



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

semanariovirtual@viva.org.co

www.viva.org.co

La Reforma Tributaria y el Marco Fiscal de Mediano Plazo

Jorge E. Espitia
Profesor universitario

El Gobierno Nacional presentó su Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Éste resulta de cierta relevancia pues deja claramente expuesto el impacto de mediano y largo plazo de la reforma tributaria que proyecta radicar en el Congreso de la República el próximo 20 de julio.

Hoy en día las economías son mixtas. Convive el sector público y el sector privado, e incluso se afirma de la complementariedad que hay entre las dos; complementariedad que de una u otra forma se da por la vía del sistema tributario y, para ello, el mismo debe tener como principios básicos los siguientes: i) suficiencia de recursos; ii) eficiencia económica; iii) equidad horizontal y vertical; iv) flexibilidad; v) sencillez administrativa; y, vi) transparente frente a los contribuyentes (Maite, Villalta. 2012. ¿Qué fiscalidad es posible en una coyuntura de crisis como la actual?).

Cuando se habla de suficiencia de recursos, se hace referencia, que para complementar las actividades económicas del sector privado, el sector público requiere de los impuestos. Si el sector privado desea que el Estado le garantice el monopolio de las armas o sus derechos de propiedad o una mano de obra con un cierto nivel de capital humano para que el pueda desarrollar sus actividades productivas, entonces, el Estado necesita de los impuestos para poderle proveer esos bienes esenciales, para que él pueda cumplir con sus objetivos. Si los recursos no son suficientes, serán insuficientes las provisiones estatales para que el privado lleve a buen puerto sus planes de inversión, o que el mismo vea reducida su nivel de rentabilidad pues debe invertir en su seguridad, en abogados y sobornos que le garanticen los derechos de propiedad o capacitar su mano de obra. En el caso de las familias, si estas quieren mejorar su nivel de bienestar por la vía de la educación, o de un mejor estándar de salud, o garantizándoles la seguridad ciudadana mediante la reducción de la población pobre y miserable, por ejemplo, se requiere que los impuestos sean los necesarios para ello.

Si queremos que todos estos bienes los provea el Estado no se pueden garantizar los recursos necesarios para ello con bases imponibles pequeñas como las de los cigarrillo, el alcohol, la gasolina o el diesel, para ello, se necesita gravar bases amplias como son el ingreso, el patrimonio o el consumo.

La eficiencia económica, desde el punto de vista de un sistema tributario, hace referencia a minimizar en lo posible las distorsiones que deben tomar los individuos o las empresas al realizar sus actividades. Un impuesto debe ser lo más neutral posible, a sabiendas que eso no existe, un impuesto completamente neutral tan solo existe en la mente de los economistas. Todo impuesto genera distorsiones.

Se dice que un sistema tributario es equitativo horizontalmente cuando trata por igual a los iguales y, verticalmente, cuando los que ganan más, pagan más impuestos. Es claro que una exención tributaria genera distorsiones en la equidad horizontal y vertical. Con las exenciones fiscales a un igual se le puede dar un tratamiento diferente y a un rico se le puede dar un tratamiento de pobre. Las exenciones fiscales que calcula el Marco Fiscal de Mediano Plazo ascienden a cerca de 6 billones de pesos en el impuesto de renta (Páginas 137 y 138).

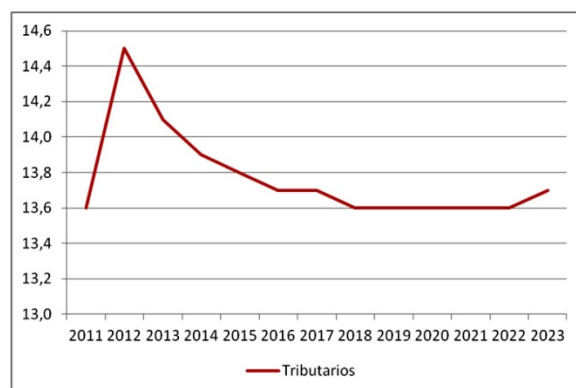
Un sistema tributario es flexible en la medida en que se adapte al ciclo económico. El impuesto sobre los ingresos de las personas o de las empresas guarda una estrecha relación con el ciclo económico, por ejemplo, mientras que el impuesto predial es muy poco volátil respecto al ciclo económico. En la canasta de impuestos que maneja un sistema tributario, el grado de flexibilidad respecto al ciclo económico es importante, dado que el mismo debe garantizarle al privado (empresas y familias) su complementariedad en las épocas de auge como de crisis.

La sencillez administrativa debe garantizar que el recaudo tributario sea muy superior a los costos de administración del impuesto. Los sistemas administrativos de los impuestos son algo complejos, pero supremamente importantes. La captura por parte de los contribuyentes de la administración tributaria conlleva altos niveles de evasión, eleva los costos de administración de los impuestos y reduce la transparencia del sistema. Cuando los sistemas son sencillos de administrar, los mismos son mucho más transparentes y, ello hace, que el ciudadano acepte la tributación, de tal forma que cuando un partido político le prometa que va a reducir los impuestos el ciudadano sopesa que tipo de bienes o servicios que el sector público le provee, le van a ser reducidos, pues nada de lo que el sector público le provee es gratis.

Los cálculos que presenta el Gobierno Nacional en el frente tributario en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Cuadro) permiten afirmar que el efecto de mediano y largo plazo de la Reforma Tributaria que está próxima a ser radicada en el Congreso de la República reducirá la presión fiscal (Recaudo Tributario / Producto Interno Bruto), al pasar ésta de 14.5% del PIB en 2012 a 13.7% del PIB en 2023 (Gráfico).

Recaudo tributario en el Mediano y Largo Plazo

Recaudo tributario en el Mediano y Largo Plazo



Cuadro 8.2. Balance Fiscal del Gobierno Nacional Central (% PIB)

CONCEPTO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos Totales	16.2	16.4	16.0	15.6	15.4	15.3	15.2	15.3	15.3	15.3	15.3	15.4
Tributarios	14.5	14.1	13.9	13.8	13.7	13.7	13.6	13.6	13.6	13.6	13.6	13.7
DIAN	14.2	13.8	13.7	13.6	13.5	13.4	13.3	13.4	13.4	13.4	13.4	13.5
Gasolina y Otros	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
No Tributarios	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Fondos Especiales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Recursos de Capital	1.4	2.0	1.8	1.4	1.4	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
De los cuales, Excedente	1.2	1.8	1.6	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Gastos Totales	18.6	18.6	18.1	17.4	17.1	16.9	16.8	16.7	16.6	16.4	16.2	16.1
Intereses	2.8	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9
Funcionamiento*	12.9	13.2	13.2	13.0	12.7	12.6	12.5	12.2	12.0	11.8	11.6	11.3
Servicios personales	2.2	2.2	2.3	2.2	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.7
Transferencias	10.0	10.2	10.2	10.1	9.9	9.9	9.8	9.7	9.5	9.4	9.2	9.1
SCP	3.8	3.8	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.4	3.4	3.4
Pensiones	3.4	3.6	3.7	3.7	3.7	3.7	3.7	3.6	3.6	3.5	3.4	3.3
Otras	2.8	2.8	2.9	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	2.4	2.4
Gastos Generales	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5
Inversión*	2.9	2.8	2.4	1.9	1.9	2.0	2.0	2.3	2.4	2.5	2.6	2.9
Préstamo neto	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Balance Total	-2.4	-2.2	-2.1	-1.9	-1.7	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.1	-0.9	-0.7
Balance Primario	0.3	0.4	0.4	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8	0.9	1.0	1.0	1.2

Fuente: DGPM – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Gastos de Funcionamiento e Inversión incluyen pagos y deuda flotante.

Fuente: MFMP 2012. Página 220.

Con base en todo lo expuesto anteriormente, cabe preguntarse: Dadas las circunstancias sociales por las que atraviesa el país, más de tres millones novecientas mil personas desplazadas; quince millones de ciudadanos en pobreza y cinco millones en extrema pobreza; cinco millones de pobres en el campo; una pésima infraestructura vial que no permite hacer frente a los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, Europa, Corea y todos los que están por venir, entre otros, vale la pena reducir la presión fiscal a menos de la media de América Latina y muy por debajo de países de igual nivel de ingreso que el nuestro? (Cuadro).

Ahora bien, la reducción de la presión fiscal en el mediano y largo plazo con lleva a una reducción del gasto público, el cual pasa de 18,6% del PIB en 2012 a 16.1% del PIB en 2023; reducción que se explica por la caída del pago de intereses de la deuda pública, de las transferencias a las entidades territoriales, del gasto de personal y al congelamiento de la inversión pública. En otras palabras, la reducción de la presión fiscal conlleva una reducción del gasto público, la provisión de bienes públicos esenciales que requiere la población más pobre y miserable de este país para elevar su nivel de vida, a efectos de cumplir con la regla fiscal que aprobó el Congreso de la República, la Ley 1473 de 2011.

POBREZA MONETARIA - NUEVA METODOLOGÍA

	Número de personas en pobreza			Número de personas en pobreza extrema		
	2010	2011	Variación	2010	2011	Variación
Cabecera	11,213	10,356	-857	2,780	2,400	-380
Resto	5,247	4,886	-361	2,638	2,344	-294
13 A.M.	4,641	4,169	-472	927	703	-225
Nacional	16,460	15,242	-1,218	5,418	4,744	-674

En miles de personas
Fuente: DANE.

Ingresos tributarios promedio (% del PIB)						
	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2000	2010
ARGENTINA	6.84	8.79	10.91	13.17	9.62	13.73
BOLIVIA	10.57	14.43	15.22	18.16	15.16	17.50
BRASIL	10.82	12.57	15.21	15.93	14.30	15.36
CHILE	15.21	16.04	16.30	17.15	16.24	16.93
COLOMBIA	7.76	8.80	11.22	12.93	9.42	12.21
COSTA RICA	11.18	11.73	12.80	13.99	11.90	13.24
ECUADOR	7.25	8.04	10.32	12.00	9.97	15.18
MÉXICO	9.80	9.17	9.75	8.93	9.66	9.64
NICARAGUA	11.08	13.73	14.75	17.67	14.54	18.29
PERÚ	12.23	13.44	12.74	14.61	12.39	14.50
URUGUAY	13.82	14.42	15.53	17.69	14.56	18.12
VENEZUELA	14.83	13.62	12.35	14.16	12.88	10.92

Fuente: CEPAL.

Es cierto que nuestro sistema tributario es demasiado inequitativo, que los ricos cada vez son más ricos y los pobres cada vez más pobres y, ello no sólo por las oportunidades que unos y otros tiene en el ámbito socio-económico, sino por todas vías de escape que el sistema tributario les ofrece, sin embargo, todo el esfuerzo que se va a poner en marcha el Gobierno Nacional para realizar cambios significativos en el sistema tributario por hacerlo más transparente, más equitativo, más coherente, más consistente, etc. para que, finalmente, en el mediano plazo se reduzca el recaudo tributario en una sociedad donde aumentar el gasto social es fundamental para atender a la población más necesitada.

Una propuesta de Reforma Tributaria que reduzca el recaudo tributario en el mediano plazo es inconcebible, inaudita y nace muerta; el Congreso de la República y la Sociedad Civil no deben permitir esa situación. La Reforma Tributaria propuesta debería, al contrario, buscar aumentar la presión fiscal por lo menos dos puntos o tres puntos del PIB dentro de un marco mucho más equitativo al actual, pero nunca reducirlo.

Edición N° 00308 – Semana del 22 al 28 de Junio de 2012