

# EDITORIAL

La constante búsqueda de estabilidad presupuestal ha dado lugar a diferentes transformaciones en el campo tributario. A partir de las reformas de los noventa se ha tomado conciencia de la necesidad de transparencia, responsabilidad fiscal y control sobre el marco presupuestal. En este momento la preocupación recae ya que la reducción del déficit fiscal descansa sobre procesos transitorios que no garantizan este comportamiento a futuro.

Después de un panorama de numerosas reformas tributarias (12 reformas en los últimos 16 años), que en su mayoría tenían como objetivo aumentar los ingresos tributarios<sup>1</sup>, se evidenció la ineficiencia legal, institucional y económica del país para hacer una reforma que financiara la provisión de servicios públicos, fuera instrumento de estabilidad macroeconómica y mecanismo de distribución de la riqueza.

La incapacidad de planear los requerimientos fiscales de largo plazo llevaron a que cada reforma tributaria dejara los vacíos suficientes para que fuera necesaria

rio diseñar una nueva, generando mayor inestabilidad económica y por consiguiente efectos transitorios que actuaban como salvavidas del gasto del gobierno de turno, dejando para una próxima ocasión el cambio en el régimen tributario que tanto se reclama desde los diferentes sectores del país.

Después de estas múltiples reformas el panorama de las finanzas públicas aún no es alentador. El país sostiene un déficit estructural del Gobierno Central que equivale a 5% del PIB<sup>2</sup>, la deuda del Gobierno Central para el 2005 fue del 48% del PIB<sup>3</sup>, manteniendo un déficit primario de 2%, lo que ha impedido recuperar el endeudamiento; y el déficit del Sector Público No Financiero asciende a 1,5% del PIB para el 2006<sup>4</sup>.

Si bien la administración actual ha hecho reformas de ajuste fiscal, como la aprobación de impuestos “temporales”, la reforma pensional, la de reestructuración del Estado, la Ley de responsabilidad fiscal y la privatización de grandes empresas gubernamentales, el país aun no se enfila en una senda fiscal sostenible, pues estas medidas sólo han sido soluciones de corto plazo

1 Estos nuevos recursos se utilizaban para ajustar las finanzas públicas en el corto y mediano plazo y poder financiar el acelerado crecimiento del Estado, de esta forma, permitieron incrementar la carga tributaria alrededor del 6% del PIB, sin embargo, el gasto público total se incrementó aún más rápido, ya que alcanzó niveles cercanos al 10% del PIB.

2 El hecho que el déficit del Gobierno Central sea estructural se basa en la idea que no es suficiente un mayor crecimiento económico para sanar los problemas fiscales. Para más información Rincón, H. 2003. Balance fiscal estructural y cíclico del gobierno nacional central de Colombia, 1980-2002. Borradores de economía 246, Banco de la Republica.

3 La deuda del Gobierno Central pasó de ser el 14% del PIB en 1995 a cerca del 53% del PIB en el 2003. Datos Confis, 2004.

4 Clavijo, S. y Vera, A. 2006. Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos (1990 – 2006), Carta financiera ANIF 135.

para el desbalance fiscal que ha traído la aceleración del gasto público en este gobierno<sup>5</sup>. No obstante, las entidades territoriales han hecho el esfuerzo fiscal y de racionalización del gasto necesario para que se mantenga un superávit a nivel territorial, pero no nacional.

### **La propuesta del Gobierno**

Después de mirar este panorama, el Gobierno Nacional llevó a cabo la elaboración de una reforma tributaria expuesta en julio, que debería ser aprobada para finales del presente año. Dicha reforma tenía como objetivo hacer un estatuto tributario simple, equitativo, competitivo y que generara estabilidad. Estos cuatro pilares, según el Gobierno, serían las condiciones para que el sistema tributario se acercara a las decisiones de inversión de las empresas tanto en sus inicios como a lo largo del proceso productivo<sup>6</sup>. A pesar de que el propósito general de la reforma no es el aumento del recaudo tributario si se busca que la estructura tributaria sea simple, lo cual llevó al gobierno a decir que lo “estructural” está ligado a la recomposición del estatuto tributario y no al recaudo mismo que puede generar el proyecto.

A medida que la reforma tributaria se iba discutiendo en foros y reuniones con las bancadas del Congreso, se fueron haciendo cambios que como resultado dejaron una propuesta que parece seguir los mismos lineamientos de las reformas pasadas: efectos transitorios que responden a la coyuntura y la viabilidad política, pero que no

reflejan consensos académicos ni gubernamentales acerca de la estructura del fisco.

En este sentido, los expertos han señalado que esta nueva reforma debe basarse en un argumento de cambio “estructural” haciendo referencia a que debe diseñarse de forma sostenible, de largo plazo, sencilla, acorde con las necesidades de una mayor inversión privada, que promueva la formalidad, mejore las condiciones de inequidad en el país y que tenga impacto nacional y territorial.

### **Factores institucionales**

Otro de los consensos que se han generado entorno a la estructura del estatuto tributario, es la importancia que juegan las instituciones en la eficacia y durabilidad de las reformas tributarias. Cuando existen instituciones legítimas, el control, la acción y la aplicabilidad de las políticas son creadoras de cambios a largo plazo. Cuando no existe confianza en las mismas, se pierde el enfoque de las reformas, y no se consiguen cambios que mejoren la productividad de los impuestos recaudados a favor de mejorar el déficit fiscal y el desarrollo económico que se persigue.

La inestabilidad en el marco institucional con que se ha manejado el tema tributario en el país ha llevado a que se aumenten los costos de transacción tanto en la declaración de impuestos como en su recaudo. Para muchos contribuyentes las reglas del juego no son claras, lo cual genera mayores niveles de ilegalidad y evasión. Este tema ha tomado

5 “En Colombia se ha ideado un símil pedagógico muy útil, pero dramático, sobre el estado de las finanzas públicas, mencionando que, tan pronto el Congreso aprueba el presupuesto, el fisco tiene que proceder a girar tres cheques que suman cerca de 15% del PIB (equivalente a la totalidad de sus recursos tributarios): un cheque de 5,7% del PIB por transferencias territoriales, otro de 4,5% del PIB por gasto militar y un último cheque de 4,5% del PIB por intereses de deuda. Esto implica que el Gobierno Nacional debe salir a gastarse el remanente de los ingresos no tributarios (1,4% del PIB) y además endeudarse por otro 5% del PIB para atender otros gastos como los operativos, los de seguridad social y los de inversión” (Ibid. 2006).

6 Carrasquilla, A. 2006. Reforma tributaria: El acercamiento a la tributación óptima de capital. Carta financiera ANIF 135.

gran relevancia, ya que algunos argumentan que la simple lucha contra la evasión tributaria puede generar los recursos necesarios para el fisco; sin embargo, es necesario aclarar que este recaudo tiene rendimientos decrecientes, ya que estos recursos van a ser cada vez menores en la medida en que la lucha contra la evasión sea más palpante.

De esta forma, en la discusión de una reforma tributaria estructural se vuelve cada vez más necesario fomentar entidades comprometidas con el recaudo y manejo de los recursos financieros. Así mismo, el papel de los hacedores de política debe comprometerse para que las reglas sean claras. La necesidad de generar estabilidad en el marco legal en materia impositiva se vuelve un requisito cada vez más necesario para reducir los altos costos de transacción y así reducir la evasión y fomentar la legitimidad en el manejo tributario y la inversión de capital.

La percepción de eficacia, credibilidad y duración son cada vez más importantes para justificar una reforma de carácter estructural. Cuando existen instituciones legítimas, el control, la acción y la aplicabilidad de las políticas son creadoras de cambios a largo plazo.

### **Consensos de reformas**

Si bien es cierto que cada reforma tributaria realizada en Colombia ha servido como calmante para las situaciones difíciles de cada gobierno, el tema tributario ha sido fuertemente estudiado y debatido. Una prueba de ello son algunos de los consensos que se han logrado alcanzar desde diferentes esferas económicas. Éste es el caso de la propuesta realizada en lo que se denominó la Misión del Ingreso Público. Este estudio trata de ser un consenso entre representantes del sec-

tor privado, partidos políticos, gremios de trabajadores y la academia, con el fin de comprometerse con el problema tributario encaminando esfuerzos por mejorar la sostenibilidad fiscal, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Algunos de los conceptos que entregó este estudio apuntaban a que la estructuralidad de una reforma tributaria debería enfocarse en dar estabilidad al estatuto tributario mediante el establecimiento de principios claros, reducir las tasas del impuesto de renta, crear incentivos generales para la formalización de las empresas, eliminar beneficios tributarios, reducir la cantidad de tasas del IVA, generar mecanismos de compensación a los grupos de bajos ingresos, eliminar los impuestos transitorios y reducir gradualmente el gravamen a las transacciones financieras<sup>7</sup>.

Es así como justificar esta nueva reforma tributaria en los conceptos de estructura que necesita el país no es completamente cierto, pues los problemas que enfrentamos en temas como el fortalecimiento de la democracia, la igualdad y la exclusión entre muchos otros, no son impactados por esta reforma. La seguridad jurídica o reglas del juego que están vigentes no permiten que los agentes tomen decisiones concretas y racionales sobre sus acciones futuras. Por lo tanto la reforma tributaria debe garantizar los recursos para el funcionamiento del Estado, pero además debe reducir el déficit fiscal, favorecer la equidad, y simplificar la administración tributaria, haciendo un gran esfuerzo en mejorar la eficiencia en el gasto gubernamental.

*Comité Editorial  
Revista Divergencia*

7 \_\_\_\_ 2006. Como tributar para crecer. Revista del Buen Gobierno, año 1, número 1.