

Análisis



Carlos Alberto Sandoval  
Profesor asociado, Universidad EAN

La competitividad del país se afecta por los vaivenes tributarios, pues muchos inversionistas terminan por localizar sus capitales en otras jurisdicciones. Una verdadera reforma en los impuestos solo podrá tramitarse cuando culminen las negociaciones de paz en La Habana.

# Reforma tributaria estructural: a esperar unos años

Muchos expertos y dirigentes gremiales señalan que este año o el próximo, el país debería discutir una reforma tributaria 'estructural'. Es decir, un conjunto de normas impositivas que promuevan el crecimiento económico, mejoren la equidad y logren un recaudo eficiente, lo cual implica, entre otras cosas, revisar en detalle la extensa y confusa legislación vigente.

Con una reforma verdaderamente estructural, elementos sustanciales como los impuestos a cobrar y las tarifas no necesitarían modificarse en al menos unos 10 años.

Se arguye, con razón, que cambios permanentes en materia tributaria generan incertidumbre sobre los retornos esperados, de tal manera que se resienten la inversión y la generación de empleo. La competitividad del país también se afecta por esos vaivenes tributarios, porque muchos inversionistas terminan por localizar sus capitales en otras jurisdicciones.

Diffícilmente, la aspiración de la reforma tributaria estructural se podrá concretar antes de dos o tres años. Esto porque los acuerdos con las Farc en el proceso de La Habana son un insuño crítico para determinar las necesidades de financiación del país en el mediano y largo plazo.

Un estudio de la Comisión de Paz cuantificó en 93 billones de pesos los recursos necesarios para construir la paz en las regiones afectadas por el conflicto, pero esta estimación es preliminar porque las negociaciones siguen en marcha y tal como definieron las partes desde el inicio del



El Gobierno se comprometió a asegurar la financiación de todos los compromisos derivados de la negociación de paz en La Habana. Por eso, hasta ese momento, la cartera de Hacienda podría estructurar una mejor propuesta de reforma tributaria.

“Cambios permanentes en materia tributaria generan incertidumbre sobre los retornos, de tal manera que se resienten la inversión y el empleo.”

proceso, “nada está acordado hasta que todo esté acordado”. Es evidente, además, que los esfuerzos fiscales que se requieren anualmente son diferentes si dichas inversiones son exigibles en un periodo de 10, 20 o 30 años, sobre lo cual hasta ahora nada dicen los acuerdos.

Mientras el proceso de paz no concluya es imposible determinar la magnitud de los recursos financieros que se necesitan y

“Mientras el proceso de paz no concluya es imposible determinar la magnitud de los recursos que se necesitan y el tiempo en que las inversiones deben ejecutarse.”

el horizonte de tiempo en que las inversiones deben ejecutarse.

Pese a los avances en las negociaciones, aun faltan varios aspectos por finiquitar y el acuerdo final se someterá a la decisión de los colombianos a través de un referendo, compromiso que el Presidente Santos asumió con el electorado. Esos pasos que aun faltan por recorrer indican que el acuerdo final difícilmente será exigible antes

de un par de años. De hecho, la financiación de los compromisos es uno de los temas pendientes de evacuar en las negociaciones. Pese a que en lo rural el Gobierno señaló que “...se compromete a asegurar la financiación de todos los compromisos derivados del presente Acuerdo”, las Farc dejaron plasmada su decisión de posponer esa discusión para el punto final de la agenda. Esto indica que las Farc, para asegurar que lo pactado se cumpla, podrían tener propuestas en materia tributaria, y discutir ciertas garantías sobre los recursos financieros que estarán disponibles y la voluntad del Estado para ejecutarlos debidamente.

No obstante lo expresado por los negociadores, la financiación de los acuerdos es una tarea que no le compete exclusiva-

mente al ejecutivo. En una democracia la imposición es un proceso de carácter político, en el cual el Gobierno tiene la iniciativa, pero la decisión final corresponde a los congresistas quienes en representación de los ciudadanos deciden como repartir las cargas tributarias entre los diferentes segmentos de la sociedad.

Con base en lo anterior, la propuesta tributaria presentada por el Ministro Cárdenas parece ser la más sensata: aprobar una reforma que permita financiar los déficits de los próximos 4 años. No hace mayor sentido cubrir solamente las necesidades de 2015, cuando las de los siguientes 3 años son similares y no requieren de una cirugía de fondo.

Tampoco suena razonable incorporar nuevos impuestos (por ejemplo a los dividendos) o introducir

fuertes modificaciones a la estructura actual porque se crearían traumatismos adicionales a los contribuyentes sin que los problemas de fondo se resuelvan de manera permanente. El análisis anterior resalta que la verdadera reforma tributaria estructural solo podrá tramitarse cuando culminen las negociaciones de La Habana, y haya total claridad sobre los montos de inversión requeridos, las prioridades sectoriales y los tiempos en que deberán ejecutarse. No sería de extrañar que decisiones importantes queden en manos del próximo gobierno y del próximo congreso.

Probablemente, también será necesario revisar en ese momento la llamada 'Regla fiscal'. La rigidez de gasto que ella impone es razonable en condiciones normales, pero difícilmente puede defenderse con argumentos técnicos o políticos si las negociaciones culminan exitosamente. Porque si bien dicho acuerdo impondrá obligaciones de mayores gastos e inversiones, también se genera la expectativa de un mayor crecimiento económico y desarrollo social (el llamado 'dividendo' de la paz).

Flexibilizar la regla fiscal evitaría que el esfuerzo tributario recaiga sobre los actuales contribuyentes, considerando que el disfrute pleno de los beneficios de la paz le corresponderá a las próximas generaciones.

La estructura de gasto y las ineficiencias estatales son otro tema que amerita debatirse. Hay, por ejemplo, un exceso de burocracia en las entidades estatales (patética en los organismos de control) y un manejo bastante alegre de las regalías, los cuales son incompatibles con la legitimidad que las autoridades deben exhibir ante los contribuyentes. ■