



Reforma Tributaria Territorial: UN PASO NECESARIO

El gobierno radicó recientemente en el Congreso de la República el proyecto de Reforma Tributaria Territorial. Su presentación constituye un importante avance tanto para el cumplimiento de la agenda legislativa trazada por el Ejecutivo, como para la actualización de uno de los temas más rezagados en el ordenamiento jurídico de las finanzas públicas.

El sistema tributario territorial ha sido tradicionalmente una colcha de retazos, compleja y dispersa; con la expedición de la Constitución de 1991, los entes territoriales fueron encargados de mayores responsabilidades de gasto, sin que se examinaran las herramientas de generación de ingresos propios.

Así las cosas, es posible que parte del desequilibrio fiscal de las regiones esté explicado por un marco legal en el que las imposiciones de gasto son crecientes, mientras que las herramientas para la generación de ingresos están estancadas.

En opinión de la Asobancaria, la presentación de este proyecto de ley es un avance significativo y espera que sea enriquecido y aprobado por el Congreso en la presente legislatura.

Grandes cambios

El Proyecto de Ley reforma importantes aspectos de la tributación territorial. A nivel departamental, por ejemplo, los impuestos a los licores y a las cervezas serán cobrados teniendo en cuenta el nivel de trazas de alcohol de los productos, independientemente de su procedencia. Algo similar se realiza con los tributos a los cigarrillos, cuya base gravable será actualizada por el Dane de manera semestral y con base en los precios de venta al detal.

De esta forma, los impuestos ganan flexibilidad y se incentiva la desaparición de precios artificiales que propiciaban el contrabando, especialmente en las regiones fronterizas.

Por el lado municipal, el impuesto predial es sujeto a significativos cambios, entre los que cabe destacar los siguientes: a) se adopta el sistema de autoavalúo catastral para todos los municipios; b) el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) pierde el monopolio de la realización de las actualizaciones catastrales, permitiendo que entidades privadas, que demuestren su idoneidad, realicen esta labor; c) se propone actualizar el valor de la base gravable de acuerdo con los informes sobre variación de precios de los bienes inmobiliarios, que elaboran las lonjas de propiedad raíz.

La introducción de estas modificaciones va a ser fundamental para los municipios del país; a la vez que las bases gravables se actualizan de manera más ágil y confiable, se incorporan más agentes económicos a la tributación. Nuevamente los impuestos se flexibilizan, al tener en cuenta los factores de mercado, y se eliminan viejos procedimientos que no tenían mayor justificación.

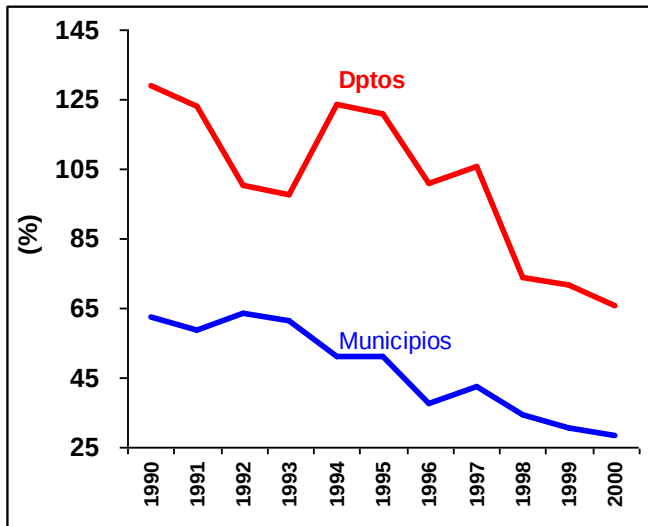
Con relación al impuesto de industria y comercio, la base gravable de algunos sectores específicos es actualizada y el impuesto se unifica con sus complementarios. Otro aspecto novedoso es la creación de un mecanismo que resuelve las disputas de territorialidad del tributo, entre los municipios productores de un bien y aquellos donde ese mismo bien es vendido; se propone una distribución del 70% y 30%, siendo la primera para el municipio donde se produce el bien y la segunda para el lugar donde se consume; esta medida resolverá muchas batallas jurídicas entre municipios.

Más descentralización

Hay otros aspectos del Proyecto de Ley que se deben destacar.

En primer lugar, se busca fortalecer la sostenibilidad fiscal, tanto departamental como municipal. Hoy la situación parece indicar que muchas regiones no realizan gestiones encaminadas al autofinanciamiento y simplemente acomodan el gasto a las transferencias y al endeudamiento corriente; esto se demuestra al revisar la dinámica del ingreso corriente departamental y municipal con relación a las transferencias (ver gráfico).

Ingresos tributarios como porcentaje de las transferencias



Fuente: Contraloría General de la Nación y Secretaría de Hacienda de Bogotá. Cálculos Asobancaria

En segundo lugar, el proceso de descentralización se incentiva al darle paso a una mayor autonomía fiscal a las regiones. Este aspecto tiene una singular importancia, ya que sólo en la medida en que las regiones tengan autonomía financiera para generar sus propios ingresos, se estará dando un proceso de descentralización efectivo. Mientras más gasto público sea financiado con impuestos de los contribuyentes locales, mayor la probabilidad de una mejor asignación de los recursos, así como la mejor administración de los mismos.

Desafortunadamente, en Colombia las cifras muestran un bajo nivel de los indicadores de autonomía fiscal; los ingresos tributarios de los

estados norteamericanos y los de las administraciones locales representan, en promedio, el 5.4% y 3.5% del PIB de los Estados Unidos, respectivamente; en Colombia, el ingreso de nuestros departamentos apenas representa el 1.0% del producto y el de los municipios el 1.4%. Caso aparte es el de la capital de la República que, aprovechando las facultades extraordinarias del Estatuto Orgánico de Bogotá, logró modernizar sus ingresos generando una verdadera cultura tributaria y un aumento sustancial de sus ingresos propios (ver cuadro).

Ingresos tributarios como % del PIB

	1994		1995		1996	
	Estatales	Locales	Estatales	Locales	Estatales	Locales
EEUU	5.30	3.60	5.40	3.50	5.40	3.5
Argentina	3.70	n.d.	3.50	n.d.	3.50	n.d.
Colombia	1.00	1.40	1.00	1.30	1.00	1.6
Bogotá		2.60		2.40		3.1

Fuente: Secretaría de Hacienda de Bogotá

Comentarios finales

Sin duda, elevar más la carga fiscal de los contribuyentes colombianos en un momento de caída de la actividad económica, puede ser el equivalente a lanzar agua sobre un pedazo de hielo. Es por esa razón que las nuevas herramientas fiscales, no pueden ser utilizadas exclusivamente para incrementar las tarifas.

El ejemplo de Bogotá a mediados de los años noventa, muestra que se pueden lograr importantes avances para mejorar el autofinanciamiento sin necesidad de acudir al uso de medidas fiscalistas. Aspectos tan sencillos como la recepción del pago de impuestos en entidades financieras, privatización de la función recaudadora y adopción del Estatuto Tributario Nacional en la determinación, discusión y cobro de los impuestos distritales, fueron factores determinantes para mejorar los ingresos tributarios en un 117.1% entre 1993 y 1994.

Las regiones tienen que realizar una ardua labor con el fin de actualizar las bases tributarias y, a la vez, generar incentivos para que más contribuyentes potenciales se formalicen en materia tributaria. Sin duda alguna, la asesoría

por parte del Gobierno Nacional a las entidades con menos capacidad administrativa seguirá siendo vital.

De acuerdo con la Comisión del Gasto y el DNP, también es importante crear un Estatuto Unico de Rentas Territoriales, que propenda por simplificar los procesos de pago, así como una mayor eficiencia en el recaudo.

Sobre los impuestos específicos, el sector financiero considera que la determinación de la base gravable del impuesto de industria y comercio debe ser modificada. El actual texto dice que se tomarán los ingresos operacionales del bimestre, con base en el Plan Unico de Cuentas (PUC) del sector financiero. Esto tiene dos inconvenientes: Uno económico; la base gravable será inestable en el tiempo puesto que el PUC generalmente está sujeto a cambios de corto plazo determinados por el supervisor. El otro es jurídico; como la base gravable puede cambiar por la vía administrativa, esto tendría un vicio de inconstitucionalidad, puesto que la determinación de los ingresos sujetos de tributo es potestad única del Congreso Nacional.

La aprobación de la reforma es importante para la modernización de las finanzas públicas, al tiempo que se crea una cultura de pago de los impuestos a nivel territorial.