



La nueva reforma tributaria

OTRA VEZ UNA TAREA INCOMPLETA

Para nadie es un secreto que el país atraviesa por uno de los momentos más difíciles de su historia en el tema fiscal, lo que hace necesario y urgente realizar una reforma tributaria. La pregunta que debe hacerse es si la propuesta del gobierno realmente ataca las raíces del problema.

A pesar de la importancia que tiene la nueva propuesta de reforma tributaria para las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país, realmente preocupa que se siga acudiendo a la misma receta que no ha logrado dar solución al problema. En esta Semana Económica, mencionamos algunos aspectos puntuales de la reforma sobre los cuales se requiere reflexionar.

1. Lo que hay detrás del déficit

a. Ingresos insuficientes

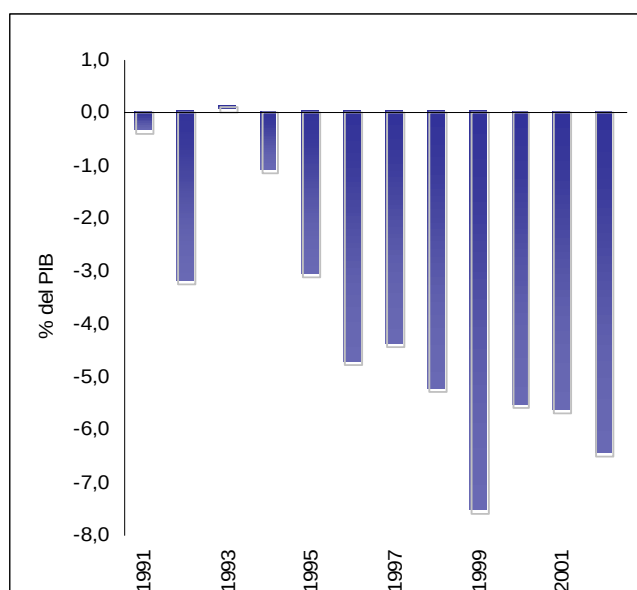
Desde 1995 existe una disparidad entre los ingresos y los gastos del gobierno. A lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, los primeros aumentaron 46% en términos reales, mientras que los segundos lo hicieron a tasas superiores al 65%. Este desequilibrio permitió que el déficit del Gobierno Nacional Central (GNC) pasara de representar el 3% del PIB en 1995 a ser superior al 6.5% en el 2002 (Gráfico 1).

Como si esto fuera poco, en el país existe alto nivel de evasión. De acuerdo con los datos de la DIAN, el índice de no pago de impuestos en el país supera el 30%, lo que equivale a un monto aproximado a \$10 billones de pesos en el 2003. Comparado con otros países, Colombia tiene un bajísimo nivel de cumplimiento tributario¹.

Gráfico 1

Déficit fiscal GNC

% del PIB



Fuente: Ministerio de Hacienda

b. Los gastos son inflexibles

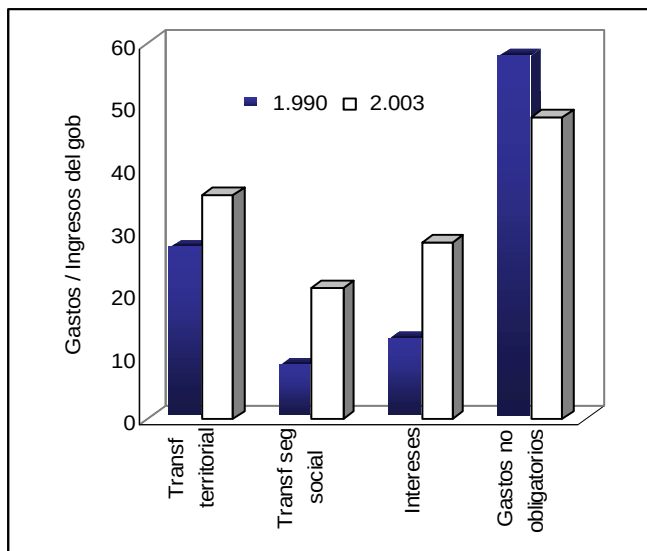
A lo largo de la década pasada el país asumió un monto creciente de gastos, representado en transferencias para la descentralización, pagos de pensiones y rentas con destinación específica.

Como se puede ver en el gráfico 2, entre 1990 y el 2003 el monto de gastos no obligatorios se redujo casi 10 puntos porcentuales, mientras que los fijos se incrementaron de forma significativa al pasar de 48.3% en el 90, a 84.8% en el 2003.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, el 96% del presupuesto de la Nación es inflexible, es decir no se ajusta a las condiciones de la economía, lo que lo hace muy difícil de cambiar en momentos de crisis.

¹ World Competitiveness Yearbook

Gráfico 2
Porcentaje de los gastos con respecto al total de ingresos



Fuente: Contraloría General de la Nación

c. Cada vez se debe más

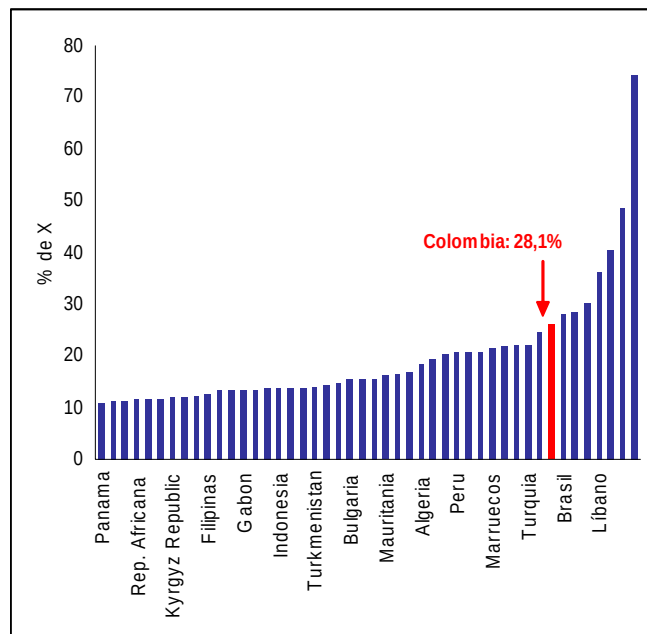
Como resultado de este desequilibrio, la deuda ha crecido significativamente a lo largo de los últimos años. Mientras que en 1996 equivalía al 21% del PIB, en el 2002 alcanzó a representar más del 50% del producto interno bruto.

De otro lado, el servicio de la deuda es cada vez más oneroso. En 1999 de cada \$100 millones producido en el país, \$33 mil debían destinarse a pagar amortizaciones e intereses; en el 2003 este monto aumentará a \$43 mil.

Estas obligaciones, además de ser crecientes, se pueden afectar por cambios en variables como la tasa de interés, el crecimiento real de la economía o la tasa de cambio, que obedecen a cambios en las condiciones del mercado y pueden incrementar, aún más, las necesidades de financiamiento de la Nación.

Una comparación internacional con 115 países, permite ver que Colombia tiene un alto nivel de deuda, medida como porcentaje de su volumen total de exportaciones, superado solamente por países como Argentina, Sierra Leona o Líbano (Gráfico 3).

Gráfico 3
Deuda como proporción de exportaciones



Fuente: World Bank

2. Algunos puntos relevantes de la nueva propuesta de reforma tributaria

No cabe duda que al dar un vistazo a la magnitud del problema fiscal, se hace urgente avanzar en la propuesta del gobierno. Sin embargo, la reforma contiene algunos elementos muy preocupantes en cuanto a sus principios, que repiten los errores de los últimos años. A pesar de que un análisis más detallado del articulado se presentará próximamente, en esta ocasión nos parece importante señalar la conveniencia de algunos puntos.

En términos generales, la propuesta del gobierno busca recaudar en promedio 1.1% del PIB anual², de los cuales el 59% provendrá de incrementos en el impuesto al valor agregado y el 18% a variaciones en el impuesto de renta (Cuadro 1)

² Datos del Ministerio de Hacienda en la exposición de motivos de la norma. Cuadro 7

Cuadro 1
Recaudo esperado del proyecto
Como % del PIB

	2004	2005	2006	2007	2008-2010
Renta	0.19	0.15	0.26	0.22	0.22
IVA	0.53	0.64	0.66	0.69	0.71
Pensiones	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
Antievasión	0.44	0.04	0.04	0.04	0.04
Total	1.30	1.00	1.10	1.10	1.10

Fuente: Ministerio de Hacienda

Este aumento en el recaudo permite solucionar los problemas de ingreso en el corto plazo, pero no representa una solución al problema fiscal de fondo, ya que se requiere completar la tarea con la reducción del gasto.

A pesar de estos inconvenientes, vale la pena resaltar los siguientes puntos de la reforma:

- El artículo 9 plantea una modificación a la tarifa por reinversión de utilidades, lo que busca incentivar, desde el punto de vista tributario, la capitalización de las empresas.

Sin embargo, la reglamentación de esta norma deberá definir claramente el nivel de utilidades a reinvertir cada año, y las condiciones que se tendrán que cumplir para que pueda ser aplicar esta tarifa.

Igualmente, se tendría que aclarar la verdadera dimensión de la sanción, en caso de no cumplirse los 4 años de plazo establecidos por el proyecto de ley.

Es importante tener en cuenta que en una economía como la colombiana las condiciones de los negocios pueden variar rápidamente, afectando las decisiones de los agentes que utilicen este beneficio.

- Se plantean algunas medidas para controlar la evasión de impuestos. Según los resultados de una encuesta realizada por la DIAN, se concluyó que lo más conveniente es endurecer las sanciones contra la evasión y luchar decididamente contra la corrupción.

En opinión de la Asociación Bancaria, es innegable la necesidad de trabajar en este frente. Sin embargo, es necesario contar con una institución de administración y recaudo de

impuestos que esté en capacidad de administrar una mayor base de contribuyentes, y cumplir con nuevas obligaciones como el reporte a las bases de datos o la devolución del 3*1000. Estos puntos representan un gran reto para la DIAN en el futuro.

- Otro impuesto que registra un cambio importante es el Impuesto al Valor Agregado. De acuerdo con la propuesta del gobierno, se amplía su base gravable y se unifica la tasa en el 17%.

Estos cambios, a pesar de estar enfocados en la dirección correcta, aún se quedan cortos. De una parte, se logra un avance en la unificación de la tarifa del IVA, tal como lo propone la Misión de Ingreso Público (2002) o la Contraloría General de la Nación (2002). Pero de otra, se sigue manteniendo un diferencial en las tasas sin que exista ninguna justificación técnica sobre el mismo.

Igualmente, se mantiene la destinación específica para los ingresos provenientes del IVA que se cobra al servicio de celulares, los cuales deberán gastarse exclusivamente en deporte y la cultura. Esta medida está en completa contradicción con las conclusiones de los estudios anteriormente mencionados y con la necesidad de flexibilizar el gasto.

- Se crea la tarifa diferencial del impuesto de timbre, sobre las acciones, los bonos o papeles comerciales con vencimiento inferior a un año. Este impuesto, además de tener poca capacidad de recaudo, puede generar altos costos de transacción para la economía.

El hecho de que se cobre sobre los endosos y la cesión, puede convertirlo en otro impuesto a las transacciones financieras, al gravar las operaciones del mercado secundario. Esto va en detrimento de la liquidez y la profundidad de este segmento del mercado monetario.

Comentarios finales

A pesar de haber hecho grandes esfuerzos en materia tributaria durante los últimos años, la situación fiscal del país sigue siendo complicada;

los gastos y la deuda crecen anualmente en términos reales, mientras que los ingresos cada vez alcanzan para menos.

Las buenas intenciones del gobierno son claras, esta reforma busca aumentar el volumen de ingresos a través de mayores impuestos. Sin embargo, actuar solamente en el lado de los ingresos hará que el esfuerzo de los contribuyentes probablemente se traslade en mayores gastos, que la situación fiscal se torne insostenible y que se desestabilicen las principales variables macroeconómicas como el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación.

Algunas experiencias de ajuste fiscal a nivel internacional han dejado importantes lecciones que sirven para el diseño de la estrategia de ajuste de Colombia: son más exitosos los procesos de consolidación fiscal que privilegian la reducción de los gastos que el aumento de los impuestos.

Esperamos que este proyecto se constituya en una compra de tiempo, para que el gobierno pueda sentarse a diseñar y aprobar las reformas estructurales que solucionen realmente el problema fiscal.

En caso de no realizar estos ajustes, dentro de poco estaremos frente a una nueva reforma tributaria que, una vez más, afectará los bolsillos de todos los colombianos.