



Misión del Ingreso Público

PENSEMOS EN EL LARGO PLAZO

La semana anterior fue presentado a la opinión pública el Informe del Consejo Directivo de la Misión del Ingreso Público (MIP). En él están contenidas parte de las recomendaciones del grupo de expertos que durante diez meses estudió las medidas para volver más eficiente el sistema tributario colombiano. En los próximos meses serán conocidos los informes técnicos que contienen las recomendaciones.

La Asociación Bancaria considera de la mayor importancia evaluar resultados de la Misión y acoger rápidamente aquellos que permitan superar los problemas estructurales de los ingresos tributarios del gobierno central. Cabe esperar que las reformas que se deriven del Informe permitan mejoras en equidad y eficiencia, sin que ello signifique reducción de los ingresos corrientes.

Dada la importancia del tema, la Asobancaria presenta en esta edición algunos aspectos sobresalientes de la MIP; examina los hechos que crearon la necesidad de un estudio específico sobre la estructura de ingresos y, luego, las recomendaciones más importantes.

El diagnóstico inicial

A pesar de haber realizado varias reformas tributarias durante la década de los noventa, el déficit fiscal sigue en niveles elevados.

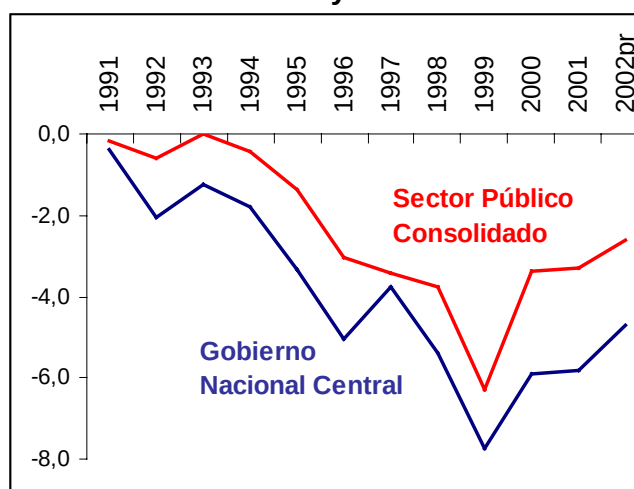
El Sector Público Consolidado (SPC) pasó de un déficit de 0.02% del PIB en 1991 a un déficit de 6.3% del PIB en 1999. Ese resultado se explicó principalmente por el balance del Gobierno Nacional Central (GNC), el cual pasó de un déficit de 0.4% del PIB a uno de 7.7% del PIB en 1999 (Gráfico 1).

Los balances del Gobierno Nacional Central (GNC) muestran que durante el período 1990-2001 los ingresos aumentaron en 3.6 puntos del PIB después de cinco reformas tributarias. Los gastos corrientes, por su parte, crecieron 9.7

puntos (Cuadro 1), por lo que se pasó de un ahorro corriente positivo a principios de la década, a uno deficitario en cerca de seis puntos del PIB en el año 2000. La dinámica fiscal permite concluir que, de continuar esta tendencia, el Gobierno no podrá estabilizar su situación fiscal en el futuro cercano.

Gráfico 1

Balance fiscal del GNC y del SPC



Cuadro 1

Ingresos y Gastos del GNC

Año	Ingresos corrientes	Otros	Total Ingresos	Gastos Corrientes*	Inversión	Total Gastos	Déficit / Superávit
1990	9,8	0,6	10,3	9,2	2,0	11,2	-0,9
1991	9,4	1,0	10,4	8,8	2,0	10,8	-0,4
1992	9,9	0,9	10,8	10,8	2,0	12,8	-2,1
1993	10,3	1,3	11,6	10,9	1,9	12,8	-1,3
1994	10,2	1,2	11,4	11,2	2,0	13,2	-1,8
1995	9,9	1,3	11,3	12,6	2,1	14,6	-3,4
1996	10,4	1,3	11,8	14,5	2,3	16,8	-5,0
1997	11,2	1,2	12,5	13,6	2,6	16,3	-3,8
1998	10,8	1,1	11,9	15,7	1,6	17,3	-5,4
1999	11,0	1,7	12,7	18,9	1,5	20,4	-7,7
2000	11,9	1,5	13,4	17,7	1,6	19,3	-5,9
2001	13,4	1,2	14,7	18,9	1,6	20,5	-5,8
Incremento 01/91	3,6	0,6	4,4	9,7	-0,4	9,3	-4,9

FUENTE: CONFIS

Al evaluar estas cifras queda la inquietud de por qué después de efectuadas cinco reformas tributarias cuyo objetivo era aumentar los ingresos, su efecto ha sido relativamente marginal (hasta 1999, apenas habían aumentado en 1.2

puntos del PIB), y no se ha logrado cerrar la brecha con los gastos. Podemos presumir que ello obedece al menos a dos razones que se enmarcan dentro de la dimensión política del problema fiscal: al tiempo que las reformas aumentaban las tarifas o la base, permitieron la creación de nuevas exenciones. Por otro, la urgencia de diseñar una estructura tributaria ordenada y eficiente.

Adicionalmente, como las nuevas cargas recayeron esencialmente sobre el mismo grupo de contribuyentes, se generaron fuertes incentivos a la elusión o a la evasión.

Teniendo en mente esta preocupación, el gobierno Pastrana creó en septiembre de 2001 la MIP, con el fin de elaborar una serie de estudios que sustentaran una reforma estructural del sistema tributario colombiano y de las instituciones fiscales relacionadas, complementando así los esfuerzos de ajuste del gasto que habían sido llevados a cabo.

El diagnóstico de la MIP

En 1997 los ingresos tributarios del Gobierno Central en Colombia eran casi de la mitad de los que se recaudaban en los demás países de América Latina. Esto acontece porque pocas personas pagan impuestos en nuestro país y las que lo hacen tienen tasas elevadas frente al resto de la región. De otra parte, las tasas máximas de tributación de empresas y personas son equivalentes, lo cual contrasta con países de similar grado de desarrollo, en los que las tasas máximas de tributación de las firmas son inferiores a las de las personas.

Una de las primeras apreciaciones del grupo de expertos de la MIP mostró que en Colombia no tenemos una tradición de pago de impuestos. El acto de tributar está más bien asociado con la fuerza y la amenaza, pero se condenan muy tímidamente las actitudes que tienen que ver con la evasión y el contrabando. Esta actitud se ve exacerbada al observar tarifas más altas que no se traducen en fines claros.

El régimen actual de tributación en Colombia está caracterizado por recaer más sobre los impuestos indirectos que sobre los directos. De esta forma, se grava fuertemente a la inversión y

al consumo, lo cual incide negativamente sobre la dinámica de la demanda interna.

Otra característica resaltable de nuestro sistema tributario actual es que penaliza mucho más a las personas naturales que a las rentas de capital. Una parte sustancial de los recaudos tributarios depende de las retenciones sobre salarios y servicios personales, los impuestos indirectos que gravan el consumo de la población y las contribuciones a la nómina. Los resultados preliminares de la MIP sugieren que por cada punto de aumento en las contribuciones sobre la nómina, se pierden alrededor de 30.000 empleos a nivel nacional y el PIB cae 0.23 puntos.

Cuadro 2

Tarifas del impuesto de renta

Contribuyente	1986	1990	1992	1993	1994	1995	2000
Sociedades	30,0	30,0	30,0	37,5	34,7	34,9	35,0
Remesas	30,0	20,0	19,0	12,0	10,0	8,0	7,0
Sociedades extranjeras	51,0	44,0	43,3	45,0	41,2	40,1	39,6
Personas	17,0	17,0	17,0	21,3	21,3	20,4	20,0
Naturales	25,0	25,0	25,0	31,3	29,3	29,4	29,0
	30,0	30,0	30,0	37,5	34,7	34,9	35,0

FUENTE: Contraloría General de la República, tomado de MIP.

En cuanto al impuesto de renta, las múltiples reformas han erosionado la base. Alrededor del 97% de los asalariados se encuentra exento de dicho impuesto y la tasa de tributación promedio efectiva sólo llega a 0.75%. A su vez, las personas naturales que presentan declaración de renta tienen una tasa promedio de tributación de 11.8%.

El IVA tiene una estructura compleja que favorece la evasión. Colombia es uno de los pocos países que tiene cinco tasas nominales (8%, 10%, 20%, 35% y 45.6%) y la dispersión entre sectores es increíblemente alta: 5 de 57 sectores de la matriz de contabilidad social pagan más de la mitad del IVA y 14 sectores cerca del 90%. Según Steiner y Soto (1999)¹, la tarifa que mantendría el recaudo constante si no hubiese exenciones ni evasión, sería de 4.9% en vez del 16% que hoy pagan unos pocos sectores.

¹ Steiner y Soto (1999) "Tributación en Colombia", Cuadernos de Fedesarrollo.

Avila et al. (2001)² cuantificaron las exenciones y exclusiones del IVA en cerca de 6.3 billones en 2001, un 3.3% del PIB de ese año. Además muestran que más del 60% de esas exclusiones están concentradas en 5 subsectores: alquiler de vivienda (18.7% del total), agricultura (12.4%), carne y pescado (12.01%), pecuarios y silvicultura (9.40%) y servicios de educación (7.59%). Los estimativos del valor de las preferencias en renta oscilan entre \$3.5 billones (1.8% del PIB) y \$7 billones (3.65% del PIB).

Finalmente, en las finanzas territoriales, se muestra que las transferencias de la Nación han generado *pereza* en la recaudación de impuestos. El aumento que ha tenido el impuesto predial desde finales de los ochenta ha sido compensado por una caída en el impuesto de industria y comercio, cuyo peso en los impuestos indirectos es cada vez menor. Una verdadera consolidación de la descentralización necesita que los fiscos regionales sean más hábiles en la recaudación de ingresos tributarios.

Las recomendaciones

En opinión de la MIP, los cambios en la estructura tributaria deben ser tales que no conlleven a una mayor informalidad, evasión y elusión. Los impuestos con una base amplia y tasas marginales bajas tienden a ser más eficientes. Las preferencias tributarias deben revisarse periódicamente para verificar que hayan cumplido con los objetivos por los que fueron establecidas.

▪ **Iva**

La Misión recomienda mejorar el potencial recaudador de impuestos como IVA y renta. Las múltiples tarifas del IVA crean distorsiones y dificultan su vigilancia y control. Al compararlo internacionalmente, el IVA colombiano recauda menos recursos como proporción del PIB que muchos otros países latinoamericanos. Para reducir las distorsiones entre sectores, se propone expandir la cobertura de cobro del IVA y reducir la tarifa.

Efectivamente, la base actual del IVA es sólo del 33% del PIB, tiene una administración complicada y la evasión se facilita por la diversidad de tarifas. Expandiendo la base al 50% del PIB –nivel similar al de otros países latinoamericanos– la tarifa podría reducirse a 10.4% para todos los bienes, manteniendo el recaudo actual.

▪ **Renta**

En cuanto al impuesto de renta para personas, hay que vincular un mayor número de trabajadores al impuesto, para permitir bases gravables más bajas. Según cálculos de la Dian la evasión actual es cercana a un 33%. Por su parte, es indispensable fortalecer el impuesto de renta empresarial ya que el uso generalizado de exenciones y de esquemas de incentivos ha causado una reducción sustancial en el recaudo en relación con el PIB.

▪ **Tres por mil**

La Misión recomienda una reducción gradual del impuesto del tres por mil. El argumento básico es que tiene efectos negativos sobre la intermediación financiera e incentiva los mecanismos de elusión, tales como el traslado de transacciones al exterior y la integración vertical de las empresas. Para el grupo de expertos, es previsible que los ingresos por este impuesto se erosionen en el tiempo a medida que escapan los recursos *atrapados*.

▪ **Contribuciones a la nómina**

Colombia es uno de los países que más impuestos a la nómina paga en un contexto de alto desempleo. En cuanto a los impuestos y contribuciones a la nómina, la Misión propone su racionalización y simplificación. Ello por cuanto se encuentra que el pago de estos impuestos y los beneficios no están adecuadamente relacionados, generando incentivos para el aumento del sector informal. Por último, la tarifa podría ser menor si mejora la eficiencia de las Cajas de Compensación, el SENA y el ICBF.

▪ **Impuestos territoriales**

A nivel de impuestos territoriales, la Misión considera perentorio pedirle rendición de cuentas a la descentralización, en especial en cuanto a la utilización de los recursos de educación y salud. Resulta indispensable crear incentivos que pre-

² Avila et al. (2001) "Exenciones y Exclusiones en IVA y el impuesto sobre la renta", Cuadernos de Trabajo, División de Estudios Fiscales, DIAN.

mien los buenos resultados y faciliten los mecanismos para que los gobiernos locales mejoren su potencial de generación de ingresos propios (impuesto predial e industria y comercio).

▪ **Recomendaciones institucionales**

Las recomendaciones más interesantes de la Misión tienen que ver con el tema institucional. La Misión cuestiona a la DIAN en su labor de administradora de impuestos. Vale la pena resaltar que esta es la primera Misión que se instala por fuera de la DIAN, lo cual permite una evaluación imparcial de su desempeño.

La DIAN es la dependencia del Estado que más ingresos tributarios recauda. Por ello debe contar con una inversión de capital suficiente, así como manejarse bajo criterios empresariales, desterrando la politiquería y la corrupción. Adicionalmente, la participación del sector privado en la administración tributaria no se ha pensado en forma estructurada y con el objetivo de aprovechar ventajas estratégicas y comparativas. Tampoco se han utilizado los servicios técnicos privados para apoyar la gestión de la administración.

Una propuesta concreta consiste en delegarle la política tributaria al Ministerio de Hacienda y hacer que la Dian se concentre en la labor de administración de impuestos. Sugiere una mayor sistematización para el pago de impuestos, dejando de lado el sistema de declaraciones en papel que genera ineficiencias.

También en el marco institucional, la Misión hace un llamado a la seguridad jurídica y a la estabilidad en la legislación tributaria. La propuesta concreta consiste en la presentación ante el Congreso de la República de una Ley Estatutaria que fije los principios generales del derecho tributario, conforme a la Constitución. Esto evitará el cabildeo en el parlamento que en algunos casos lleva a normas antitécnicas o inequitativas. Hoy en día, los derechos de los contribuyentes son inciertos debido a las diversas jurisprudencias que enmarcan la Ley, tales como las sentencias de la Corte Constitucional, los conceptos de la Dian, y los decretos del Ministerio de Hacienda, entre otros. La legislación debe ser sencilla y no auspiciar equívocos. Así mismo, se plantea la inclusión en la Ley Orgánica de Presupuesto de

principios fiscales y técnicas de manejo legal de los ingresos tributarios.

Conclusiones

Las recomendaciones de la MIP contienen consideraciones importantes que deberían ser incorporadas en una reforma legislativa que se presente en el corto plazo. Con una reforma estructural podremos afirmar que Colombia empieza a dar importantes señales sobre la voluntad de solucionar sus problemas fiscales, así como de mantener una estabilidad en las reglas del juego de la tributación.

En opinión de Asobancaria, no se deben cometer los errores del pasado. Dado que se cuenta con un instrumental sólido, técnico y debidamente actualizado, el Gobierno y el Congreso de la República tienen la inmensa tarea de estudiarlo, debatirlo y darle un trámite responsable. Debe recordarse que es un momento apropiado ya que existe una administración nueva con un renovado capital político y con un amplio respaldo de la sociedad civil. Tenemos así una inmejorable oportunidad de rectificar el rumbo de la política tributaria. El debate apenas comienza y el Gobierno tiene la palabra.