La reforma **que quiso ser estructural...**

Hernán Avendaño Cruz, director de Estudios Económicos de Fasecolda
Fasecolda

Con el trámite de la Ley 1943 de 2018, conocida como ley de financiamiento, el país perdió otra oportunidad de avanzar en la dirección correcta para superar los problemas de las finanzas públicas.

El concepto de reforma estructural está tan trillado que ya nadie sabe a qué se refiere. En ese contexto, es útil tener como referencia una definición. En Colombia una reforma tributaria estructural debe ser aquella que supere los problemas de fondo que tienen las finanzas públicas, tanto del lado del gasto como del ingreso; ella debe brindar a los contribuyentes unas reglas de juego estables, con el fin de superar el «pico y placa tributario» (ya se da por hecho que en los años pares hay reforma).

Son numerosos los estudios técnicos que han hecho recomendaciones sobre el abanico de medidas que se deben adoptar para tal fin; los más recientes son los dos libros que recogen las conclusiones de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria y de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Todos estos documentos brindan al Gobierno una carta de navegación para llevar a buen puerto las finanzas y recuperar el poder de la política fiscal como un instrumento de redistribución del ingreso y como política contracíclica cuando sea necesario.

Un pasito p'alante y dos p'atrás

El proyecto de Ley de Financiamiento tal como fue presentado por el Gobierno al Congreso, si bien distaba del ideal reflejado en los libros de las Comisiones, contenía elementos que permitían avanzar en la dirección correcta: reducción de las exclusiones y exenciones al IVA, ampliación de la base del impuesto de renta, reducción de las tasas corporativas y exención del IVA a las compras de bienes de capital, entre otros.

Pero los objetivos se perdieron a las primeras de cambio. Los débiles argumentos técnicos, pero poderosos desde el punto de vista político, sobre la supuesta regresividad de gravar con IVA la canasta de consumo, llevaron al partido de gobierno a unirse al coro de opositores. Por eso, muy pronto fue descartada esa modificación con la que el Gobierno esperaba recaudar cerca de $7 billones.



De ahí para adelante, los políticos se tomaron el liderazgo del proyecto de ley y aplicaron su creatividad sin fundamento técnico, para terminar aprobando una reforma que muestra «cómo no se debe legislar en materia tributaria», según Horacio Ayala, exdirector de la DIAN. En otras esferas fue calificada como un «Frankenstein tributario» y algunos la ven como una exótica «ley de desfinanciamiento».

Todos esos calificativos surgieron por el contenido final de la Ley. De una parte, redujo la tarifa de renta corporativa tres puntos adicionales a los que preveía ya la reforma tributaria de 2016 (se calcula que cada punto reduce los ingresos en un 0.8% del PIB); de otra, no solo dejó intactas las muchas exenciones y tratos preferenciales, sino que creó otras adicionales al impuesto de renta: a la economía naranja, por 7 años; al aumento en productividad del sector agropecuario, 10 años; al aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, hasta 2036; a la venta de energía eléctrica con fuentes alternativas (eólica, biomasa, etc.), 15 años; al transporte fluvial en embarcaciones de bajo calado, 15 años; y, además, estabilidad jurídica para las «megainversiones» (del orden de USD300 millones y creación de 250 empleos), con un impuesto de renta preferencial del 27%. Por último, estableció una sobretasa al impuesto de renta de las entidades financieras, sustentada mediante el curioso argumento de que es un sector al que le ha ido muy bien.

2019: problemas que vienen y van

El Presupuesto General de la Nación fue aprobado por un monto de $259 billones y, según el propio Gobierno, en sus proyecciones de ingresos hacían falta $14 billones; pero la Ley de Financiamiento, apenas le dará el 50% de lo que se necesita. De ahí surge la pregunta sobre cómo se van a conseguir los recursos faltantes para 2019.

Según el Plan Financiero 2018, esa porción se va a cubrir con la venta de activos públicos. Según el Conpes 3927, el Gobierno es dueño o tiene participación en 109 em-

Cuadro 1: Recaudo adicional con la Ley de Financiamiento (% del PIB)

	2019	2020	2021	2022
A. Corporativo	**0.1**	**-0.7**	**-0.8**	**-1.0**
a. Disminución imporrrenta (2019:33%; 2020:32%; 2021:31%; 2022:30%)	0	-0.1	-0.2	-0.3
b. Descuento IVA bienes de capital sobre imporrenta	0	-0.6	-0.6	-0.6
c. Descuento ICA sobre imporrenta al 50%	0	-0.1	-0.1	-0.1
d. Sobretasa sector financiero (2019:4%; 2020-2021:3%)	0.1	0.1	0.1	0
B. Hogares	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.2**
a. Incremento tasas marginales Improrrenta (del 33% al 35%-39%)	0.2	0.2	0.2	0.2
b. impopatrimonio al 1% (desde $5.000 millones) e impuesto dividendos (15%)	0.1	0.1	0.1	0
C. IVA	**0.3**	**0.3**	**0.3**	**0.3**
a. Plurifásico a gaseosas y cervezas	0.1	0.1	0.1	0.1
b. Impoconsumo del 2% a vivienda (desde $918 millones)	0.2	0.2	0.2	0.2
Total (A+B+C)	**0.7**	**-0.1**	**-0.2**	**-0.5**

Fuente: ANIF

> Los fallos a las demandas de inconstitucionalidad de la ley de financiamiento pueden agravar los problemas fiscales del Gobierno.

presas; no obstante, los procesos de privatización toman tiempo. La opción de corto plazo es vender el 8,5% de Ecopetrol, con base en la autorización de la Ley 118 de 2006; por esta vía se podrían obtener entre $9 y $10 billones. Hace unos meses el ministro de Hacienda mencionó esa posibilidad, pero recientemente el presidente de Ecopetrol afirmó que él no ve la necesidad de esa venta y que, además, podría tomar dos años.

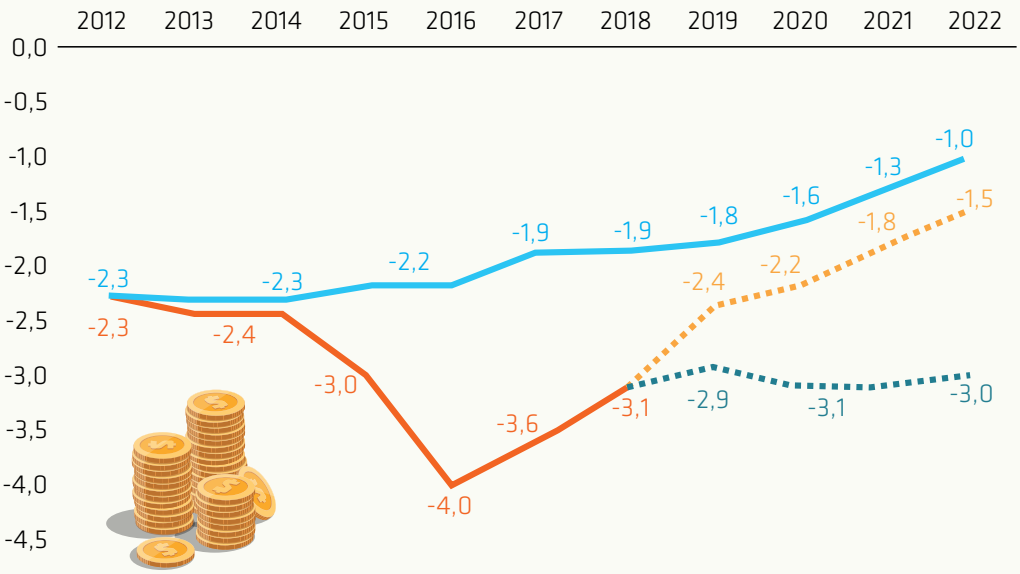
En ese contexto, si persiste la opinión del ministro, habría que tener en cuenta varios aspectos: el primero, que esos recursos deberían orientarse a inversión y no a gastos de funcionamiento; el segundo, que la fuerte sensibilidad de la opinión pública será aprovechada por ciertos políticos para torpedear la venta; el tercero, si la venta requiere de dos años, no sería una solución al problema de corto plazo.

Una opción es la austeridad, pero ella tiene límites. El año anterior el Gobierno tuvo que congelar gastos para cumplir con el déficit previsto en la regla fiscal. En el presente, el ministro Carrasquilla congeló $14 billones del presupuesto y está dando recursos a cuentagotas a las entidades públicas. Aun cuando en el trámite de la ley de presupuesto el Gobierno hizo esfuerzos para no reducir la inversión, lo más probable es que se vea precisado a echar para atrás ese propósito.

Otro aspecto a tener en cuenta es que se prevé un incremento del 10,5% en los ingresos tributarios, con base en un crecimiento del PIB del 3,5%. Esta proyección es más optimista que la del sector privado, pues Fedesarrollo y ANIF le apuestan al 3,3% y la media de los analistas privados al 3,0%. Además, el panorama mundial es de desaceleración, por lo que probablemente las proyecciones de Colombia se revisen a la baja en el transcurso del año, tornando irreal el incremento esperado del recaudo tributario.

Por último, los fallos a las demandas de inconstitucionalidad de la Ley de Financiamiento pueden agravar los problemas fiscales del Gobierno.

Gráfico 1:
proyección déficit fiscal 2012 - 2022 (% del PIB)



Fuente: Comité Colsultivo de la Regla Fiscal (2018) y Fedesarrollo

2020: la espada de Damocles

Varios analistas calculan que la Ley de Financiamiento acentúa la tendencia descendente de los ingresos del Gobierno central. Según ANIF, en 2020 la Ley genera un faltante del 0,1% del PIB, que seguirá aumentando hasta el 0,5% en 2022 (cuadro 1). Para Fedesarrollo, el déficit fiscal estimado en 2020 es del -3,2% del PIB, cuando el proyectado en la regla fiscal es del -2,2%, y seguirá ampliándose hasta generar una brecha de casi dos puntos del PIB en 2022 (gráfico 1).

El interrogante es cómo se financiará el 2020. Lo más viable sería presentar una ley de presupuesto con menor gasto, es decir, con mayor austeridad. Esa sería una condición necesaria para no tener que tramitar una reforma tributaria este año y postergarla hasta el entrante.

El problema adicional es que las calificadoras están muy pendientes de lo que pasa con las finanzas públicas. Moody's destacó la incapacidad para superar las rigideces fiscales estructurales y su preocupación porque estas afectan la capacidad de respuesta del Gobierno a choques externos y dificultan el cumplimiento de la regla fiscal. Fitch se sumó a esta última posición y considera poco probable el cumplimiento de la meta de déficit de 2020.

No patear la pelota

Es evidente que Colombia debe solucionar pronto su problema fiscal. El margen de maniobra se cerró, está en riesgo la calificación de los bonos soberanos y ya no se puede seguir pateando la pelota hacia adelante.

El círculo vicioso en que cayó el país, de hacer reformas tributarias cada dos años sin que se logre una que sea realmente estructural, tiene graves consecuencias que es necesario poner a la vista: hay inversionistas extranjeros que prefieren no venir a un país con tan alta inestabilidad en las reglas de juego de la tributación; la política fiscal perdió su potencial redistributivo y seguimos con una de las peores distribuciones del ingreso del mundo; los subsidios están mal focalizados y perpetúan la informalidad; los impuestos territoriales siguen sin espacio para una reforma que también es urgente; y, finalmente, le seguimos dando largas a la reforma pensional, mientras el 80% de las personas en edad de jubilación no tiene acceso a una pensión.

Solo cabe esperar que la próxima reforma sí logre ser estructural.