

Reforma tributaria y paz en Colombia

Daniel Munévar Sastre

Profesor de Teoría Política
York University
Toronto

Uno de los temas claves para el futuro del país que pasó desapercibido en medio de la agitada y turbia campaña presidencial de 2014 fue la discusión sobre la política tributaria del país. Entre acusaciones de actividades ilegales llevadas a cabo por las diferentes campañas, el debate sobre los montos y mecanismos requeridos para financiar al Estado colombiano quedó relegado a un pie de página. Una muestra clara de este tratamiento se puede encontrar en el Plan de Gobierno de la campaña del presidente Juan Manuel Santos. A pesar de ser un documento de 137 páginas, con respecto al futuro de la política impositiva en Colombia sólo se puede encontrar una mención menor a la necesidad de combatir la evasión tributaria¹.

En este sentido, es necesario resaltar que la ausencia de una discusión pública sobre la política tributaria del país no representa una cuestión menor en el contexto actual. Existen tres argumentos para soportar esta afirmación. En primer lugar, y como se verá más adelante, la tensión entre los ingresos disponibles del Gobierno Nacional Central (GNC) y los compromisos existentes se encuentra en un punto de quiebre. Segundo, en la medida que el país se encuentra cercano a llegar a un acuerdo para terminar el conflicto armado es necesario discutir los mecanismos que se requieren para financiar los gastos adicionales asociados a dicho

1 Campaña Presidencial Juan Manuel Santos (2014). "Colombia, La Paz Ya Viene: Plan de Gobierno Juan Manuel Santos". Visitado julio 21, 2014, en <http://www.santospresidente.com/media/cuadernillo-21MAY.pdf>

acuerdo. Tercero, porque debido al hecho de que en un escenario postacuerdo la reducción de los niveles de desigualdad debe ser uno de los objetivos prioritarios del país, la política tributaria representa una herramienta clave para mejorar la distribución del ingreso en el país.

Respecto al primer punto, el Gobierno ha preparado el presupuesto para el año 2015 sobre una proyección de recaudo tributario para ese año de \$124,1 billones (15,1% del PIB)². Aunque esto representa un incremento de 11 billones de pesos (0,3% del PIB) con respecto a 2014, Colombia se encuentra aún muy por debajo de los niveles de recaudo tributario de otros países. Por ejemplo, el promedio de recaudo tributario en los países de la OECD alcanzo 34,1% del PIB en 2011. El país con el nivel de recaudo más bajo dentro de dicho grupo es México, con un recaudo de 19,7% del PIB. Para poner esa cifra en perspectiva, si Colombia tuviera el mismo nivel de recaudo que México, ello equivaldría a cerca de 33 billones de pesos adicionales para financiar el presupuesto nacional de 2015.


Es interesante observar que tanto la OECD como el FMI han llamado la atención al Gobierno respecto a la necesidad de incrementar el recaudo tributario con el objetivo de financiar de manera adecuada el gasto público³. En efecto, ambos organismos internacionales son conscientes de las crecientes presiones de gasto asociadas a los altos requerimientos en materia de inversión en infraestructura que enfrenta el país en el futuro cercano. Obviamente, el Gobierno de Juan Manuel Santos también es consciente de estas presio-

2 Ministerio de Hacienda. (2014). "Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014 (MFMP 2014)". Visitado julio 21, 2014, en <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo/MF2014>

3 Ver, OECD (2013). "OECD Economic Surveys Colombia Economic Assessment". Visitado julio 20, 2014, en http://www.oecd.org/eco/surveys/COL_Overview_Eng.pdf; IMF (2014). "Colombia 2014 ARTICLE IV CONSULTATION". Visitado Julio 20, 2014, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14141.pdf>



<http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/un-dia-franja-de-gaza-galeria-507616>



Uno de los temas claves para el futuro del país que pasó desapercibido en medio de la agitada y turbia campaña presidencial de 2014 fue la discusión sobre la política tributaria del país. Entre acusaciones de actividades ilegales llevadas a cabo por las diferentes campañas, el debate sobre los montos y mecanismos requeridos para financiar al Estado colombiano quedó relegado a un pie de página.

nes. Sin embargo, este decidió postergar la discusión hasta después de las elecciones. Así se evitó asumir el costo político de dos complicados debates en plena campaña electoral. El primero, asumir el fracaso de la reforma tributaria, la cual de hecho redujo el recaudo de la DIAN. El segundo, discutir los detalles de una reforma tributaria que contempla un aumento significativo en los impuestos.

A consecuencia de este cálculo político, la inversión se convirtió en la válvula de escape de las presiones fiscales. Para mantener el cumplimiento de la regla fiscal, los recursos destinados para inversión por parte del GNC han experimentado una reducción progresiva en los últimos años. El presupuesto de inversión del GNC ha pasado de \$23,4 billones (3,3% del PIB) en 2013, a \$22,1 billones (2,9% del PIB) en 2014, a \$20 billones (2,4% del PIB) en 2015⁴. En total, una reducción de cerca de un punto del PIB en tan solo 3 años. Desde el punto de vista presupuestal, la reducción en los recursos para inversión del GNC ha sido compensada con mayores aportes y financiamiento por parte del resto de entidades y sectores que componen al sector público en Colombia.

Sin embargo, ya pasadas las elecciones, el Gobierno se apresta a presentar una nueva reforma tributaria en los próximos meses. De hecho, el Ministro de Hacienda ya ha reconocido públicamente la necesidad de mantener el GMF y el impuesto al

⁴ Ver, Ministerio de Hacienda. (2014b). "Actualización Plan Financiero 2014 (Febrero 2014)". Visitado julio 20, 2014, en <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicafiscal/PlanFinanciero/>; Ministerio de Hacienda. (2014).

patrimonio para financiar el presupuesto de 2015⁵. Adicionalmente, el Gobierno planea aumentar el recaudo tributario en al menos 4 billones de pesos⁶. Esta cantidad puede ser mayor si se tiene en cuenta que en el último año se produjo una revisión a la baja de las proyecciones del Gobierno para el precio del petróleo, lo cual aumenta las presiones fiscales. Mientras que en 2013 se esperaba un precio para 2014 de USD 100 por barril, este año esa previsión se ha ajustado a la baja en 3 dólares⁷. Ello se traduce en una presión adicional en materia de ingresos de al menos 1,2 billones de pesos⁸.

Los mecanismos para lograr este incremento son menos claros, pero es altamente probable que incluyan una mezcla de aumento de las tarifas del IVA, creación de un impuesto a los dividendos y mecanismos para disminuir la evasión. Ello se desprende de mensajes recientes que apuntan en esa dirección, provenientes del FMI y del saliente director de la DIAN, Juan Ricardo Ortega⁹. En este contexto es importante recordar, entonces, el fracaso reciente de las medidas antievasión incluidas en la reforma tributaria de 2012¹⁰. Teniendo en cuenta esto, el peso de la reforma recaerá sobre aumentos en las tarifas impositivas. De esta

5 *El Espectador* (2014). "Impuesto al patrimonio y 4x1.000 se deben mantener para financiar presupuesto". Visitado julio 22, 2014, en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/impuesto-al-patrimonio-y-4x1000-se-deben-mantener-financiar-articulo-503747>


6 Esta cifra se obtiene del análisis de las proyecciones de recaudo incluidas en el MFMP 2014. El cuadro 3.6 de dicho documento muestra la desagregación de la proyección de recaudo tributario para 2014 y 2015. En la categoría "Otros" se observa un crecimiento de 5,3 billones de pesos entre ambos años. Esta incluye los impuestos al patrimonio, GMF y Gasolina. Asumiendo la extensión de los dos primeros impuestos y un generoso supuesto de crecimiento del 9% anual, aun quedan por explicar 4 billones de pesos. Esta cifra es la que se refiere en el artículo.

7 Ver, Ministerio de Hacienda (2014).

8 De acuerdo al MFMP 2014, la variación de un dólar en el precio del petróleo implica un cambio en los ingresos del GNC por 420 mil millones de pesos.

9 Ver, IMF. (2014); *El Espectador* (2014). "Evasión en renta es una vulgaridad". *El Espectador*. Visitado julio 22, 2014, en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/evasion-renta-una-vulgaridad-articulo-470922>

10 A pesar que la Corte Constitucional declaró inexecutable la medida, el Gobierno está dispuesto a seguir intentando su implementación en una nueva reforma tributaria. Ver, *Portafolio* (2013, noviembre 27). "Se cae amnistía sobre ganancias ocasionales". Visitado julio 22, 2014 en <http://www.portafolio.co/economia/se-cae-amnistia-ganancias-ocasionales>; *Portafolio* (2014, julio 23). "Amnistía y mermelada". Visitado julio 25, 2014, en <http://www.portafolio.co/columnistas/amnistia-y-mermelada>



Si existe una voluntad real de terminar el conflicto armado es necesario atender a las causas socioeconómicas que lo generaron en primera instancia. Ello implicaría no solamente una revisión de las partidas de gasto para incluir programas de inversión rural que permitan la recuperación de las áreas del país más afectadas por el conflicto, sino también una revisión de la estructura tributaria del país

forma, y en contra de lo que se especula en la prensa, la próxima reforma tributaria tendrá un carácter relevante y polémico.

En medio de esta coyuntura, lo que no se puede perder de vista es el hecho de que las maniobras tributarias aquí discutidas solo tienen como propósito asegurar el financiamiento del presupuesto de 2015. Dicho presupuesto no incluye partidas presupuestales vinculadas a un posible fin del conflicto armado. En otras palabras, en estos momentos el Gobierno no tiene un plan serio para financiar los costos de la paz. La falta de planeación, o al menos de un debate público sobre el tema, es preocupante teniendo en cuenta los costos involucrados. Estimaciones iniciales ubican el costo de un acuerdo de paz en alrededor de 22 billones de pesos anuales¹¹. Ello equivale a 2,4 veces los recursos destinados en el presupuesto de 2015 para inclusión social (9 billones de pesos)¹².

Ante una cifra de esta magnitud es claro que simples cambios en las tarifas tributarias no serán suficientes. Si existe una voluntad real de terminar el conflicto armado es necesario atender a las causas socioeconómicas que lo generaron en primera instancia. Ello implicaría no solamente una revisión de las partidas de gasto para incluir programas de inversión rural que permitan la recuperación de las áreas del país más afectadas por el conflicto, sino también una

11 *Dinero* (2012, agosto 31). “¿Cuánto cuesta la paz?”. Visitado julio 23, 2014, en <http://www.dinero.com/pais/articulo/cuanto-cuesta-paz/158688>

12 *Portafolio* (2014, julio 10). “Presupuesto del 2015 será de \$167 billones”. Visitado julio 24, 2014, en <http://www.portafolio.co/economia/presupuesto-gobierno-nacional-2015>

revisión de la estructura tributaria del país. Teniendo en cuenta lo que está en juego, el Gobierno no puede seguir anteponiendo sus necesidades políticas de corto plazo a los requerimientos económicos y sociales del país en el largo plazo.

En efecto, la construcción de la paz pasa por una mejora en la distribución del ingreso en Colombia. Visto así, la discusión sobre la estructura tributaria del país es un tema central que atraviesa las discusiones sobre el financiamiento de la paz y los orígenes socioeconómicos del conflicto armado. Al día de hoy, dicha estructura cuenta con un carácter fuertemente regresivo. El país presenta una fuerte concertación de la riqueza y, por ende, de rentas asociadas al capital, sobre las cuales el sistema tributario no ejerce ninguna presión producto de las generosas excepciones del código tributario¹³. En consecuencia, sería un error que se continuara la senda de ajustes marginales que progresivamente agravan el carácter regresivo de los impuestos en Colombia para resolver las presiones fiscales del país. La paz representa una oportunidad única para mejorar la estructura tributaria del país y ponerla sobre bases equitativas. Es necesario abrir este debate lo más pronto posible.



http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/03/album/1407062440_351227.html#1407062440_351227_1407062628

¹³ Joumard, I., & Vélez, J. L. (2013). "Income Inequality and Poverty in Colombia - Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers". OECD Publishing. Visitado Julio 24 en http://www.oecd-ilibrary.org/economics/income-inequality-and-poverty-in-colombia-part-2-the-redistributive-impact-of-taxes-and-transfers_5k487n4r0t8s-en