

La Comisión de Estudio y la reforma tributaria estructural

En buena hora el Gobierno y el Congreso acogieron la propuesta del Consejo Gremial Nacional de crear la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Colombiano. En el artículo 44 de la Ley 1739 de 2014 se le dio el mandato de proponer al país, en un término máximo de 10 meses, la reforma estructural que se requiere.

En cumplimiento de lo establecido en la Ley, el Gobierno hizo la designación de nueve miembros para conformar la Comisión; se trata de una selección acertada, con profesionales del más alto nivel y se espera que los resultados de su trabajo se conviertan en un articulado donde la iniciativa del presidente Santos en materia tributaria pase a la historia.

Son formidables los retos que debe afrontar la Comisión, pues, producto de las reformas fiscalistas que el país terminó sufriendo cada 18 meses en promedio, el sistema tributario colombiano adolece de grandes fallas. Esas fallas son ampliamente conocidas: bases tributa-

rias reducidas; elevadas tasas efectivas de tributación a las empresas; numerosas exenciones y exclusiones; altos niveles de evasión y de elusión; falencias en la administración tributaria; bajo impacto redistributivo de la política fiscal; subsidios distorsionantes que favorecen a la población de altos ingresos; carga tributaria enfocada prioritariamente en las empresas y no en las personas; y uso de impuestos antitécnicos que distorsionan la actividad económica y castigan la inversión.

El problema es que esas fallas se convirtieron en un obstáculo para el desarrollo del país en el entorno

de globalización y creciente apertura de la economía. Por un lado, constituyen un incentivo a la informalidad empresarial y laboral, lo que a su vez, al repercutir en recaudos inferiores a los potenciales, induce a los gobiernos a aumentar las tasas de tributación sobre los que quedan en la formalidad. Por otro lado, las empresas colombianas formales soportan una de las más altas tasas efectivas de tributación en el mundo, lo que les resta competitividad tanto en el mercado internacional como en el local. Además, los impuestos antitécnicos como el gravamen a los movimientos financieros y el impuesto al patrimonio desincentivan la inversión y frenan el crecimiento de las empresas.

De ahí que sea unánime el clamor por un replanteamiento de la estructura tributaria del país y que sea el propio sector empresarial el primero en reclamarlo.

Hay unos principios básicos de los sistemas tributarios que deben orientar el trabajo de la Comisión. Se debe proveer al Gobierno de los recursos necesarios para cumplir su importante papel en la dinamización de la actividad económica y en la implementación de la política social para mejorar las condiciones de vida de toda la población. Pero en esa provisión se debe lograr un balance tal que no impacte negativamente la actividad económica del sector privado y que no fuerce a un excesivo endeudamiento público.

El nuevo diseño debe, además, restablecer los principios de equidad horizontal y vertical del sistema tributario. El primero postula que agentes económicos similares deben tributar de forma similar; el segundo establece que agentes económicos diferentes deben asumir cargas tributarias diferentes.

El sistema tributario también debe permitir que la política fiscal genere efectos redistributivos. Cabe recordar que los índices de Gini de Colombia y de Gran Bretaña tienen niveles similares antes de la política fiscal; pero mientras el primero prácticamente no se modifica después del gasto público, el

segundo se reduce evidenciando la efectividad de las políticas públicas para mejorar la distribución del ingreso. En el país, gran parte del problema radica en el sistema pensional, que será abordado por una reforma específica; pero hay impuestos como el IVA en el que es necesario eliminar la inequidad mediante un esfuerzo de unificación de tarifas, eliminación de las exclusiones y exenciones y diseño de mecanismos de compensación directa para la población más vulnerable.

➔ Se debe proveer al Gobierno de los recursos necesarios para cumplir su importante papel en la dinamización de la actividad económica y en la implementación de la política social para mejorar las condiciones de vida de toda la población.

Otro principio que debe orientar el trabajo de la Comisión es la eliminación de los impuestos antitécnicos y la revisión de los tributos regionales. En este último caso, se debería sustituir el impuesto de industria y comercio por unos puntos de un impuesto nacional que se distribuya automáticamente a las regiones; ese es uno de los peores componentes del sistema tributario habida cuenta de que es un gravamen en cascada: unos mismos ingresos pueden ser gravados varias veces.

También es importante dejar sentadas las bases para que el sistema tributario evolucione a una estructura en la que las fuentes de los tributos sean más las personas que las empresas, lo que podría implicar la adopción de un sistema de tributación sobre los dividendos.

Son amplias las tareas que debe abordar la Comisión y breve el tiempo del que dispone. Por fortuna, el país cuenta con un amplio inventario de estudios, recomendaciones y propuestas en temas tributarios, elaborados por organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, el BID y la Cepal, y por investigadores nacionales y extranjeros. El gran esfuerzo, por lo tanto, debe orientarse a la construcción de un sistema tributario coherente, eficiente y transparente, que supere las fallas mencionadas.

Hay un tema que seguramente será sensible y es el de la relación entre la Comisión y los diferentes agentes económicos. No se puede caer en el extremo de un aislamiento total, pretendiendo hacer su

trabajo en las condiciones de asepsia de un laboratorio; pero hay que evitar que se imponga el caos de los intereses particulares, mediante los gestores que suelen aparecer durante el trámite de leyes, decretos y reglamentos. La Comisión debe abrir canales formales y transparentes de comunicación con los diferentes agentes económicos para poder enriquecer y aterrizar su labor; el objetivo de esa interrelación debe ser contribuir a que la propuesta final sea la mejor, la más adecuada, y que sea viable y operativa.

Finalmente, cabe anotar que una reforma de esta envergadura plantea un conflicto entre la percepción de lo que se debe hacer y la posibilidad real de implementarla. En el plano académico es relativamente fácil consensuar cuáles son las medidas que se deben adoptar; pero la realidad política puede hacer inviable su trámite y aprobación.

El gran reto político para el país es saber si es capaz de tramitar en el Congreso una reforma tributaria estructural que modernice el sistema tributario del país, que lo ponga a tono con el nuevo entorno global y que le dé unas reglas de juego claras y estables a la sociedad. No hacerlo tendrá consecuencias negativas para el desarrollo económico y social de Colombia. 

➔ La Comisión debe abrir canales formales y transparentes de comunicación con los diferentes agentes económicos para poder enriquecer y aterrizar su labor.