



I
ARTÍCULOS

TRIBUTACIÓN, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN COLOMBIA: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado

En este documento se pasa revista a la estructura tributaria colombiana. Primero, en el contexto de lo que ocurre en América Latina y, segundo, se evalúan las tendencias históricas en materia de impuestos nacionales-territoriales, directos-indirectos y, en particular, la relación impuesto a la renta-patrimonio. El sentido de este escrito es, entonces, profundizar y actualizar algunos de los hallazgos más notorios de la Misión de Ingresos Públicos (2002).

*Por: Sergio Clavijo**

Durante el período de 1990 a 2004 se aprobó un total de 11 reformas tributarias en Colombia, a razón de casi una por año, excluyendo el reciente fracaso del proyecto de Ley 166-C de 2004, a través del cual se pretendía ampliar la base del impuesto al valor agregado (IVA) y elevar su tasa general del 16% al 17%. El conjunto de estas reformas ha permitido incrementar la carga tributaria efectiva a nivel nacional en cerca de 6% del producto interno bruto (PIB). Dicha carga era de 14% del PIB en 1990 y actualmente se ubica en cerca del 20% del PIB (incluyendo 2,3% de contribuciones a la seguridad social). Sin

embargo, el gasto público total se incrementó aun más rápido, en cerca de 10% del PIB, al pasar de niveles del 24% a 34% del PIB durante ese mismo período.

La estabilidad de las finanzas públicas enfrenta, entonces, un doble desafío para los años 2005 a 2006. De una parte, se requiere cerrar la brecha estructural existente entre los gastos y los ingresos públicos, cuyo déficit equivale a 3% del PIB a nivel consolidado y a cerca de 6% del PIB a nivel del Gobierno central (Confis, 2004). De otra parte, es indispensable poner en orden la estructura tributaria, la cual se ha ido

* Miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor. Correo electrónico: sclavive@banrep.gov.co'

deformando de manera creciente, durante los años 1998 a 2004, por cuenta de:

1. *El impuesto a las transacciones financieras*, que ha tendido a permanecer en el tiempo (1998-2007) y con incrementos en su tasa, pasando del 0,2% al 0,4% (Ley 863 de 2003). Los recaudos por este concepto han fluctuado entre 0,5% y 0,9% del PIB y han afectado negativamente la ansiada profundización financiera, tan indispensable para abaratar y expandir el crédito. Más grave aún, cerca de dos terceras partes de este tributo lo pagan los usuarios del sistema financiero y no, como lo creen erradamente varios analistas y congresistas, los dueños del capital financiero.

2. *La sobretasa del 10% en el impuesto de renta*, que también se había adoptado con un supuesto carácter temporal y que ahora tiene visos de permanencia (2002-2006). Esta sobretasa viene a afectar negativamente las empresas productivas del país, que ya enfrentaban una adecuada tasa de impuesto a la renta del 35% sobre sus utilidades (Ley 788 de 2002 y Ley 863 de 2003), ubicándola ahora en el 38,5%.

3. *El gravamen a la riqueza patrimonial*, el cual ha fluctuado entre 0,3% y 1,2% y que también ha adquirido visos de permanencia, con vigencia entre 2002 y 2006 (Decreto 1838 de 2002 y Ley 863 de 2003). Este impuesto ha generado un efecto de cascada tributaria

que perjudica precisamente a las empresas que requieren adelantar grandes inversiones de capital.

Consciente de los efectos distorsionantes de este conjunto de gravámenes y de las elevadas tasas que han alcanzado, la actual Administración actuó *simultáneamente* en el frente de los alivios tributarios sectoriales. Este accionar ha agravado las distorsiones en la asignación de los recursos e invita a movimientos contables ficticios para acceder a dichos alivios tributarios, en particular, los relacionados con la Ley 788 de 2002 y el Art. 68 de la Ley 863 de 2003. Esto representa una contradicción, respecto a los avances que se habían logrado al reducir las rentas exentas al 15% de la renta líquida, al tiempo que otro tipo de exenciones habían caído al 8% de los ingresos al finalizar el año 2003 (Uribe, 2004, pp. 17-18).

En este documento se pasa revista a la estructura tributaria colombiana. Primero, en el contexto de lo que ocurre en América Latina y, segundo, se evalúan las tendencias históricas en materia de impuestos nacionales-territoriales, directos-indirectos y, en particular, la relación impuesto a la renta-patrimonio. El sentido de este escrito es, entonces, profundizar y actualizar algunos de los hallazgos más notorios de la Misión de Ingresos Públicos (2002). Como se sabe, dicha Misión ya había llamado la atención sobre los perversos efectos de tener múltiples tasas de IVA y una base de tributación no suficientemente extendida. En impuesto a la renta, "impo-renta", había señalado

que la estructura se recargaba sobre los altos ingresos, desaprovechando un potencial importante de gravamen sobre rentas intermedias y la posibilidad de mejorar los cruces de cuentas.

Como se verá, se ha progresado en esta dirección, al extender las retenciones en la fuente por concepto de ingresos laborales, el pago de impuestos (a niveles superiores a los cinco salarios mínimos) y la obligatoriedad de presentar declaración de renta a niveles patrimoniales bajos (a partir de \$80 millones (m) para el año gravable de 2004, según Ley 863 de 2003).

Dicha Misión también hacía hincapié en la necesidad de eliminar múltiples fuentes de exenciones que “perforaban” la base tributaria. Estas también se redujeron del 30% al 25% para las rentas laborales, en el componente que equiparaba los salarios integrales y los del régimen prestacional (Ley 788 de 2002).

Sin embargo, se ha mantenido toda otra serie de exenciones altamente regresivas, como las asociadas a las AFC-AFP (Clavijo *et al.*, 2004). Las argumentaciones de tipo gremial sobre las bondades de estas exenciones, en realidad, no resisten mayores análisis técnicos y van inclusive en

contravía de lo que se predica para otros sectores (Asobancaria, 2004b, p. 4). Más aún, con posterioridad a las recomendaciones de la Misión (2002), las exenciones para las firmas se han incrementado con el propósito de compensar las mayores cargas generadas por esas elevadas tasas “nominales” de tributación, dando como resultado un sistema tributario amalgamado (o sea, “la unión de elementos contrarios”).

El actual sistema tributario es una amalgama insostenible de altas tasas de “impo-renta”, con múltiples exenciones, y descansa sobre una legislación temporal. Todo esto obligará al Estado colombiano a adoptar soluciones de fondo durante los años 2005 a 2006, que necesariamente implicarán una ampliación y elevación de la tasa de IVA, tal como ocurre en las “social-democracias” más avanzadas.

Este escrito está organizado de la siguiente forma. En la primera sección, se pone en perspectiva internacional lo que ocurre con la estructura y nivel de tributación en América Latina. En la segunda sección se presenta una comparación de lo ocurrido en Colombia durante el período de 1990 a 2004 y una discusión sobre el “referente” que hoy nos propor-

ciona la estructura tributaria chilena. Por último, se discuten las perspectivas para Colombia y la necesidad de balancear de mejor manera los gravámenes sobre las empresas, las personas naturales y la tributación indirecta que provee el IVA.

El mensaje básico es que sólo a través de una mayor transparencia y equidad tributaria será posible equilibrar la frágil estructura de recaudos que se tiene hoy

día. *El actual sistema tributario es una amalgama insostenible de altas tasas de "impo-renta", con múltiples exenciones, y descansa sobre una legislación temporal. Todo esto obligará al Estado colombiano a adoptar soluciones de fondo durante los años 2005 a 2006, que necesariamente implicarán una ampliación y elevación de la tasa de IVA, tal como ocurre en las "social-democracias" más avanzadas.* De no lograrse un mejor balance, es indudable que la estructura productiva se verá negativamente afectada, con grave riesgo para nuestra penetración de los mercados internacionales, ahora que se avecina la firma de acuerdos comerciales tipo TLC-ALCA.

I. DÉFICIT FISCALES Y LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

A. Una visión de conjunto

Los déficit fiscales de América Latina, durante los años noventa, fueron el resultado de rigideces tributarias, rápidos y desordenados procesos de descentralización fiscal, y problemas de "caja" debidos a la transición pensional del régimen de prima media hacia los sistemas de capitalización individual. En Argentina, Brasil y Colombia todos estos problemas fueron particularmente agudos.

De otra parte, el principal desafío que hoy enfrenta México también tiene que ver con las rigideces tributarias. El mercado internacional está ansioso de ver la forma

en que habrán de compensarse los recaudos extraordinarios, obtenidos durante los años 2003 a 2004, por cuenta del auge petrolero.

Chile, por el contrario, ha manejado bien el desafío de generar superávit fiscales durante su proceso de transición pensional en los años noventa (Clavijo, 1995) y, adicionalmente, ha asegurado reglas institucionales para poder aplicar manejos fiscales contracíclicos (Marcel *et al.*, 2001). En la base de estas políticas se encuentra la implementación de un amplio recaudo del IVA, a tasas elevadas y sin excepciones, al tiempo que se controla el gasto público improductivo.

En el caso de Argentina, ha sido ampliamente documentada la forma como las luchas políticas regionales y la elevada participación en los ingresos del Gobierno central generaron un errado sistema de incentivos hacia la "pereza fiscal" territorial y hacia un sistema de gasto provincial creciente (Torre y De Riz, 2002, pp. 223-316). Las provincias llegaron a comprometer cerca del 30% de todos los recaudos del Gobierno central y las obligaciones pensionales otro 30%, drenando seriamente la capacidad de ahorro público en los años 2000 a 2001. A pesar de que el recaudo se incrementó de forma significativa durante los años de auge en los precios de los cereales (1995-1999), estos resultados fueron insuficientes para el creciente desafío de gastos provinciales y pensionales (Becker, 1996; Bird, 1999, p. 17; FMI, 2003a, pp. 10-15; Wiesner, 2003). Tal vez la principal lección que sale de la profunda crisis

argentina es que el sistema de “participaciones tributarias” rígidas y la fijación artificial de la tasa de cambio constituyen la receta segura para inducir profundas crisis económicas (Rogoff, 2004, p. 65).

En el caso de Brasil, el proceso de descentralización fiscal también resultó algo traumático, especialmente durante los años ochenta y la primera parte de los noventa. Los bancos regionales y su poder para alterar la emisión primaria amenazaron no solo la política monetaria, sino la solidez del régimen pensional público. Esto trajo como consecuencia varios episodios de hiperinflación, crisis cambiarias e intentos por contenerlas a través de diversos “planes de ajuste”. Finalmente, el sistema de flotación cambiaria, adoptado en enero de 1999, la prohibición a los bancos regionales para emitir dinero y los esfuerzos por mejorar los recaudos fiscales, han logrado estabilizar la economía del Brasil. Sin embargo, dicha economía continúa siendo frágil y está expuesta a choques externos que podrían sacarla de su actual curso. La independencia *de facto* del banco central ha jugado un papel fundamental en la fase de transición entre los gobiernos de Cardoso y Lula (Fraga *et al.*, 2003).

Durante 2002 a 2004, Brasil ha podido incrementar sus recaudos fiscales a niveles del 26% del PIB, aunque la forma en que lo ha hecho ha resultado compleja y antitécnica, todo lo cual ha afectado el potencial desarrollo de sus mercados financieros (Giambiagi y Ronci, 2004, p. 27). Hasta la fecha, Brasil ha logrado conven-

cer a los mercados internacionales de la solidez de sus enmiendas fiscales y monetarias, asegurando superávit fiscales primarios superiores al 4% del PIB, al tiempo que ha estabilizado su relación deuda bruta / PIB a niveles del 86%. Más aún, recientemente Brasil anunció que no estaría renovando sus recurrentes programas de ajuste con el FMI. Para evitar que esto fuera interpretado como una inadecuada relajación en el frente fiscal, Brasil se comprometió a elevar sus superávit fiscales a niveles cercanos al 5% del PIB en el futuro inmediato, lo cual se ha recibido favorablemente por los mercados internacionales.

Con relación a México, el período postcrisis (1996-2004) ha sido de clara recuperación y estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, el favorable precio del crudo a nivel internacional le ha permitido a dicho país reducir sus niveles de endeudamiento público por debajo del 50% del PIB, pero también ha generado una cierta “anestesia” en materia de esfuerzo tributario, lo cual podría tener efectos negativos cuando quiera que se revertan los favorables términos de intercambio. En México, el proceso de descentralización ha sido menos traumático que en Argentina, Brasil o Colombia, aunque la crisis cafetera mundial terminó por generar graves problemas de pobreza y hasta insurgencia rural. El acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos (North American Free Trade Agreement, Nafta) le permitió dinamizar su sector de “maquillas”, y los esquemas de financiación directa desde el exterior hicieron

que se diera un auge industrial, a pesar de que el sector financiero continuó estancado (FMI, 2003b). Ahora que México enfrenta una gran amenaza comercial por cuenta del sudeste asiático, China e India, se hace más evidente la necesidad de profundizar una reforma tributaria que busque una base gravable más extendida para el IVA, como la que fallidamente ha tratado de impulsar la administración del presidente Fox. Cabe recordar, por ejemplo, que el Gobierno central apenas recauda un 12% del PIB, donde los recaudos petroleros representan casi un 1,5% del PIB.

En síntesis, hemos visto que existen al menos tres factores comunes que explican la persistencia de déficit fiscales estructurales en la región, incluyendo a países como Argentina, Brasil, México y Colombia:

- En el lado de los ingresos, es claro que existen graves problemas de gobernabilidad fiscal para convencer a los respectivos congresos sobre las bondades de elevar a niveles “adecuados” las tasas de IVA, adoptar tasas más uniformes y expandir la base de tributación, exceptuando únicamente los bienes y servicios más básicos. Cabe señalar que los países más grandes de la región han logrado elevar los recaudos por concepto de impuesto de renta empresarial / personal a niveles del 6% del PIB, aunque este nivel todavía luce bajo si se le compara con el 14% del PIB observado en la Unión Europea (Tanzi y Zee, 2000, p. 13). Más aún, en América Latina la percepción (errada) de muchos congresos es que las tasas de “impo-renta” son relativamente elevadas y, por lo tanto, deben proceder a otorgar una amplia gama de exenciones tributarias, todo lo cual termina minando la eficiencia del sistema. Acabar con esta serie de “rendijas impositivas”, a través de las cuales se le escapan a la sociedad recursos que evitarían incrementar el endeudamiento público, es uno de los grandes desafíos en el futuro inmediato.
- En el lado del gasto público, la principal característica ha sido la descentralización fiscal, la cual se ha venido acelerando desde principios de los años ochenta. Sin embargo, la forma en que esto se dio fue a través de generar fuertes e inflexibles ataduras entre los recaudos tributarios del Gobierno central y la destinación específica de gasto territorial, especialmente hacia los sectores de educación y salud. Este problema ha sido particularmente agudo en los casos de Argentina y Colombia, donde el Gobierno central tiene comprometidos cerca del 30% al 40% de sus recaudos en gastos operacionales de los territorios.
- Finalmente, estas dificultades fiscales se han visto exacerbadas por las exigencias de “pagos de caja” que ha tenido que hacer el Gobierno central para financiar la transición pensional del régimen de “prima media” hacia el sistema de cuentas individuales. Este último tiene la ventaja de no generar faltantes fiscales en el margen, pero requiere generar recursos adicionales para sustituir

las caídas en las contribuciones pensionales públicas con mayor tributación en otros sectores. El resultado global de todas las fuerzas antes anotadas ha sido generar déficit estructurales en cabeza de los gobiernos centrales del orden de 5% del PIB y de 3% del PIB a nivel consolidado en los casos de Argentina, Brasil y Colombia.

B. Estructuras tributarias en América Latina

En el Cuadro 1 se presenta un resumen de los ingresos y gastos del sector público no financiero (SPNF) hacia finales de 2003, para el caso de los países más grandes de la región. El total de los ingresos públicos varía según el tamaño y eficiencia de las empresas públicas, las cuales determinan el comportamiento de los ingresos no tributarios. Estos ingresos no tributarios eran reducidos en el caso de

Argentina (2,8% del PIB), moderados en el de Colombia (9,2%), pero abultados en los casos de Brasil (13,8%), Chile (12,4%) y México (11,6%). En buena medida estas diferencias se explican por la gran importancia de las empresas minero-petroleras de estos últimos países.

Otra fuente de variación en los ingresos públicos proviene de la estructura tributaria propiamente dicha; pero, curiosamente, el nivel total de tributación de las grandes economías de América Latina no difiere mucho del 20% del PIB (excluyendo las contribuciones a la seguridad social). Existen dos notorias excepciones: México, con un nivel bajo de tributación de solo 12% del PIB, y Brasil, con un elevado nivel del 25,6% del PIB.

A pesar de la llamada “guerra tributaria” entre los niveles subnacionales y nacionales (BIRD, 1999), las economías grandes

Cuadro 1
Estructura tributaria en América Latina
(Sector público no financiero (SPNF), porcentaje del PIB a finales de 2003)

	Argentina 1/	Brasil 2/	Chile	Colombia	México
I. Ingresos totales	25,9	44,7	34,5	31,2	25,4
Tributarios	20,0	25,6	20,6	19,7	11,8
Seguridad social	3,1	5,3	1,5	2,3	2,0
No tributarios	2,8	13,8	12,4	9,2	11,6
II. Gastos totales	31,9	49,9	34,4	34,4	28,7
Déficit (-) = I - II	(6,0)	(5,2)	0,1	(3,2)	(3,3)
Balance primario	4,9	4,4	1,3	1,7	(0,6)

1/ Incluye intereses causados y refinanciamiento forzado.

2/ Sector público consolidado.

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). Cálculos del Banco de la República.

de la región han tendido a converger hacia esta cifra de 20% del PIB en tributación total nacional, donde el IVA ha terminado por imponerse sobre los impuestos locales y de consumo, mientras los impuestos a la propiedad y a los automotores constituyen la principal fuente de tributación local.

Los niveles de contribución a la seguridad social (componente público)

son también variados: Brasil muestra una cifra elevada de 5,3% del PIB, seguido de Argentina con un 2,8% del PIB, mientras que Chile, Colombia y México están cercanos al 2% del PIB. La explicación de estas diferencias radica en el grado de transición pensional (entre diversos regímenes) y la cobertura poblacional histórica de estas economías. Por ejemplo, países que están en una fase de transición pensional intermedia (como Colombia y México, comparados con Chile) y que tienen también bajos niveles de cobertura pensional (entre 20%-25% de la población económicamente activa (PEA)) reportan bajos niveles de contribución a la seguridad social.

En síntesis, se observa que las grandes economías latinoamericanas muestran niveles de ingresos diversos, a pesar de que el nivel de los recaudos tributarios parece converger hacia un 20% del PIB (con la notoria excepción de México). Esta convergencia resulta algo sorprendente si se tiene en cuenta la variedad

Se observa que las grandes economías latinoamericanas muestran niveles de ingresos diversos, a pesar de que el nivel de los recaudos tributarios parece converger hacia un 20% del PIB (con la notoria excepción de México).

existente en las estructuras tributarias a nivel nacional / subnacional, impuestos directos / indirectos, sobre lo cual se entrará en mayor detalle al comparar lo que ocurre, por ejemplo, entre Colombia y Chile. Como se vio, la diferencia más significativa en los ingresos públicos proviene de la existencia de grandes empresas públicas minero-petroleras. La relación total de ingresos públicos / PIB es

alta en el Brasil (45%), moderada en Chile (34%) y Colombia (31%), y relativamente baja en Argentina y México (cercana al 25%).

II. ESTUDIO DE CASOS TRIBUTARIOS: COLOMBIA Y CHILE

A. El impuesto de renta personal

La tasa de tributación personal se incrementó significativamente en Colombia, al pasar de 30% la tasa marginal máxima en 1990 a 38,5% en los años 2003 a 2004. Esto como resultado de haberse adoptado una sobretasa temporal del 10%, sobre la tasa máxima del 35% que estaba vigente en el año 2002.

En el Cuadro 2 se observa, además, que Colombia ha hecho un gran esfuerzo por extender el cobro del impuesto de renta personal hacia los niveles medios, que por

Cuadro 2
Impuestos de renta e IVA: Colombia y Chile

Impuesto de renta	Tasas impositivas (Porcentaje)	
	Colombia	Chile
Personal	Desde 0,3 a 38,5	Desde 5 a 40 1/
Empresarial	35 + 3,5 = 38,5	17 2/
IVA	7-10-16-20-45	19 3/

1/ Tasa máxima bajó de 45% a 40% durante 2002 a 2004.
2/ Incrementada de 15% a 17% durante 2002 a 2004; los dividendos de individuos se gravan a la tasa marginal de impuesto de renta.
3/ Incrementado de 18% a 19% durante 2004 a 2007 para sustituir la reducción en aranceles del 8% al 6%.
Fuente: DIAN, bancos centrales. Cálculos del autor.

mucho tiempo estuvieron por fuera del esquema de retenciones en la fuente y de la obligatoriedad de presentar declaraciones de renta. En efecto, la Ley 863 de 2003 impuso el pago del impuesto de renta a partir de los cinco salarios mínimos, a tasas bajas que parten del 0,3% del ingreso gravable (descontando el 25% por cuenta de las prestaciones sociales) y que llegan a tasas marginales del 35% a partir de los 22 salarios mínimos.

Infortunadamente, este tipo de acciones tendientes a ampliar la base tributaria se han visto parcialmente derrotadas al permitir simultáneamente exenciones tributarias que pueden reducir en algunos casos la base gravable hasta en un 55%. Este es el caso de los mecanismos de pagos hipotecarios, a través de las llamadas cuentas AFC, o de los certificados de depósitos a término (CDT) a cinco años, libres de impuesto a la renta, bajo la forma de aportes voluntarios a las AFP, tal como se discute en Clavijo *et al.* (2004).

También es sabido que de un total de 16 millones de trabajadores en Colombia (con una población de 44 millones), sólo cerca de setecientas mil personas declararon renta durante 2004. Dicho de otra manera, menos del 5% de los trabajadores enfrenta una revisión potencial de sus cuentas tributarias con el Estado. Peor aún, la peregrina idea de “nunca meterse al sistema tributario” continúa haciendo carrera entre los no asalariados, pues se percibe que es la mejor estrategia para minimizar intertemporalmente el pago de impuestos. En cambio los asalariados del sector formal enfrentan un sistema ineludible y, además, lleno de inequidades, como las ya señaladas.

Algo se ha progresado al adelantar recientemente cruces de cuentas bancarias y de tarjetas de crédito, generándose altas expectativas sobre la eficacia del nuevo sistema de información “muisca” en la lucha contra la evasión tributaria. Se espera que

por esta vía, y con las medidas complementarias sobre patrimonios mínimos de \$80 m al cierre de 2004 (según Ley 863 de 2003), se logre incrementar el número de declarantes a unos dos millones de trabajadores al finalizar el año 2006 (equivalente a un 12,5% de los asalariados frente al 5% actual).

Sin embargo, la nula probabilidad de ir a la cárcel por concepto de evasión tributaria “flagrante” (no declarar cuando deberían hacerlo) continuará siendo un gran lastre tributario. Fue lastimoso que el Congreso no aprobara este tipo de control tributario, cuando sólo restaba una última votación en la que sería la Ley 788 de 2002. Claramente la amenaza de ir a la cárcel por desviar dineros retenidos a cuenta de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), vigente desde hace más de un lustro, no ha constituido un instrumento idóneo para lograr “meter en el sistema tributario” al grueso de la población que debería estar tributando. El reciente fallo de la Corte Constitucional (C-993 de 2004), que impidió vincular a las centrales de riesgo a los deudores morosos con la DIAN, constituye otro obstáculo institucional para lograr que el Estado colombiano mejore sus recaudos. Será indispensable entonces que hacia el futuro se aborde nuevamente este tema a través de la correspondiente ley estatutaria.

De un total de 16 millones de trabajadores en Colombia (con una población de 44 millones), sólo cerca de setecientas mil personas declararon renta durante 2004. Dicho de otra manera, menos del 5% de los trabajadores enfrenta una revisión potencial de sus cuentas tributarias con el Estado.

De otra parte, la aprobación reciente de un programa de reembolsos hasta de dos puntos del IVA sobre la tarifa general del 16% (según Ley 863 de 2003), por concepto de pagos realizados a través de tarjetas de crédito, no parece ser un instrumento adecuado para inducir la legalización de los pagos y, en cambio, sí ha representado un sacrificio fiscal cercano a los \$100.000 m durante el año 2004 (a lo cual habría que añadirle el costo operativo de dichas devoluciones). El incremento reciente de declaraciones de renta de personas naturales, de 400.000 a 700.000, difícilmente puede atribuirse a dichas devoluciones. Esto obedece al positivo efecto de andar cruzando cuentas bancarias y pagos, a la obligatoriedad de declarar a partir de patrimonios superiores a los \$80 m en el 2004 (según Ley 863 de 2003), más que al potencial incentivo que le representa a un ilegal pasar a pagar “sólo” 14% de IVA frente al pago de cero que realizan los ilegales. Lo que debe incrementarse entonces es la probabilidad de castigo tributario a quienes evaden pagos de renta e IVA, en vez de premiar con devoluciones a quienes ya lo vienen haciendo. La elasticidad del recaudo a dicha rebaja de dos puntos del IVA tendría que haber sido gigantesca para siquiera llegar a compensar el sacrificio fiscal ya señalado.

En Chile la tasa de impuesto a la renta se inicia desde niveles del 5% y alcanza tasas

marginales del 40%, cubriendo un amplio espectro del ingreso personal, de forma similar a como ocurre en Colombia. La tasa marginal superior se había reducido temporalmente del 45% al 40% durante los años 2002 a 2004 (Cuadro 2). Allí no se cobra el impuesto a las transacciones y existe una estricta supervisión tributaria que incluye la amenaza de cárcel para el evasor de impuestos, incluyendo la simple falta de no expedir adecuadamente el recibo del IVA al consumidor corriente.

Curiosamente, los ingresos tributarios a nivel de personas naturales no difieren significativamente entre Colombia y Chile, ubicándose cerca del 2% del PIB (Cuadro 3). Más aún, la tasa de evasión tributaria de personas naturales es similar en ambos países y se ubica alrededor del 35%, aunque en el caso del IVA la evasión es mayor en Colombia (32%) que en Chile (19%), (véanse Steiner y Soto, 1999; Shome *et al.*, 1999, p. 42; Barra y Jorratt, 1997, p.

18). Esto indica que Colombia tiene, entonces, un gran potencial de recaudo si llegara a afinar sus controles tributarios y moderara sus generosos e inequitativos alivios tributarios. Todo esto sin necesidad de perpetuar las sobretasas de renta o los impuestos a la riqueza, que como se verá

son altamente perjudiciales para la inversión productiva.

Por último, cabe señalar el caso de la tributación pensional en Colombia, donde el Gobierno había tomado la sensata iniciativa de gravar el pago pensional con la misma tabla progresiva que se aplica para el impuesto a la renta personal (Proyecto de Ley 166-Cámara de 2004). Esta iniciativa es correcta desde el punto de vista técnico

Cabe señalar el caso de la tributación pensional en Colombia, donde el Gobierno había tomado la sensata iniciativa de gravar el pago pensional con la misma tabla progresiva que se aplica para el impuesto a la renta personal. Desde el punto de vista de equidad, la regla sugerida por el Gobierno era impecable, pues la tabla de gravamen sugerida afectaba tan solo las pensiones que superaran los cinco salarios mínimos, quedando entonces excluidos de gravamen prácticamente el 80% de los pensionados de Colombia.

y de la práctica internacional (Van Den Noord y Heady, 2002), donde la regla básica es que si las contribuciones a la seguridad social están exentas en materia tributaria, pues entonces la pensiones deben proceder a gravarse y de forma progresiva. En muchos países la práctica incluye gravar parcialmente ambas puntas de la operación, la contribución y el pago pensional.

Más aún, desde el punto de vista de equidad, la regla sugerida por el Gobierno era impecable,

pues la tabla de gravamen sugerida afectaba tan solo las pensiones que superaran los cinco salarios mínimos, quedando entonces excluidos de gravamen prácticamente el 80% de los pensionados de Colombia. Se ha calculado que de los 800.000 pensionados existentes, menos de unos 160.000

Cuadro 3
Recolección de impuestos: Colombia y Chile
 (SPNF, porcentaje del PIB a finales de 2003)

	Ingresos tributarios		
	Colombia (1)	Chile (2)	Diferencia (3) = (2) - (1)
I. Impuestos de renta	6,0	6,5	0,5
Personal	2,2	2,0	(0,3)
Empresarial	3,8	4,6	0,8
II. IVA	5,9	8,8	2,9
(Porcentaje eficiencia)	36,9	48,9	
III = (I + II) Renta e IVA	11,9	15,3	3,4
(Porcentaje del total = III / V)	60,4	74,3	
IV. Otros impuestos	7,8	5,3	(2,5)
Transacciones financieras	0,7	0,0	
Locales (predial, autos, etc.)	3,3	2,2	
Seguridad social	2,3	1,5	
Otros	1,5	1,6	
V = (III + IV) Ingresos tributarios (*)	19,7	20,6	0,9

(*) Incluyendo contribuciones a la seguridad social.
 Fuente: DIAN, bancos centrales. Cálculos del autor.

se verían afectados con esta medida y, de estos, tan solo unos 1.000 (o sea, el 1%) podría verse afectado por tasas de gravamen superiores al 23%, por el hecho de superar los 25 salarios mínimos legales.

Lo que ha ocurrido es que dentro de esta minoría se encuentran principalmente congresistas, altos magistrados y altos ex funcionarios públicos que se verían afectados, pero que indudablemente deberían tener el ánimo de contribuir a mejorar la distribución del ingreso, así el total de recaudos por esta vía no supere el 0,2% del PIB. ¿Acaso sabía Ud. que muchos de estos funcionarios terminan por

incrementar su ingreso disponible tan pronto como se pensionan, por cuenta del hecho de que en Colombia las pensiones (y las contribuciones) continúan siendo exentas del pago de impuesto a la renta, tras haber fracasado el Proyecto de Ley 166-C de 2004?

B. El impuesto a las utilidades empresariales

Con relación al impuesto a las utilidades empresariales, en Colombia se aplica una única tasa del 35%, más la sobretasa temporal del 10%. Esta tasa resulta equivalente a la tasa máxima de impuesto a la renta

de persona natural, o sea, el 38,5%. En el caso de los dividendos empresariales, la llamada "doble tributación" se desmontó desde mediados de los años ochenta, eximiéndolos del pago de impuesto a la renta personal.

Chile, en cambio, viene aplicando una tasa de impuesto empresarial que se elevó gradualmente del 15% al 17% durante 2002 a 2004. Sin embargo, la diferencia es que allí el pago de dividendos a personas naturales sí procede a gravarse a la tasa marginal de cada individuo (en el rango 5% a 40% antes comentado). Lo que resulta ejemplarizante en este campo es que Chile logra, con una tasa de impuesto empresarial del 17% (y no del 38,5% como en Colombia) recaudar hasta un 1% del PIB más que en Colombia (4,6% *vs.* 3,8% del PIB, según el Cuadro 3). Esta mayor eficiencia tributaria empresarial se explica por las menores exenciones tributarias existentes en Chile, lo que, a su vez, permite tener mejores controles sobre la evasión-elusión tributaria a nivel empresarial.

C. Sobretasas, impuesto patrimonial y alivios tributarios: "pecando y empatando"

Es útil intentar aclarar cuál es la situación neta para las empresas colombianas en materia tributaria, ya que existen fuerzas encontradas. De una parte, se vio que a partir del año gravable 2002 se impuso la sobretasa del 10% (Ley 788 de 2002), dejando la tributación empresarial en 38,5%. De otra parte, se ha actuado con

la mentalidad de "pecar y empatar", dándole entonces a las empresas la posibilidad de reducir dicho gravamen hasta en un 30%, a través de la reinversión de sus utilidades en capital fijo, con un tope del 60% sobre las utilidades (según Ley 863 de 2003).

Curiosamente, esto implica que las empresas que logren acreditar dicha tasa de reinversión de utilidades en los años gravables 2004 a 2007 podrían llegar a reducir su tasa de impuesto a la renta efectiva a tan solo el 31,6%, quedando en un nivel de tributación no solo por debajo de la tasa nominal de 38,5%, sino por debajo del valor básico del 35% que rigió para el año gravable 2001. Es sabido que la reinversión de utilidades histórica se acercaba al 60%, luego en la práctica lo que ha ocurrido al otorgar esta nueva exención es una reducción de la tasa efectiva que se pagaba antes del año 2001. Se ha estimado que el fisco nacional enfrentará una pérdida neta anual en recaudos del orden de 0,3% del PIB, equivalente a la reducción de la tasa del 38,5% al 31,6% para el agregado de las empresas.

Sin embargo, las complejidades tributarias no paran allí, pues concomitantemente se había aprobado en el Decreto 1.838 de 2002 ("conmoción interior") la imposición temporal de un impuesto patrimonial del 1,2% (a partir de niveles tan bajos como \$170 m), destinado a apoyar la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia. La Ley 863 de 2003 (Art. 17) procedió a extenderlo para los años 2004 a 2006. En efecto, las empresas o personas naturales que

tuvieran activos líquidos por valores superiores a los \$3.000 m también tendrían que pagarlo, aunque la tasa se redujo a 0,3% de dichos activos. Aunque esto afectaba la riqueza de algunas familias, el mayor impacto macroeconómico se ha concentrado sobre las empresas productivas con grandes capitales invertidos.

El Cuadro 4 ilustra el efecto tributario conjunto que ha tenido la sobretasa del 10% en impuesto a la renta (ST), el impuesto patrimonial (IPA), con tasas de 1,2% en 2002 y 0,3% en 2003, y la exención por reinversión de utilidades (ERU) en capital fijo. Como ya se mencionó esta última puede llegar a representar una reducción hasta del 30% en la tasa de impuesto a la renta empresarial, con un tope del 60% de dichas reinversiones en capital fijo.

Durante el año gravable 2001 el impuesto sobre utilidades empresariales fue del 35% y no regía entonces ni la sobretasa del 10%, ni el impuesto patrimonial. Para el año gravable 2002 se estableció la ST del 10% y el IPA del 1,2% sobre activos líquidos. Esto implicó que empresas con activos por debajo de \$170 m pagaron el 38,5% sobre utilidades, pero empresas con activos líquidos superiores llegaron a pagar una tasa efectiva del 50,5% (suponiendo un retorno patrimonial normal del 10%).

Para el año gravable 2003 se mantuvo la ST del 10%, pero se redujo el IPA a 0,3% y se elevó el límite de aplicación a patrimonios superiores a los \$3.000 m. Esto implicó una reducción de la tasa de tributación efectiva de impuesto a la renta / patrimonio del 50,5% al 41,5% (suponiendo nuevamente

Cuadro 4
Tasa de tributación de renta y patrimonio: efecto de la sobretasa (ST), del impuesto patrimonial (IPA) y de la exención por reinversión de utilidades (ERU)
 (En porcentaje, suponiendo utilidades patrimoniales del 10%)

Tasa del IPA:	Sin ST 1/ y sin ERU 2/	Con ST 1/, sin ERU 2/	Con ST 1/ y con ERU 2/
0,00	35% (Año gravable 2001)	35% + 3,5% = 38,5% (Año gravable 2002)	31,6% (Año gravable 2004)
0,30	n.a.	41,5% (Año gravable 2003)	34,6% (Año gravable 2004)
0,50	n.a.	43,5%	36,6%
1,20	n.a.	50,5% (Año gravable 2002)	43,6%

1/ ST: Sobretasa en el impuesto de renta del 10%.

2/ ERU: Exención hasta 30% impuesto de renta por reinversión FBKF hasta 60% de utilidades.

n.a.: No aplica.

Fuente: DIAN, cálculos del autor.

rentabilidades patrimoniales del 10%). Sin embargo, era claro que esta tasa de gravamen continuaba siendo elevada y amenazaba la viabilidad de importantes empresas, especialmente las apalancadas en altas inversiones de capital fijo.

Esta situación era insostenible y de allí que el Gobierno “pecara y empatara” al aprobar la ERU para los años gravables 2004 a 2007, que, como ya se explicó, puede representar un alivio hasta del 30% en impuesto a la renta, con límite del 60% de dicha inversión en capital fijo. En el mismo Cuadro 4 se observa que la tasa efectiva conjunta de ST - IPA - ERU se redujo entonces de 41,5% en 2003 a 34,6% en el 2004. Si el nivel de activos era inferior a los \$3.000 m, entonces la tasa efectiva se reducía de 38,5% a 31,6% sobre las utilidades, lo cual representa un contrasentido.

Todos estos ires y venires del período 2002-2004, en materia tributaria, reflejan grandes inconsistencias y señales erráticas para el sector productivo, como ya lo han indicado diversos analistas (Fernández, 2004, p. 2; Fedesarrollo, 2005, pp. 2-6). Más aún, se han venido escuchando planes de “desinversión” por parte del sector productivo colombiano (trasladando al exterior la sustancia patrimonial) ante la amenaza de repetir y ampliar nuevamente el impuesto patrimonial, más allá de los años gravables 2003 a 2006. Es bien conocido a nivel regional la destrucción de la base gravable que generó Alan García en el Perú, durante los años 1985 a 1989, por cuenta de la aplicación del llamado “impuesto a la riqueza”. Colombia no puede ignorar

la evidencia internacional que indica que este tipo de gravámenes incita a las “desinversiones” y sesga la actividad productiva en contra de las grandes empresas, que es lo que precisamente necesita Colombia en materia energética.

Lo correcto hacia adelante es, entonces, eliminar los impuestos sobre el patrimonio, al tiempo que también se eliminan las exenciones tributarias por reinversiones de utilidades. La tasa de impuesto a la renta debe ubicarse en el rango de 30% a 35%, lo cual resultaría compatible con lo observado en la Unión Europea y en Chile (si se tiene en cuenta que allí se gravan los dividendos en cabeza de las personas naturales). Los llamados a reducir las tasas de impuesto a la renta empresarial y subir al mismo tiempo el impuesto patrimonial, como lo hace la Contraloría General, CGR (2004, p. 25), no guardan mayor consistencia tributaria, pues olvidan que se está gravando el mismo capital productivo, pero generando los sesgos ya señalados.

D. El perverso efecto de los alivios tributarios

Sobre el tema de las exenciones tributarias con propósitos de impulsar (supuestamente) el sector productivo, se quieren dejar dos tipos de reflexiones. La primera tiene que ver con lo que señaló el propio ministro de Hacienda de los Estados Unidos, Paul O'Neill, en sus discusiones con los senadores de Alaska y Louisiana durante las legislaturas de 2001 a 2002:

“Como buen CEO que fui de ALCOA, la gran multinacional del aluminio, durante

los años 1987-1999, puedo atestiguar que yo nunca tomé una decisión de inversión productiva sobre la base de alivios tributarios y creo que los buenos y verdaderos empresarios tampoco toman sus decisiones de inversión fundamentados en los sesgos temporales provenientes de dichos alivios tributarios" (Suskind, 2004 p. 49, *nuestra versión libre*).

El mensaje fue contundente: los alivios tributarios, especialmente los destinados a las empresas, no pueden ser la base de las decisiones empresariales con miras a desarrollar y sostener una industria. Como en la macroeconomía, su suerte dependerá de los determinantes fundamentales y las ventajas comparativas estructurales que tenga tal o cual actividad.

Los alivios tributarios, especialmente los destinados a las empresas, no pueden ser la base de las decisiones empresariales con miras a desarrollar y sostener una industria. Como en la macroeconomía, su suerte dependerá de los determinantes fundamentales y las ventajas comparativas estructurales que tenga tal o cual actividad.

La segunda anotación sobre los alivios tributarios empresariales se relaciona con lo que podría denominarse la "parábola de las exenciones tributarias productivas-especulativas". Tal como se describe en el recuadro adjunto, esta consiste en la autoderrota empresarial a manos de las inversiones especulativas en bonos de deuda pública, que intentan financiar los faltantes presupuestales generados precisamente por los alivios tributarios. Esta no es sino una variante de lo que Greenspan ha denominado la "Teoría

general del segundo mejor", a través de la cual la sociedad olvida los efectos macroeconómicos más profundos, debido a que sólo analiza el efecto de primera vuelta de las políticas públicas (Suskind, 2004, p. 228).

LA PARÁBOLA DE LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS PRODUCTIVAS-ESPECULATIVAS

Motivación. Esta se inicia con el proyecto seminal que promueven empresarios regionales ante el Gobierno central, donde argumentan que tal o cual actividad productiva no solo generaría muchos puestos de trabajo, sino que dejaría utilidades cuantiosas en los años venideros. Lo único que falta, según sus promotores, es que el Gobierno central otorgue una serie de exenciones tributarias, tanto al proceso productivo como, por supuesto, a las utilidades de dicho negocio.

Desarrollo. El Gobierno de turno usualmente accede a tan loable planteamiento y concluye que, en el margen, el alivio tributario terminará pagándose por sí solo. Inclusive, esto podría darse con

creces, si se tiene en cuenta el efecto multiplicador esperado de dichas actividades productivas y los recaudos adicionales por vía de los tributos indirectos.

Así, este esquema de alivios tributarios se extiende a otros sectores, hasta que el Gobierno empieza a incurrir en cuantiosos déficit, haciéndose evidente que dicho efecto multiplicador no alcanza a compensar los generosos alivios tributarios. En consecuencia, cada vez se hace más necesario incrementar el monto de la emisión de bonos públicos y a tasas reales más elevadas, intentando suplir los faltantes presupuestales.

Epílogo. La historia termina en fracaso cuando los empresarios caen en la cuenta de que es mejor negocio y, aparentemente menos riesgoso, hacer inversiones de portafolio en títulos públicos, en vez de andar arriesgando su capital productivo. En efecto, la rentabilidad real de la deuda pública, a estas alturas, supera el retorno esperado del proyecto seminal y, además, ahora descubren que los bonos de deuda pública también son exentos de impuestos.

La paradoja es que por cuenta de las exenciones tributarias al sector productivo se genera un efecto de "exclusión" de la inversión privada a manos de los crecientes déficit fiscales. *Así, la mejor estrategia empresarial es no decidir sobre las bondades de los proyectos con base en las exenciones tributarias, que, como lo ha demostrado la historia, una y otra vez, solo pueden tener un carácter temporal.* De lo contrario, las iniciativas empresariales terminarán derrotadas a manos de los inversionistas en títulos gubernamentales, que tienden a generar los llamados "esquemas Ponzi", donde simplemente se emite más deuda para pagar los intereses de una deuda pública creciente.

E. La estructura del IVA

En Colombia, la tasa general del IVA también se ha incrementado de un 10% en 1990 a un 16% desde 1999 (Shome, 1992; Shome, *et al.*, 1999). La mala noticia es que existen demasiadas exenciones y diversidad de tasas que, a la postre, minan la efectividad del recaudo en Colombia (Cuadro 3). En el caso de Chile, existe una única tasa de IVA, la cual inclusive se ha elevado temporalmente del 18% al 19% durante 2004 a 2007 con el propósito de sustituir los menores recaudos en

materia de comercio internacional. Se ha estimado que, en Chile, los diversos tratados comerciales han reducido el arancel efectivo promedio del 8% al 6%, y de allí la importancia de sustituir estas fuentes de recaudos a través del incremento del IVA.

En el caso de Colombia, tanto la menor tasa general del IVA (16%), como la estrechez de la base gravable, explican que los recaudos de IVA solo representen el 5,9% del PIB. Esto implica que Colombia viene sacrificando cerca de 3% del PIB

en potenciales recaudos de IVA, si se le compara con el recaudo de IVA de 8,8% del PIB obtenido por Chile. Nótese también que la relación recaudo por IVA / tasa de IVA tan solo alcanzaba a ser del 37% en Colombia en 2003, mientras que en Chile es casi del 50% (Cuadro 3). Esta relación no ha cambiado significativamente en estos países desde mediados de los años noventa y constituye un excelente indicador de la eficiencia estructural del IVA, pues interioriza el efecto conjunto de evasión-elusión (Shome, 1999, p. 9). Todo esto explica que la tasa de evasión del IVA continúe siendo elevada en Colombia (32%), mientras que en Chile es tan sólo del 19% (Shome, *et al.*, 1999; Barra y Jarratt, 1997).

III. REFLEXIONES SOBRE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y LA EFICIENCIA DEL IVA

El debate sobre la tributación nacional ha tomado recientemente un tinte ideológico que en nada favorece la consulta de la realidad, los datos y las mejores prácticas internacionales. Por ejemplo, el Congreso de la República viene ignorando las sesudas recomendaciones de la Contraloría General de la República (CGR, 2004, pp. 15 y 27) sobre los grandes beneficios so-

ciales que podrían resultar de una equitativa extensión de la base gravable del IVA. La sencillez y eficacia de este tributo son evidentes y su "regresividad natural" se viene compensando con el creciente destino de los recursos públicos hacia el gasto social.

En el caso de Colombia, tanto la menor tasa general del IVA (16%), como la estrechez de la base gravable, explican que los recaudos de IVA solo representen el 5,9% del PIB. Esto implica que Colombia viene sacrificando cerca de 3% del PIB en potenciales recaudos de IVA, si se le compara con el recaudo de IVA de 8,8% del PIB obtenido por Chile.

Igualmente, se han ignorado importantes actualizaciones de los modelos de la Misión de Ingresos que indican que la ampliación de la base tributaria del IVA permitiría ganancias en recaudos, sin necesidad de afectar la canasta básica de consumo (Asobancaria, 2004a, p. 3; Fedesarrollo, 2005, p. 10). Aunque no compartimos la idea de la

CGR en el sentido de que exista suficiente campo fiscal como para pensar en reducir la tasa del IVA (mucho menos a niveles del 12%), es indispensable profundizar el análisis de la relación entre impuestos directos / indirectos y el consiguiente destino del gasto público en su conjunto. Es sabido que el llamado gasto social comprende cerca de dos terceras partes del presupuesto (excluyendo el servicio de la deuda), luego este ya viene cumpliendo una importante tarea en materia de mejorar la distribución del ingreso (Uribe, 2004, p. 48).

Un segundo ejemplo sobre cómo en el debate del IVA se ignoran los hechos más

tozudos, tiene que ver con las argumentaciones partidistas que señalan principios “socialdemócratas” que supuestamente les impide elevar la tasa del IVA o extender su base gravable.

Pues bien, nos hemos tomado el trabajo de recopilar las prácticas que, en materia de IVA, muestran varios países que sirven de referencia a muchos “socialdemócratas”. En el Cuadro 5 se ilustra cómo países de la llamada zona nórdica (Suecia, Finlandia o Dinamarca) presentaban tasas promedio de IVA del 24% al finalizar el año 2001, donde la práctica más común ha sido tener una única tasa

general y con mínimas excepciones (OCDE, 2002, pp. 108-109).

Si la preferencia de la “socialdemocracia” se inclina en cambio por la zona eurolatina (España, Italia y Grecia), se advierte allí que el promedio de tasa de IVA es del 18%, inclusive superior al 15% que se tiene en América Latina, aunque inferior al 19% de la Unión Europea (Cuadro 5). Chile, como ya se explicó, se ha movido hacia el modelo europeo elevando su tasa al 19%, pero aún dista bastante del modelo nórdico.

Ojalá, entonces, Colombia se meta por la senda de emular la “social-democracia” en materia del IVA, elevando su tasa inicialmente al 17% y reduciendo al mínimo las exenciones, tal como lo ha venido proponiendo la administración Uribe.

Ojalá, entonces, Colombia se meta por la senda de emular la “socialdemocracia” en materia del IVA, elevando su tasa inicialmente al 17% y reduciendo al mínimo las exenciones, tal como lo ha venido proponiendo la administración Uribe. Una reforma tributaria estructural que amplíe la base del IVA y eleve su tasa constituiría la carta más segura y responsable con miras a la expiración de una serie de tributos que fueron creados con un carácter temporal. También será necesario entrar a sustituir los menores tributos que arrojará la reducción arancelaria, producto de los tratados de libre comercio, a partir de los años 2006-2007.

En el Cuadro 6 se ilustra el cronograma de una serie de impuestos de carácter

Cuadro 5
Tasas de IVA según zonas
(Porcentajes en 2001)

Zona nórdica	24
Suecia	25
Finlandia	22
Dinamarca	25
Zona eurolatina	18
España	16
Italia	20
Grecia	18
Zona latinoamericana	15
Chile	19 (*)
Colombia	16
Unión Europea	19

(*) Vigente en 2004.

Fuente: Tanzi y Zee (2000), OCDE (2002), bancos centrales, cálculos del autor.

temporal, que en su conjunto representan recaudos entre 1,2% y 2% del PIB. Esta es, entonces, la magnitud del esfuerzo tributario mínimo que debería emprender el país para lograr sustituir dichas fuentes de recursos durante los años 2005 a 2006, a saber:

1. La necesidad de eliminar el distorsivo impuesto a las transacciones financieras (ITF), que representa cerca de 0,9% del PIB.
2. La finalización de la sobretasa de impuesto a la renta para empresas y personas naturales, que ha representado recaudos adicionales por 0,5% del PIB.
3. La eliminación del impuesto al patrimonio, equivalente a 0,3% del PIB, que afecta negativamente la inversión productiva de las grandes empresas (aunque durante 2004 a 2007 se verá parcialmente neutralizado por la ERU).

4. La conveniencia de entrar a sustituir los menores recaudos arancelarios, por un monto cercano a 0,3% del PIB, durante los años 2006 a 2007.

En síntesis, las comparaciones internacionales nos indican que una tasa generalizada del IVA a niveles del 17%, excluyendo únicamente la canasta más básica y los servicios públicos, permitirían que Colombia pudiera recaudar cerca de 2% del PIB adicional en el futuro inmediato. Nótese que este recaudo adicional del IVA apenas serviría para entrar a compensar la reducción de toda otra serie de ingresos temporales que perderán vigencia en los años 2005 a 2007, muchos de los cuales vienen generando altas distorsiones en la asignación de recursos. De hecho, la presión tributaria en cabeza del Gobierno central (15% del PIB) que se tiene programada para 2005 apenas se mantiene en los mismos niveles de 2004 (Confis, 2004), lo cual hace aun más pertinente abordar desde

Cuadro 6
Cronograma de impuestos temporales

Tipo de impuesto	Recaudo (Porcentaje del PIB)	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Transacciones financieras (4x1.000)	0,5 - 0,9	●	●	●	●	●	●	●
Sobretasa impuesto a la renta (10%)	0,3 - 0,5		●	●	●	●	●	
Patrimonial (0,3% a 1,2%)	0,2 - 0,3		●	●	●	●	●	
Aranceles (15% a 8%)	0,2 - 0,3						●	●
Total	1,2 - 2,0							

Fuente: DIAN. Cálculos del autor.

ahora en estos cambios estructurales en materia de tributación.

Sobre la estructura impositiva general, cabe señalar que en Colombia los recaudos por renta e IVA representan cerca del 60% del total recaudado, mientras que en Chile alcanzan el 74%. El problema de tener bajas penetraciones en materia de renta e IVA es que obligan a los gobiernos a recurrir a toda otra gama de impuestos altamente ineficientes y distorsivos. Este ha sido el caso del impuesto a las transacciones financieras (ITF), usado intensamente en Colombia y Brasil (a tasas del 0,2%-0,4%) y en Ecuador y Venezuela (a tasas más elevadas del 1%, lo que termina por derrotar la eficiencia del recaudo), véase Coelho, *et al.* (2001, p. 12).

En el caso de Colombia, el ITF ha recolectado 0,5%-0,9% del PIB, pero ha causado serias distorsiones en los mercados financieros y de capitales. Los gobiernos de Brasil y Colombia han intentado implementar varios programas de desmonte gradual del ITF, pero sus congresos tienen la errada idea de que ese es un impuesto progresivo, ya que supuestamente lo paga el capital financiero. Las cifras de recaudo indican algo diferente, pues en Colombia se sabe que cerca de dos terceras partes del ITF lo pagan los cuentahabientes y sólo una tercera parte afecta

a los dueños del capital financiero. Una forma de organizar una adecuada transición hacia el desmonte de este tributo es permitir que el ITF empiece a operar como una retención en la fuente a cargo de los contribuyentes que declaran renta, tal como ya se ha sugerido en repetidas ocasiones.

IV. CONCLUSIONES

Se ha visto que Colombia ha hecho un esfuerzo significativo en materia de tasas impositivas de renta e IVA, al elevar su tasa de impuesto a la renta a 38,5% (un alza de 8,5%) y la del IVA al 16% (un alza

de 6%) durante el período de 1990 a 2004. Las bases gravables también se han expandido y gracias a ello el recaudo total se ha expandido en cerca de 5% del PIB.

La mala noticia es que los gastos se han expandido casi en el doble, incrementándose en 10% del PIB en el

mismo período, y de allí la necesidad de continuar profundizando el ajuste y la depuración estructural en las fuentes del recaudo. Más aún, Colombia tiene un doble desafío en materia de tributación. De una parte, debe entrar a sustituir recaudos por cerca de 2% del PIB, producto de la temporalidad del impuesto a las transacciones financieras, de la sobretasa de

Las comparaciones internacionales nos indican que una tasa generalizada del IVA a niveles del 17%, excluyendo únicamente la canasta más básica y los servicios públicos, permitirían que Colombia pudiera recaudar cerca de 2% del PIB adicional en el futuro inmediato.

impuesto a la renta, del impuesto patrimonial y las reducciones arancelarias, que se iniciarán en los años 2006 a 2007.

Como se vio, si Colombia sigue la trayectoria de los países "socialdemócratas" más avanzados, debería moverse en la dirección de elevar la tasa del IVA al 17% y extender su cobertura, exceptuando únicamente la canasta de consumo más básica. Esto permitiría incrementar los recaudos en cerca de 2% del PIB, con lo cual a duras penas se entraría a sustituir esas otras fuentes de ingresos temporales. Se requiere, entonces, estar preparados para continuar profundizando este proceso de penetración del IVA, como el instrumento más idóneo para enfrentar la finalización de recaudos temporales y acabar con esta peligrosa amalgama tributaria, donde se han unido efectos contrarios de mayores tasas, pero neutralizadas con exenciones tributarias adicionales.

De otra parte, será indispensable continuar con la tarea de reducir los gastos, especialmente los relativos a las transfe-

rencias. ¿Cómo lograr el cometido de superávit primarios que logren reducir la relación deuda pública / PIB por debajo del 30%? Primero, trabajando en la línea de estructurar mejor el sistema tributario. Esto permitiría que los recaudos del Gobierno central se eleven de los actuales niveles del 14% del PIB a cerca del 16% del PIB en los próximos años; si a esto se

¿Cómo lograr el cometido de superávit primarios que logren reducir la relación deuda pública / PIB por debajo del 30%? Primero, trabajando en la línea de estructurar mejor el sistema tributario. Segundo, enfrentando las presiones de gasto a través de las reformas estructurales a las pensiones, tal como se ha venido haciendo a través de múltiples reformas, incluyendo las de rango constitucional.

añade la tributación local (3,4% del PIB, más 0,5% del PIB por mayor eficiencia) y las contribuciones de la seguridad social (2,3% del PIB), se concluye que el nivel de tributación total estaría llegando a cerca del 23% del PIB en los próximos años. Segundo, enfrentando las presiones de gasto a través de las reformas estructurales a las pensiones, tal

como se ha venido haciendo a través de múltiples reformas, incluyendo las de rango constitucional. También se debe estar preparados para abordar el espinoso tema de las transferencias territoriales, que con seguridad se tornarán explosivas antes del año 2008, cuando finalizará el período de transición iniciado con la reforma constitucional de 2002.

REFERENCIAS

- Asobancaria (2004a). "Hacia un IVA unificado", en *La Semana Económica*, No. 475, septiembre.
- _____ (2004b). "Viabilidad fiscal depende de las reformas", en *La Semana Económica*, No. 478, octubre.
- Barra, P.; Jorratt, M. (1997). "Estimación de la evasión tributaria en Chile", Servicio de Impuestos Internos de Chile, junio.
- Becker, E. (1996). "The Illusion of Fiscal Illusion: Unsticking the Flypaper Effect", en *Public Choice*, No. 86.
- Bird, R. (1999). "Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment", en *FMI*, documento de trabajo, WP/99/165, diciembre.
- Clavijo, S. (1995). "A Survey of Economic Reforms and Macroeconomic Performance: A Comparative Study of Chile and Colombia 1970-94", en *FMI*, documento de trabajo, WP/95/139, diciembre.
- _____; Janna, M.; Muñoz, S. (2004). "La vivienda en Colombia: sus determinantes socioeconómicos y financieros", en Borradores de Economía, *Banco de la República*, No. 300, agosto.
- Coelho, I.; Ebrill, L.; Summers, V. (2001). "Bank Debit Taxes in Latin América: An Analysis of Recent Trends", en *FMI*, documento de trabajo, WP/01/67, mayo.
- Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) (2004). "Plan financiero de 2005", en *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*, Documento de asesores, 13/2004, diciembre.
- Contraloría General de la República (2004). "Evaluación del proyecto de ley de reforma tributaria", proyecto de Ley 166-Cámara de Representantes, octubre.
- Fedesarrollo (2005). "2005 debe ser el año de la reforma tributaria estructural", en *Economía y Política: análisis de la coyuntura legislativa*, No.1, enero.
- Fernández, J. (2004). "Con esas tasas de Imporrenta no se puede", en *Prospectiva Económica y Financiera*, No. 470, noviembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2003a). "Lessons from the Crisis in Argentina", en *Policy Development and Review Department*, SM/03/345, octubre.
- _____ (2003b). "United States-Selected Issues, Economic Integration in the Americas: Lessons From Nafta", en *IMF-Country Report*, agosto.
- _____ (2004). "Colombia: Third Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion", 16 de junio.
- Fraga, A.; Goldfajn, I.; Minella, A. (2003). "Inflation Targeting in Emerging Market Economies", en *Banco Central del Brasil*, Departamento de Investigaciones, junio.
- Giambiagi, F.; Ronci, M. (2004). "Fiscal Policy and Debt Sustainability: Cardoso's Brasil, 1995-2002", en *FMI*, documento de trabajo, WP/04/56, agosto.
- Marcel, M., Tokman, M.; Valdés, R.; Benavides, P. (2001). "Balance estructural: la base de la nueva regla de política fiscal chilena", en *Economía Chilena*, Banco Central de Chile, diciembre.
- Misión de Ingresos Tributarios (2002). *Informe final*, Fedesarrollo.
- OCDE (2002). "OECD - Economic Studies", No. 34.

-
-
- Rogoff, K. (2004). "The Sisters at 60: The World Bank and the IMF are not in Good-health", en *The Economist*, 24 de julio.
- Shome, P. (1992). "Trends and Future Directions in Tax Policy Reform: A Latin American Perspective", en *FMI*, documento de trabajo, WP/92/43, junio.
- _____ (1999). "Taxation in Latin América: Structural Trends and Impact of Administration", en *FMI*, documento de trabajo, WP/99/19, febrero.
- _____; Haindl, E.; Schenone, O. (1999). "Colombia: la política tributaria 1995-1999", en *FMI*, noviembre.
- Steiner, R.; Soto, C. (1999). "Tributación en Colombia", en *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 6.
- Suskind, R. (2004). *The Price of Loyalty: G. W. Bush, The White House, and the Education of Paul O'Neill*, Simon & Schuster Paper Backs.
- Tanzi, V.; Zee, H. H. (2000). "Tax Policy For Emerging Markets: Developing Countries", en *FMI*, documento de trabajo, WP/00/35, marzo.
- Torre, J. C.; De Riz, L. (2002). "Argentina desde 1946", en *Historia de la Argentina*, Cambridge University Press-Crítica.
- Uribe Vélez, A. (2004). "Mensaje presidencial sobre el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación 2005", septiembre.
- Van Den Noord, P.; Heady, C. (2002). "Tax Design, Economic Efficiency, and Growth" en *The Impact of Fiscal Policy*, Banca D'Italia, Public Finance Workshop.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal Federalism in Latin América: From Entitlements to Markets*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.