuentos del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estos beneficios influyeron en la elevación de la inversión privada durante este período. 	
	<p><i>3. Eficiencia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de la base del impuesto a bienes que gozaban de exenciones. • Ampliación de la base de impuesto de timbre a servicios antes exentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin duda esta eliminación de exenciones contribuye a elevar la eficiencia y la neutralidad del sistema tributario. 	

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90
(continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
Reforma Tributaria 1998 (Leyes 488 y 487 de 1998).	1. Elevar la eficiencia de la Dian para enfrentar la lucha contra el contrabando. 2. Dar cumplimiento con las promesas de campaña en cuanto a la reducción de la tarifa del IVA en un punto (bajarlo de 16% a 15%).	I. Impuesto a la renta 1. <i>Equidad</i> • Eliminación de la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. • Exención del impuesto a la renta para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios. • Deducción de las contribuciones a fondos de pensiones e invalidez y fondos de cesantías. 2. <i>Inversión</i> • Simplificación del sistema de ajustes por inflación con el fin de facilitar la operación de las personas jurídicas. • Deducción total de los intereses causados por las entidades objeto de vigilancia de la Superintendencia Bancaria. • Exención del impuesto de timbre para las operaciones de crédito público y otras asimiladas. • Eliminación del concepto de ganancia ocasional para las actividades de enajenación de acciones de alta bursatilidad realizada a través de operaciones de bolsa. 3. <i>Eficiencia</i> • Eliminación de las exenciones del impuesto a la renta a los intermediarios financieros que aún las mantenían, los fondos de empleados, gremios que realizan actividades industriales y comerciales y empresas de servicios públicos privatizadas. • Eliminación de exenciones tributarias a contribuyentes que posean títulos de deuda pública.	• Los efectos de la reforma todavía no se aprecian debido a la recesión de la economía en 1999.

Resumen de los incentivos y alcances de las reformas tributarias de los años 80 y 90
(continuación)

Reforma	Objetivo	Incentivos	Resultado real
Reforma Tributaria 1998 (Leyes 488 y 487 de 1998).		<ul style="list-style-type: none">• Eliminación de la renta presuntiva a las entidades financieras sometidas a tomas de posesión por parte del Estado. <p>II. Impuesto al valor agregado (IVA)</p> <p><i>1. Equidad</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Reducción de la tarifa del IVA del 18% al 15%.• Exclusión de los servicios básicos como salud, educación, servicios funerarios y servicios públicos domiciliarios.• Exención para los libros, revistas culturales, periódicos y útiles escolares. <p><i>2. Inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Degravación de los servicios hoteleros. <p><i>3. Eficiencia</i></p>	

Anexo 3

Costo fiscal estimado de las propuestas de incentivos tributarios

Proyecto presentado por el Ministerio de Minas y Energía sobre la reactivación del sector minero
Millones de pesos corrientes

Actividad económica	Deducción agotamiento porcentaje fijo ^{1/}	Deducción por inversiones infraestructura ^{2/}	Deducción 100% inversiones en exploración ^{3/}	Eliminación renta presuntiva	Costo fiscal total ^{4/}
Extracción de minerales de níquel (1331)	6.774	11.265	2.252	123	20.414
Extracción de piedras preciosas	333	1.976	395	19	2.723
• Oro	323	1.916	383	19	2.641
• Otros sin oro y esmeraldas	10	60	12		82
Extracción de carbón	410	256.446	-	45.242	302.098
Total	7.517	269.687	2.647	45.384	325.235

Nota: Para efectos de calcular el costo fiscal se determinó la tarifa efectiva como la relación de impuesto neto a renta gravable. La tarifa efectiva se usó para determinar el costo fiscal de las deducciones.

^{1/} Corresponde al 20% de los ingresos netos, descontando el beneficio actual, hasta el límite del 50% de la renta líquida. No aplica para quienes tienen pérdida sin concurrencia de beneficios fiscales).

^{2/} Se calculó como el incremento de los activos fijos netos e inventarios (inversión total) por el 60% correspondiente a la vigencia fiscal del año gravable que inicia la aplicación de la norma. El 40% restante se deduce en los dos períodos siguientes.

^{3/} Se calculó como el 10% del valor de la inversión, dicho valor por el 100% como deducción (Art. 1). Para carbón no se conocen expectativas de inversión.

^{4/} Se calculó un costo fiscal teórico, el cual corresponde al valor de las deducciones por 35%.

Fuente: declaraciones tributarias, SIAT. Cálculos elaborados por la División de Estudios Fiscales-Oficina de Estudios Económicos-Dian.

Proyecto presentado por el Ministerio de Agricultura sobre la reactivación del sector de la agricultura
Millones de pesos corrientes

	Impuesto sobre la renta		
	Actual	Propuesta	Costo fiscal
Grandes contribuyentes	19.932	15.867	4.065
Costo fiscal ^{1/}	30.664	24.410	6.254

^{1/} Se calculó considerando que los grandes contribuyentes representan el 65% del recaudo total.

Fuente: División de Sistemas Internos-OSI-Dian. Cálculos elaborados por la División de Estudios Fiscales-Oficina de Estudios Económicos-Dian.

**Proyecto presentado por el Ministerio de Transporte
sobre la reposición del parque automotor
Millones de pesos de 1999**

Ciudad	Sobreoferta	Número de vehículos que deberán salir en los años				
		1	2	3	4	5
Bogotá	6.220	8.505	880	990	941	586
Barranquilla	5.319	3.667	147	141	92	122
Cali	4.414	1.851	85	217	265	147
Medellín ^{1/}	5.879	2.520	65	133	61	169
Bucaramanga	561	1.240	83	124	45	40
Otras ciudades	13.096	7.805	1.711	501	416	254
Total	35.489	25.588	2.971	2.106	1.820	1.318
Costo asociado al programa						
Valor del bono ^{1/}		8.957	7.166	5.374	3.583	1.791
Costo anual del programa		229.189	21.289	11.318	6.521	2.361
No. de vehículos que se van a reintegrar en Btá.		1.136	1.136	1.136	1.136	1.136
No. de vehículos que se van a reintegrar en otras ciudades		1.460	1.460	1.460	1.460	1.460
Ventas de vehículos en Bogotá		101.791	101.791	101.791	101.791	101.791
Ventas de vehículos en otras ciudades		130.775	130.775	130.775	130.775	130.775
Valor a recuperar por IVA en Bogotá		16.287	16.287	16.287	16.287	16.287
Valor a recuperar por IVA en otras ciudades		20.924	20.924	20.924	20.924	20.924
Costo total del programa		191.978	-15.922	-25.893	-30.690	-34.850

Nota: Se supone que el parque se mantiene congelado.

^{1/} 10% de un bus nuevo.

Fuente: Cálculos realizados por el Ministerio de Transporte y el DNP-UINFE.

Proyecto presentado por el Ministerio de Comercio Exterior sobre la reactivación del sector automotor y reposición del parque automotor
Millones de pesos corrientes

Situación esperada con legislación actual

Tipo de vehículo	Unidades para reposición potencial	Reposición 10% del potencial	Valor unitario	Valor total	Impuesto a las ventas
Taxis	50,000	5,000	15	77,000	12,320
Buses y busetas urbanos	60,648	6,065	61	366,920	58,707
Colectivos urbanos	7,266	727	29	20,781	3,325
Taxis intermunicipales	5,000	500	15	7,700	1,232
Buses y busetas intermunicipales	15,000	1,500	61	90,750	14,520
Colectivos intermunicipales	10,000	1,000	29	28,600	4,576
Camiones	50,000	5,000	72	357,500	57,200
Especiales y de turismo	29,759	2,976	38	114,027	18,244
Costo total	227,673	-	-	1,063,278	170,124

Situación esperada con legislación actual

Tipo de vehículo	Reposición 30% del potencial	VU ^{1/} descuento 20%	Valor total	Impuesto a las ventas	Descuento venta o renta 60%	MRBCF ^{2/}
Taxis	15,000	12	184,800	29,568	27,720	(10,472)
Buses y busetas urbanos	18,194	48	880,609	140,897	132,091	(49,901)
Colectivos urbanos	2,180	23	49,874	7,980	7,481	(2,826)
Taxis intermunicipales	1,500	12	18,480	2,957	2,772	(1,047)
Buses y busetas intermunicipales	4,500	48	217,800	34,848	32,670	(12,342)
Colectivos intermunicipales	3,000	23	68,640	10,982	10,296	(3,890)
Camiones	15,000	57	858,000	137,280	128,700	(48,620)
Especiales y de turismo	8,928	31	273,664	43,786	41,050	(15,508)
Costo total	-	-	2,551,867	408,299	382,780	(144,606)

Nota: Esta estimación no comprende repuestos.

^{1/} Valor unitario (desc. del 20^o a).

^{2/} Menor recaudo beneficio (+) o costo (-) fiscal.

Fuente: Revista Motor - El Tiempo y consultas a concesionarios efectuadas por el Ministerio de Transporte en 1998, actualizados con IPC según supuestos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cálculos realizados por la División Estudios Fiscales-Oficina Estudios Económicos-Dian.

Proyecto presentado por el Ministerio de Comunicaciones sobre la promoción de la masificación del uso de las tecnologías
Millones de pesos corrientes

	1997	1998	1999
Microcomputadores			
Valor CIF	229.301	288.596	164.881
Recaudo por aranceles	9.415	10.557	6.621
Recaudo por IVA	35.325	44.347	23.734
Recaudo por otros impuestos	3		
Total recaudado	44.743	54.904	30.355
Software			
Valor CIF	42.104	46.148	53.908
Recaudo por aranceles	2.143	2.283	2.634
Recaudo por IVA	6.975	7.591	8.815
Recaudo por otros impuestos			
Total recaudado software	9.118	9874	11.449
Costo fiscal	53.858	64.778	41.804

Fuente: Cálculos elaborados por el Ministerio de Comunicaciones.

Proyecto presentado por el Departamento Nacional de Planeación sobre la promoción de la Región del Magdalena Medio
Millones de pesos de 1999

Menor valor del recaudo	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Renta exenta de utilidades	25.397	25.803	26.216	26.635	27.061	27.494
Descuento de inversiones	32.719	32.178	30.777	28.485	-	-
Exención a beneficios socios accionistas	5.746	5.838	5.931	6.026	6.122	6.220
Exención a importaciones	8.103	15.175	21.578	27.301	32.417	-
Costo fiscal total	71.874	78.994	84.502	88.448	65.601	52.210
Menor valor del recaudo	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Renta exenta de utilidades	27.934	28.381	28.835	29.297	29.765	302.819
Descuento de inversiones	-	-	-	-	-	124.159
Exención a beneficios socios accionistas	6.320	6.421	6.524	6.628	6.734	68.511
Exención a importaciones	-	-	-	-	-	122.979
Costo fiscal total	34.254	34.802	35.359	35.925	36.500	618.468

Fuente: Cálculos elaborados por la División de Estudios Fiscales-Oficina de Estudios Económicos-Dian

Bibliografía

- Bird, R. y Chen, D. (1999) *Tax Incentives for Foreign Investment in Latin America*, University of Toronto, Toronto.
- Lora, E. (1996) “Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal”, *Serie de Política Fiscal*, No.76, Cepal-PNUD.
- Perry, G. y Cárdenas, M. (1986) *Diez años de reformas tributarias en Colombia*, Editorial de la Universidad Nacional, Santa Fe de Bogotá.
- Prada, S. y Ramírez, J. M. (2000) “Una matriz de contabilidad social 1996 para Colombia”, *Documentos de Trabajo*, No.1, CEGA.
- Sánchez F, Murcia, G. y Oliva, C. (1998) “Auge y colapso del ahorro empresarial en Colombia”, *El ahorro en Colombia, evolución y comportamiento global y sectorial*, Tercer Mundo Editores-DNP, Santa Fe de Bogotá.
- Shoven, J. y Whalley J. (1992) “Applying General Equilibrium”, *Cambridge Surveys of Economic Literature*, Cambridge University Press, Massachusetts.
- Soto, C. y Steiner, R. (1999) “Cinco ensayos sobre tributación en Colombia”, *Cuadernos de Fedesarrollo*, No.6, Fedesarrollo y Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá.