

# ¿Una nueva reforma tributaria?

---

*El primer informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria y la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015 dejaron en el ambiente la necesidad de tramitar una reforma tributaria a corto plazo.*

---

La necesidad de esa reforma surge del agravamiento de los problemas estructurales de las finanzas públicas por el choque externo que afectó negativamente la dinámica de la economía.

Cabe recordar que la renta petrolera representa entre el 20% y el 25% de los ingresos del Gobierno central. El problema es que el choque no es coyuntural, sino que tiene características estructurales tanto en el plano mundial como en el nacional.

En el plano mundial, el desarrollo y aplicación de las técnicas de *fracking* en Estados Unidos repercutió en el aumento de la producción global de petróleo y en el cambio del balance de poderes, que ha debilitado a la OPEP.

A mediano plazo se espera la autosuficiencia energética de Estados Unidos y la creciente sustitución de carbón por gas natural. Estos dos hechos, sumados a una economía china creciendo menos, hacen poco viable la recuperación de los precios del petróleo a los niveles de comienzos de 2014 y los del carbón a los de comienzos de 2011. Esto implica que el impacto en las finanzas públicas de Colombia será duradero.

En el plano nacional, las dificultades provienen de las bajas reservas de petróleo. El Ministerio de Minas y Energía informó al país el 12 de junio de 2015 que las reservas del hidrocarburo al terminar 2014 equivalen a 6.4 años.

Aun así, el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) supone que la producción se mantendrá en un millón de barriles diarios hasta el año 2022, para luego declinar lentamente hasta 940.000 barriles diarios en 2026. Esto implicaría nuevos hallazgos para mantener la producción.

El problema de esos supuestos es su contraste con la drástica reducción de los presupuestos de inversión de Ecopetrol y de las petroleras privadas, especialmente en exploración. En 2014 se estableció una meta de exploración de 212 pozos y solo se alcanzaron 113; para 2015 la meta se bajó a 91 y al 31 de abril solo se había realizado la exploración de nueve.

De otro lado, pasar de un crecimiento promedio de la economía del 5.0%, como el registrado en el periodo 2010-2015, a uno del 3.4% o menos, como el estimado para el presente año, repercutirá en menores ingresos tributarios. Esto se comprueba al comparar el MFMP de 2014 con el de 2015; la proyección de ingresos tributarios para 2015 y 2016 en el primero era del 15.1% y el 15.2% del PIB, mientras que en el segundo es del 14.5% y el 14.6% del PIB, respectivamente.

Pero es conocida la inflexibilidad de los gastos, por estar atados a diferentes normas. De nuevo, la comparación de los dos MFMP lo comprueba; los gastos proyectados para 2015 y 2016 en el MFMP 2015 son del 19.3% y el 19.2%, que superan en una décima los previstos en el MFMP 2014.

El resultado es un déficit fiscal creciente, que se aleja de la senda del déficit estructural previsto en la regla fiscal. Si bien la ley permite un margen para afrontar fases de desaceleración con mayor endeudamiento, hay un límite.

El Gobierno se ha visto forzado a anunciar programas de austeridad, que son muy difíciles de implementar, por las mencionadas restricciones al gasto. Por eso los servicios personales y los gastos generales, como porcentajes del PIB, se mantienen prác-

→ El Gobierno se ha visto forzado a anunciar programas de austeridad, que son muy difíciles de implementar, por las mencionadas restricciones al gasto.

ticamente sin modificaciones en 2015 y 2016, tanto en el MFMP de 2014 como en el de 2015. Lo preocupante es que la inversión es la variable de ajuste; en el MFMP 2015 se reduce del 2.6% del PIB en 2015 al 1.8% en 2016 (cerca de \$5 billones).

En ese complejo panorama es que asoma la opción de una reforma tributaria a corto plazo. Lo deja ver entre líneas el Ministerio de Hacienda, y de forma explícita los comisionados Miguel Urrutia y Leonardo Villar.

Según la Comisión de Expertos, a la caída de los ingresos por el choque petrolero y la desaceleración de la economía se debe sumar la desaparición de algunos impuestos, de acuerdo con lo establecido en la reforma tributaria de diciembre de 2014 (Ley 1739). Dada la rígida estructura del gasto, si no se tramita una reforma tributaria el déficit será creciente y el faltante de recursos en 2020 será del 3.3% del PIB.

Pero el problema no da espera al mediano plazo, sino que requiere de la generación de ingresos adicionales a corto plazo. En una entrevista al diario La República (11 de junio de 2015), Miguel Urrutia afirmó que «va a ser necesario, sin duda alguna, una reforma tributaria para compensar ese problema de recursos.» Y en declaraciones a la cadena radial Caracol (11 de junio de 2015), Villar

señaló: «va a ser indispensable una reforma tributaria; yo no veo ninguna duda de que esa reforma se debe dar en magnitudes importantes, en un plazo relativamente corto para aumentar el recaudo».

➔ Surge el interrogante de cuáles serán las fuentes para tapar el «hueco de ingresos», si las empresas ya están al tope con las elevadas tasas efectivas de tributación vigentes, como lo reconoce el propio Gobierno.

Surge el interrogante de cuáles serán las fuentes para tapar el «hueco de ingresos», si las empresas ya están al tope con las elevadas tasas efectivas de tributación vigentes, como lo reconoce el propio Gobierno.

Aparecen en el panorama algunas opciones de generación de ingresos. La primera, que no requiere

de una reforma tributaria y ya fue anunciada en el MFMP 2015, es la lucha contra la evasión; este es uno de los temas que diferentes analistas vienen reclamando, y que también sugiere la OCDE, dados los altos niveles de evasión y elusión en todos los impuestos. El interrogante que queda es cómo logrará la DIAN esa tarea a corto plazo, si para ello se requieren más recursos, tanto de mano de obra calificada como de tecnología.

La segunda es la anunciada reforma al régimen de las entidades sin ánimo de lucro que, según el Ministro de Hacienda, registran ingresos por más de \$120 billones anuales y solo pagan en impuestos \$200.000 millones. Habrá que esperar al 20 de julio para conocer la propuesta del Gobierno y medir su impacto en los recaudos de impuestos.

El reto es tramitar una ley de reforma tributaria en un año electoral. Pero de ser necesario, se debe velar por que realmente avance por el camino de la reforma estructural que el país demanda. No se puede admitir que sea otra reforma fiscalista tramitada por el afán de tapar huecos a costa de la estabilidad en las reglas de juego de la inversión y de la competitividad del país. 