

Conceptos ICP

Reforma Tributaria

Instituto de Ciencia Política

Reforma Tributaria Estructural, en búsqueda de la equidad.

En noviembre de 2003, a propósito de la reforma tributaria que se ambientaba en la época, la revista *Dinero*¹ titulaba “La reforma que no llega: Poner el acento en lo estructural más que en el recaudo. Lo que le falta a la reforma tributaria”. Casi tres años después, el gobierno entendiendo esta situación, presentó al Congreso un proyecto de Reforma Tributaria que sustituye el estatuto tributario anterior.

La mayor novedad del Proyecto consiste en que busca un total reordenamiento del sistema tributario haciéndolo más simple, eficiente y coherente con las políticas de gobierno y con el proyecto “Visión Colombia 2019”². El mensaje del gobierno es claro: se desea incentivar la inversión y gravar el consumo. Para ello, el proyecto contempla gravar a las empresas y personas no por lo que tienen sino por lo que producen, con deducciones encaminadas a reducir los costos asociados a invertir, al mismo tiempo que elimina todas aquellas exenciones que puedan distorsionar el espíritu de la ley (equidad con carácter progresivo). Por otro lado, la ampliación de la base tributaria a través del IVA generalizado para el consumo (con excepciones limitadas, como servicios públicos y salud) implica un gran avance en materia de equidad, pues si bien todas las clases sociales entran a pagar 10% de impuesto por casi la totalidad de los productos de la canasta familiar, el verdadero impacto lo reciben aquellos que tienen más ingreso destinado a consumo, los sectores más pobres de la sociedad, censados como niveles 1 y 2 del SISBEN, podrán ver el valor del impuesto retribuido probablemente en mejores y mayores prestaciones sociales. Vale la pena anotar que aunque si bien la idea es loable, ésta tiene mucho camino por recorrer, pues de no reestructurarse el mecanismo de devolución, este puede prestarse para aumentar los márgenes de corrupción, pues si las devoluciones fuera manejadas por cada uno de los municipios, los mecanismos de control tanto del gobierno central como de la contraloría se quedarían cortos al momento de verificar si

¹ *Revista Dinero*, (2003, Noviembre 14), “La reforma que no llega.”. Edición: 194.
http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=15473

² *Departamento Nacional de Planeación*, (2005, Noviembre 28), “Visión Colombia 2019”,
http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=366

hubo entrega o no del subsidio y si ese subsidio fue efectivamente entregado a una persona con nivel 1 o 2 del SISBÉN.

El proyecto de reforma tributaria es sin duda una de las apuestas más audaces del gobierno, no sólo porque, como ninguna otra en el mundo, busca reestructurar el sistema, sino además porque, de lograr pasar el proyecto, se comienzan a establecer las bases de un país que tiene como motor de crecimiento a la misma sociedad. La idea que podemos encontrar en este tipo de iniciativas apunta a hacer del crecimiento una responsabilidad de todos los actores del sistema político. Elementos como responsabilidad fiscal, inversión, capital humano y comercio, son aparentemente los ingredientes de la receta que este gobierno ha decidido para impulsar el desarrollo del país.

Si bien la apuesta del gobierno aunque es vaga en algunos puntos, como la devolución a sectores más vulnerables, es plausible. Los retos que enfrenta son por demás preocupantes, no sólo por los vicios naturales a los que se somete un proyecto (ausentismo, presiones, lobby) sino porque se enfrenta a otros intentos de reforma por parte de la oposición e inclusive por parte de sus mismos aliados, tal es el caso del Partido Cambio Radical que presentó paralelamente otro proyecto de reforma que, como afirma el Diario Portafolio:

Propone la eliminación inmediata del impuesto de timbre, el gravamen a los movimientos financieros y los impuestos de patrimonio y remesas.

En cuanto al IVA, plantea la reducción la tarifa general del 16 por ciento al 15 por ciento, gravar todos los bienes y servicios con excepción de la carne, los huevos, el arroz, la papa, las drogas, los servicios de salud y educación, y los servicios públicos para los estratos 1, 2, 3 y 4. Elimina la categoría de bienes y servicios excluidos del IVA, y propone un impuesto de renta del 35 por ciento.³

Otra situación que causa curiosidad es la misma falta de coherencia al interior del Gobierno. Mientras que el Ministro de Hacienda defiende el desmonte de las exenciones, el Presidente ha comenzado a proponer excepciones para algunos sectores afectados, sin

³ *Diario Portafolio*, (2006, Agosto 14), “Propuesta paralela para bajar el IVA a 15% y el impuesto de renta a 35%”, http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2006-08-14/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3195044.html

⁴ *Diario Portafolio*. (2006, Agosto 14), “Sigue el “despedace” de la reforma tributaria”, http://www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2006-08-14/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-3195046.html

⁵ Echavarría Olózaga, Hernán, (2003, Septiembre 23), *Intervención: El Interés en Invertir*. Cátedra Hernán Echavarría Olózaga en Empresariado e Innovación. Universidad de los Andes. <http://administracionf.uniandes.edu.co/homenaje/intervencion.asp>

aparentemente haber analizado las consecuencias de ese tipo de propuestas.⁴ Por otro lado, vale la pena recordar las palabras de Don Hernán Echavarría (Q.E.P.D.) quien en una intervención en Septiembre de 2003 en la Universidad de Los Andes sostenía:

Lo único que puede resolver el problema de la indigencia y la pobreza de gran parte de la población es un impuesto a la tierra que tenga por objeto hacer que la clase que tiene el dinero para invertir deje de hacerlo en tierras con miras a beneficiarse por el incremento de su valorización. En pocas palabras, un impuesto a la tierra sobre su valorización permanente.

En los países desarrollados el impuesto a la tierra, lo que en Colombia llamamos el impuesto predial, de carácter municipal, es un impuesto que en todas partes paga los servicios de educación y de salud. En Colombia estos servicios se pagan con transferencias del gobierno nacional, a partir de la Constitución del 91, lo cual es un error. Los otros egresos, como los de caminos, etc., deberían ser cubiertos por las famosas transferencias, que reciben los departamentos del gobierno central y el impuesto predial debería ser dedicado todo a la educación y la salud. (...)

No se entiende un país con un déficit presupuestal enorme, cobrando impuestos tan perjudiciales como el que se cobra sobre los movimientos bancarios, y gravando los huevos y la leche, todo mientras abandona al Instituto Geográfico, que podría servir para establecer y cobrar un impuesto territorial razonable.⁵

Uno de los mayores problemas del sistema tributario que tiene el país es que, sin tener en cuenta a las principales ciudades, no se conoce el valor ni la extensión de las propiedades de las personas naturales o jurídicas. Cuestión grave si se está en búsqueda de la equidad, pues no sólo estamos dejando de lado lo que fácilmente podría ser una de las mayores fuentes de ingreso para el Estado y para las personas, sino que no se está contribuyendo a la democratización de la tierra. Mientras el país no sepa exactamente quiénes son los dueños de las tierras, que hacen con ellas y cuánto valen, vamos a seguir en un país de corte feudal donde la propiedad de la tierra está en manos de muy poca gente que en lugar de generar crecimiento genera inequidad.

Es de esperar que los actores que se sienten afectados por la pérdida de beneficios se pronuncien al respecto; sin embargo, es importante diferenciar entre aquellos que se pronuncian en concordancia con la filosofía de la reforma y aquellos que no. Por ejemplo, no es admisible sostener exenciones que benefician a muy pocos y que no generan ni equidad ni crecimiento. Pero tampoco es comprensible que se afecten sectores como las compañías de seguros que entrarán a pagar no sólo por lo que producen sino por lo que técnicamente no genera valor, pues éstas no sólo entrarán a tributar por la suma de sus ganancias sino que también pagarán por el valor de las reservas matemática (Compañías de Seguros de Vida y Capitalización) y técnica (Compañías de Seguros Generales), reservas que si bien poseen las compañías, no pueden ser usadas pues están destinadas a solventar, entre otros, los siniestros causados y en consecuencia no tienen como filosofía

servir a la generación de ganancias.

En la medida que la reforma tributaria es hasta ahora un proyecto, es de esperar que se de un proceso de negociación entre la sociedad, el sector privado y el gobierno, que intentará conservar la estructura de la misma manteniendo su filosofía hasta donde es posible. Lo importante es que la reforma mantenga por lo menos el nivel de ingreso que se espera, pues de lo contrario estaríamos avocados a una nueva reforma en pocos años.

Lo cierto es que este tipo de reformas requieren, como muy pocas, conciencia de grupo, que se entienda que más que una política de gobierno la reforma tributaria es una política de estado y que como tal requiere del concurso de todos aquellos que consideran que el país debe encaminarse a buscar el crecimiento con equidad, a través del concurso de todos los actores de la sociedad.