

# El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión tributaria?

*Remberito Rhenals M.\**

*- Introducción. - I. Evolución de la situación fiscal en América Latina. -II. La presión tributaria colombiana: una comparación internacional. - III. El nuevo proyecto de reforma tributaria: ¿un problema de economía política y de recaudos? - Bibliografía*

## Resumen

Durante los años noventa América Latina adelantó reformas estructurales, influenciando positivamente la gestión de las finanzas públicas y mejorando los sistemas tributarios en varios países. Al analizar las finanzas públicas colombianas se observa un gran aumento en el tamaño del Estado e ineficiencia del sistema tributario, reflejada en baja presión tributaria en términos internacionales. En este contexto, se analiza críticamente el proyecto de reforma tributaria en términos de: capacidad para lograr estabilidad presupuestal, eficiencia y equidad, concluyendo que es una solución parcial a un problema de fondo y, por tanto, continuarán los mismos problemas estructurales del régimen impositivo.

**Palabras claves:** reformas estructurales, presión tributaria, reforma tributaria, estabilidad presupuestal, eficiencia.

## Abstract

During the decade of the ninety, Latin America advanced in their structural reforms, influencing the administration of the public finances positively and improving the tributary systems in several countries. Analysing the Colombian public finances, a great increase is observed in the size of the State and inefficiency of the tributary system, is reflected in low tributary pressure in international terms. In this context, it is analysed the project of tributary reform critically in terms of: capacity to achieve budget stability, efficiency and justness, concluding that it is a partial solution to a bottom problem and, therefore, the same structural problems of the tax rule will continue.

**Key words:** structural reforms, tributary pressure, tributary reform, budget stability, efficiency.

---

\* Profesor, Departamento de Economía, Centro de Investigaciones Económicas. Nota: Este artículo contó con la colaboración estadística de Carlos Andrés Giraldo, Economista y Carlos Mario Londoño, Economista, Centro de Investigaciones Económicas -CIE-, Universidad de Antioquia. E-mail: rhenals@agustinianos.udea.edu.co

En la década de los noventa, los países de América Latina implementaron un conjunto de reformas estructurales con el propósito, entre otros, de modificar y modernizar el sector público. En este sentido, diversos países ejecutaron programas de privatización<sup>1</sup> con el fin de acomodar el campo de acción del sector público a su capacidad y a sus ventajas comparativas. Estas reformas abarcaron también el mejoramiento en la gestión de las finanzas públicas, incluyendo reformas en sus sistemas tributarios y en los procesos de manejo del presupuesto y en la inversión del sector público.

Las reformas de los sistemas tributarios persiguieron, de un lado, generar los recursos necesarios para financiar los gastos del Estado<sup>2</sup> y, de otro lado, reducir las distorsiones causadas por la estructura impositiva vigente (regímenes tributarios ineficientes, inequitativos, complejos, inelásticos y poco eficaces). Se necesitaba también adecuar dicha estructura a las reformas estructurales en marcha, principalmente la comercial y la financiera.

Las reformas tributarias buscaron, en consecuencia, además de aumentar los recaudos, una mayor neutralidad y sencillez impositiva, corregir los problemas de inequidad, principalmente horizontal, y una mayor compatibilidad entre el sistema tributario y su capacidad administrativa. Se redujeron las tasas marginales máximas y los tramos impositivos,

se integraron los impuestos sobre las utilidades de las empresas y sobre los ingresos de las personas; se amplió la base del Impuesto al Valor Agregado –IVA– mediante la eliminación de numerosas exenciones, deducciones, incentivos fiscales y otros tratamientos y regímenes especiales; se ampliaron o generalizaron los sistemas de retenciones, anticipos y regímenes presuntivos y se implementaron ajustes por inflación sobre créditos y débitos tributarios, con el fin de neutralizar el efecto Olivera-Tanzi (Lerda, 1996). Una mayor eficacia de la administración tributaria, la simplificación de la estructura impositiva, la adopción de medidas más fuertes en materia de infracciones y delitos tributarios y un mayor grado de aceptación de los impuestos por parte de los contribuyentes deberían manifestarse en menores niveles de evasión (*International Transparency*, 2002 y De Luis, 1996). Cabe señalar que estas reformas se concentraron en los niveles centrales de gobierno, puesto que en los niveles regionales o locales los avances han sido relativamente pocos.

Las reformas tributarias en América Latina fueron particularmente intensas entre 1985 y 1995, con excepción de Chile, Bolivia y El Salvador que habían llevado a cabo modificaciones importantes en años anteriores. A juzgar por el índice de reformas estructurales en materia tributaria, este proceso prácticamente se paralizó en la mayoría de los países de la región durante la segunda mitad de los

---

1 Como se sabe, en la década del setenta y en la primera mitad de los ochenta varios países reversaron los procesos de privatización que habían realizado antes, principalmente en aquellos donde fueron relativamente más intensos. Estos procesos se reanudaron en la década pasada (Morley, Machado y Pettinato, 1999).

2 Los recursos de las privatizaciones son de naturaleza temporal.

noventa (Lora, 2001), pese a que todavía persisten importantes áreas de ineficiencia y problemas de equidad en las estructuras tributarias actuales, por ejemplo.

Los coeficientes de recaudo del IVA, como proporción de la demanda interna (Producto Interno Bruto- PIB- menos exportaciones más importaciones), son muy inferiores a sus tasas nominales, debido a la exclusión de numerosos bienes y servicios finales y a dificultades de administración y control, lo que limita aún más la neutralidad de este impuesto. Aunque las tasas marginales máximas sobre los ingresos de las personas se redujeron, por razones de equidad solamente se aplican desde ciertos niveles de ingreso que, en algunos países, son extremadamente altos para sus niveles medios. Para ingresos inferiores se aplican tasas diferenciales reducidas y en la mayoría de países existe además un límite mínimo de ingreso imponible. Estos mecanismos limitan severamente la eficacia del impuesto de las personas en los países de la región. En materia de impuestos sobre las ganancias de las empresas, no obstante su reducción y una posiblemente mayor neutralidad, la mayoría de países mantienen aún sistemas de incentivos tributarios por actividades, sectores o regiones (Lora, 2001).

## I. Evolución de la situación fiscal en América Latina

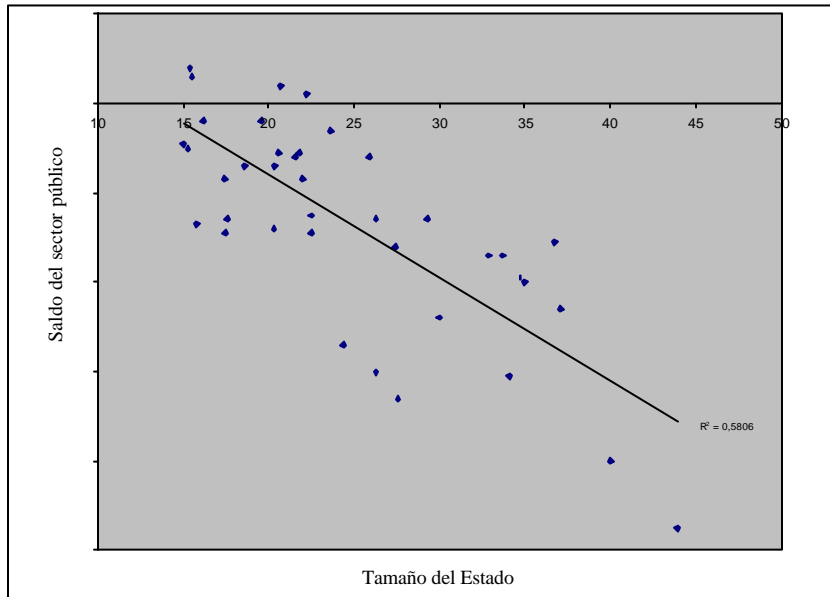
Las finanzas públicas en la región registraron progresos importantes en los noventa. El déficit fiscal se redujo en forma notable, además de un manejo más cuidadoso tanto de dicho déficit como de la

deuda pública. En la década de los ochenta, la prioridad asignada a la estabilización macroeconómica se tradujo principalmente en una contracción del gasto público. En cambio, en los noventa la generación de ingresos cobró mayor importancia, permitiendo una recuperación de los niveles de gasto, pero manteniendo déficit fiscales moderados. No obstante estos logros, la situación fiscal de la región no deja de presentar problemas (CEPAL, 2001).

La importancia de los niveles de gasto en el balance de las finanzas públicas se muestra en el Gráfico 1. Como puede observarse, se presenta una relación negativa entre tamaño del Estado (gasto público/PIB) y saldo fiscal. Esto significa que, no obstante la importancia de generar mayores recaudos, la corrección de los desequilibrios fiscales en forma duradera y creíble depende esencialmente de los controles sobre el gasto público. Como se sabe, uno de los propósitos de las reformas tributarias, cuando no el principal, es aumentar los recaudos para corregir el déficit. Sin embargo, después de los aumentos en el recaudo como resultado de dichas reformas, el gasto público también sube<sup>3</sup>. Aún más, los mayores recaudos asociados con expansiones de la actividad económica se traducen también en aumentos de gasto, imprimiéndole un carácter procíclico a la política fiscal en la región (CEPAL, 2002). En estas condiciones, las posibilidades de morigerar choques adversos sobre estas economías mediante, por ejemplo, un mayor gasto público son bastante limitadas.

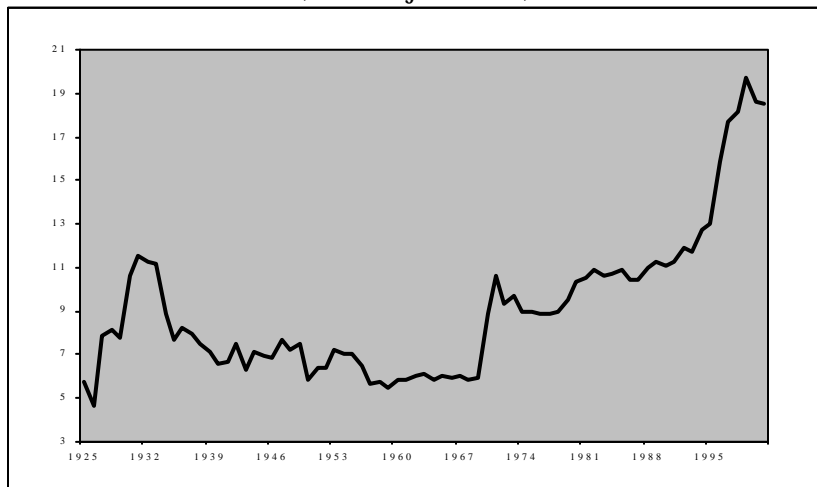
3 Colombia constituye, quizás, el caso más notorio de esta situación.

**Gráfico 1**  
**América Latina: tamaño del Estado y saldo del sector público**  
(1997-1999)



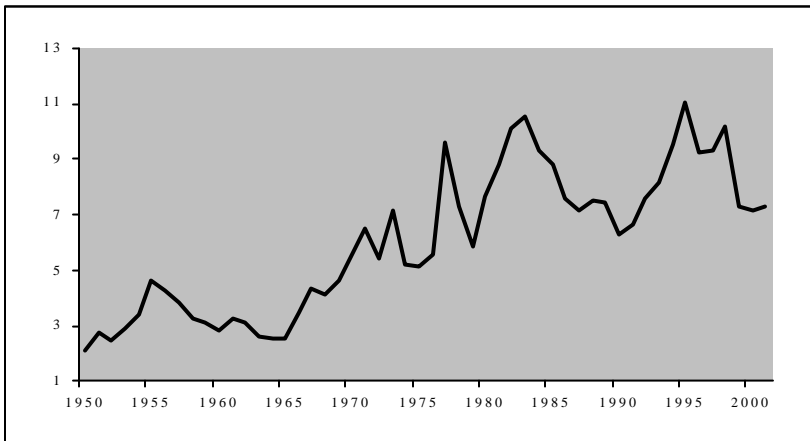
Fuente: Comisión Económica para América Latina

**Gráfico 2**  
**Consumo Público 1925-2001**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento Nacional de Planeación

**Gráfico 3**  
**Colombia: Evolución de la inversión pública 1950-2001**  
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de la República, DANE y DNP

¿Qué puede decirse sobre Colombia? Con la finalidad de examinar la problemática colombiana de la última década, en los Gráficos 2 y 3 se presenta la evolución del consumo del gobierno y de la inversión pública, como porcentajes del PIB, desde 1925 y 1950, respectivamente. Como puede observarse, el rápido crecimiento de los gastos de consumo público (Gráfico 2), sólo comenzó a ser históricamente alto desde principios de los noventa. Aunque se presentó un salto en los primeros años de los setenta, se mantuvo prácticamente estable en las dos décadas siguientes y no superó los niveles de la primera mitad de los treinta. En 1990 la participación de los gastos de consumo en el PIB fue de 11,1% y en 1999 se situó en 19,7%. En los dos últimos años (2000 y 2001), en pleno ajuste fiscal, solamente cayó en forma

leve. Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto se debe en gran parte a que un alto porcentaje del gasto público es muy inflexible<sup>4</sup> o, en otras palabras, el margen de maniobra del gobierno es bastante reducido.

Por su parte, la inversión pública registró una tendencia creciente entre 1950 y 1980, manteniéndose en niveles similares en los siguientes años, aunque en medio de fuertes fluctuaciones como ha sido su característica. La participación de la inversión pública en el PIB registró una recuperación importante entre 1990 y 1998, pasando de 6,3% a 10,2%, y cayó después en forma prácticamente sostenida, hasta llegar a 7,3% el año pasado. De esta forma, se configuró –y posiblemente continúe durante el presente año– un tipo de ajuste fiscal con

4 El Tiempo, 25 de febrero de 2002.

efectos negativos, de corto y largo plazo, sobre la actividad económica<sup>5</sup>.

Puede afirmarse, entonces, que el gran aumento del tamaño del Estado colombiano desde los noventa se asocia principalmente con la notable expansión del consumo público. En este sentido, cabe señalar que una medida fiscal de largo plazo, con efectos importantes sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas, es la que se derivaría de una disminución en el tamaño del Estado o, por lo menos, de un freno en su crecimiento, particularmente en materia de gastos de consumo.

La reducción del tamaño del Estado debe ser prioritaria en la corrección del desequilibrio fiscal, debido a su probable gran magnitud. Al respecto, un estudio de Posada y Gómez (2002) muestra que, por ejemplo, en el caso de infraestructura parece existir un exceso de gasto público efectivo frente a su nivel óptimo. Los impactos negativos de estos posibles excesos de gastos sobre el bienestar se refuerzan si son financiados con impuestos que causan grandes distorsiones sobre las decisiones de consumo e inversión de los agentes, como puede deducirse de un análisis del sistema tributario colombiano, en particular desde principios de los noventa.

En el Gráfico 4 se muestra el comportamiento de la presión y la estructura tributaria (recaudos tributarios como porcentaje del PIB) del conjunto del

sector público en Colombia. La presión tributaria pasó de 15,4% en 1990 a 21,8% en 1997 y cayó a 18,4% en el 2000. Los recaudos más dinámicos fueron las contribuciones a la seguridad social que pasaron, como porcentaje del PIB, de 1,0% en 1990 a 5,2% en 1998 y se redujeron a 4,3% en el 2000. Después siguieron los impuestos nacionales, que pasaron de 12,6% en 1990 a 15,3% en 1997 y cayeron a 10,7% en el 2000. Las caídas en los últimos años fueron resultado del lento crecimiento de la economía en dichos años, que terminó por derrumbar los ingresos tributarios.

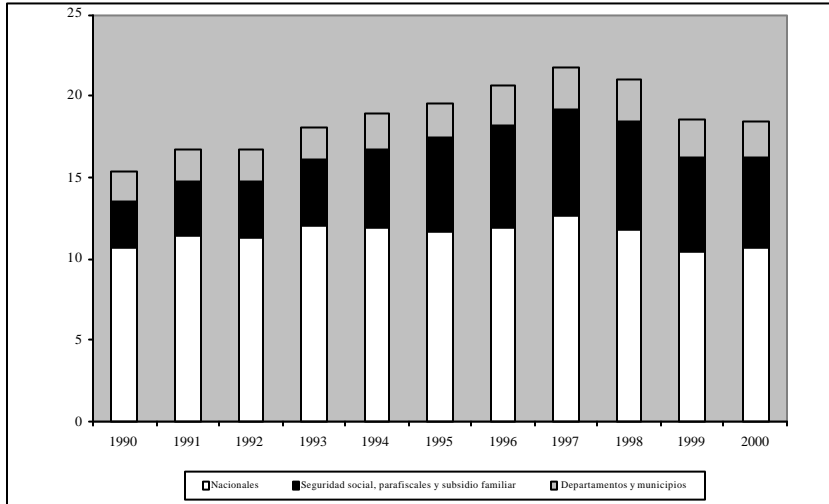
En relación con los impuestos nacionales, sorprende el hecho de que la serie de reformas de los noventa solamente hayan elevado en dos puntos del PIB, en el mejor de los casos, los recaudos tributarios. En el 2001 la presión o tasa tributaria debió haberse recuperado, a juzgar por el incremento registrado en los recaudos que, según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, fue de 27,6%<sup>6</sup>.

El proceso de reformas tributarias en Colombia ha sido particularmente intenso. Entre 1973 y 2000 se realizaron 21 reformas tributarias: 15 modificaban la base o las tarifas de los impuestos a la renta, las ventas y los aranceles, o buscaban controlar la evasión o aumentar la eficiencia en el recaudo. Las restantes simplemente modificaban los procedimientos y teóricamente no deberían te-

5 La literatura económica muestra que los ajustes fiscales pueden tener efectos contraccionistas (keynesianos) o expansivos sobre producción y empleo, dependiendo de su naturaleza e intensidad.

6 Los mayores aumentos se presentaron en el impuesto de renta (35,7%) y en el Gravamen a los Movimientos Financieros (37,1%).

**Gráfico 4**  
**Presión y estructura tributaria en Colombia**  
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, Cajas de compensación y Superintendencia de Salud

ner efectos sobre los recaudos (García y Gómez, 2002). Entre las primeras, en la década de los noventa se realizaron ocho reformas (1990, 1992, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999 y 2000), un poco más de la mitad de las que se realizaron en estas tres décadas. Aunque la mayoría de estas reformas tuvieron como propósito principal, cuando no único, aumentar los recaudos, un estudio reciente muestra que solamente una, la de 1990, fue exitosa en materia de generar aumentos permanentes en los recaudos<sup>7</sup>.

Puede afirmarse, entonces, que las reformas tributarias anti-técnicas<sup>8</sup> que caracterizaron la última década tuvieron efectos negativos sobre el crecimiento de la economía y, en consecuencia, contribuyeron también a la pérdida de dinamismo de los recaudos tributarios.

¿Qué tanto ha avanzado Colombia, por lo menos con respecto a la región, en materia tributaria? Un indicador útil para responder esta pregunta lo constituye el “Índice de reforma tributaria estructural”<sup>9</sup> construido por Lora (2001)

7 No se incluye la última reforma tributaria. Sin embargo, según cálculos del DNP, las últimas dos reformas generaron recaudos equivalentes a 0,8% del PIB en el 2000 y 2,2% en el 2001, aumentos posiblemente transitorios.

8 Sobre los problemas técnicos de la última reforma tributaria pueden consultarse, entre otros, los siguientes artículos: Contraloría General de la República –CGR– (2000). “Reforma tributaria: ¿modernización o reforma estructural”. CGR (2001). “¿En qué falló la reforma tributaria?”

9 Para construir este índice se tienen en cuenta las tasas marginales máximas de tributación sobre empresas y personas, las productividades del IVA y de los impuestos al ingreso y la tasa básica del IVA.

Gráfico 5. Este índice pretende calificar la calidad de la política tributaria. Las mejores calificaciones (escala entre 0 y 1) corresponden a los países que tienen tasas de impuestos más bajas, más planas y más efectivas en su recaudo.

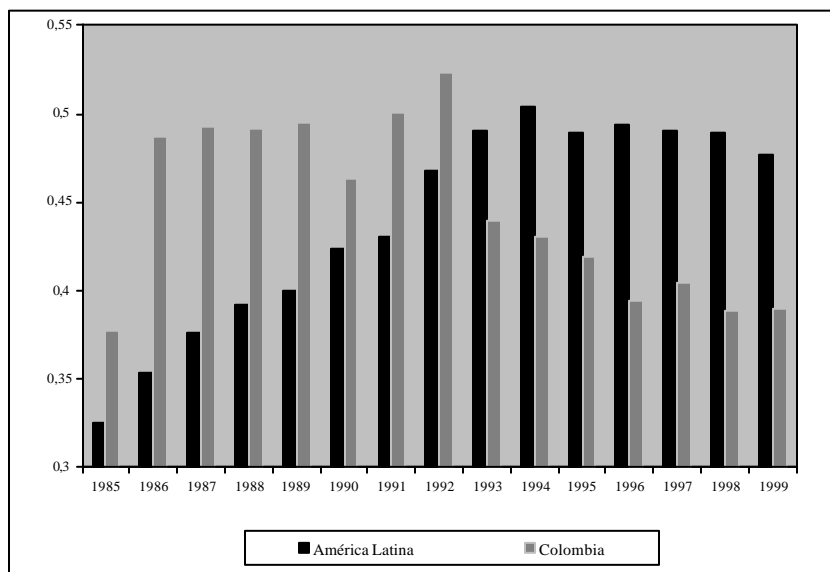
Como puede observarse, Colombia registró un progreso considerable hasta principios de los noventa y la calidad de su política tributaria era sustancialmente mejor que la de la región como un todo. Puede observarse también el notable deterioro que se registró en el resto de la década. Actualmente, el sistema impositivo colombiano está entre los más malos

de la región, conjuntamente con Argentina, México y Venezuela: tasas nominales altas, muchas tasas y bajo recaudo<sup>10</sup>.

## II. La presión tributaria colombiana: una comparación internacional

En un artículo reciente (Urrutia, 2000) se afirma que, en términos internacionales, la carga o presión tributaria en Colombia es baja<sup>11</sup>. En aquellos países en los que se garantiza educación y salud a su población, la carga fiscal es superior al 25,0% del PIB (Alemania, Estados Unidos, Suecia, Noruega, Canadá, Reino

**Gráfico 5**  
**Índice de reforma tributaria estructural 1985-1999**



Fuente: Lora (2001)

10 En un artículo anterior se compara la estructura tributaria colombiana en los noventa con los tres modelos tributarios existentes en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–. La conclusión es clara: Colombia, en materia tributaria, está sin rumbo (Rhenals, 2002).

11 Esta afirmación es compartida por un amplio número de analistas.



Unido, Suiza y Nueva Zelanda, países de alto ingreso per-cápita). En América Latina, la carga tributaria en Chile y Costa Rica, países con un alto cubrimiento de servicios sociales, es de 20,8% y 23,1% respectivamente, más alta que en Colombia. Según dicho artículo, la baja carga tributaria colombiana se debe principalmente a la reducida carga tributaria regional y local y a las contribuciones a la seguridad social.

Prescindiendo de una serie de elementos que determinan las cargas tributarias de los países y sus estructuras, una forma que parece adecuada para juzgar su magnitud relativa es compararla con el ingreso per-cápita. En el Cuadro 1 se presenta dicha comparación por grupos de países, según clasificación del Banco Mundial.

Como puede observarse, la presión tributaria aumenta con el ingreso per-cápita, resultado nada extraño. Con base en esta información, Colombia se caracteriza por su baja presión tributaria, no solamente en relación con su propio grupo, sino también con respecto a los países de ingreso bajo. Sin embargo, esta conclusión debe tomarse con cuidado, puesto que desafortunadamente se excluyó la tributación regional y local debido a la falta de información para un número importante de países en desarrollo. Esta exclusión es importante dado que, en el contexto de estos países, dicha tributación parece ser relativamente significativa en Colombia<sup>12</sup>. En efecto, en virtud de los aumentos en los recaudos municipales durante la década del noventa, la tributación regional y local se situó en

**Cuadro 1**  
**Ingreso per-cápita y presión tributaria por grupos de países**  
(Clasificación Banco Mundial)

Grupo de países	Número de países	Ingreso per-cápita		Presión tributaria
		Dólares de 1995	PPP*	
Ingreso bajo	21	490,1	1383,4	16,3
Ingreso medio bajo	28	1710,6	4601,0	19,5
<b>Colombia</b>		2381,2	5990,8	15,1
Ingreso medio alto	20	5012,0	8880,3	24,4
Ingreso alto	27	24067,7	21453,7	30,2

Fuentes: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional

Nota: Las cifras corresponden al promedio (de tres años o más) en el periodo 1995 - 1999. La presión tributaria se refiere en la gran mayoría de países al Gobierno Central Consolidado (incluye seguridad social).

\* Poder de Compra de Paridad.

12 Por ejemplo, los recaudos del impuesto predial en 1995 representaron, como porcentaje del PIB, 0,65% en Colombia, 0,61% en Chile y 0,31% en México.

3,0% del PIB en los cuatro últimos años de los noventa, similar a la de algunos países latinoamericanos como Chile y México y muy superior a la de Perú, por ejemplo.

Aún más, de acuerdo con información presentada por la Contraloría General de la República (2002), las rentas parafiscales (incluyendo el subsidio familiar) representaron un 1,5% del PIB en los cuatro años señalados<sup>13</sup>. Excluyendo los impuestos regionales y locales, la presión tributaria en Colombia fue aproximadamente 18,0% en la segunda mitad de los noventa, no muy diferente a la promedio de los países de ingreso medio bajo.

Dos consideraciones adicionales parecen necesarias con el fin de juzgar la magnitud de la presión tributaria colombiana. De un lado, la pérdida del monopolio

estatal sobre los impuestos en el país y, de otro lado, los pagos que hacen las familias por educación y salud básicas, por ejemplo, significa que los recaudos tributarios legales son una parte de los impuestos que pagan nuestros residentes. Cuando se incluyen todos estos aspectos, se encuentra que la carga fiscal en Colombia no es baja<sup>14</sup>.

Una conclusión similar parece desprenderse de las palabras de Wiesner cuando afirma que el país ha venido tributando, de facto, mucho más de lo que dicen las cifras del 15-18%. Esto es lo explícito de las cuentas tributarias, pero no es lo real en el mundo de los mercados<sup>15</sup>.

En los Cuadros 2 y 3 se observa que la presión tributaria entre los países que constituyen cada grupo es un poco más uniforme que su ingreso per-cápita, a

**Cuadro 2**  
**Ingreso per-cápita en dólares de 1995 por grupos de países**  
(Clasificación Banco Mundial)

Grupo de países	Máximo	Mínimo	Coefficiente de variación
Ingreso bajo	1044,6	148,4	0,500
Ingreso medio bajo	2835,2	676,8	0,346
Ingreso medio alto	11422,0	3606,8	0,456
Ingreso alto	45882,3	9244,0	0,405

Fuente: Banco Mundial

Nota: Colombia se encuentra en el grupo de ingreso medio bajo.

13 Desafortunadamente no contamos con información sobre rentas parafiscales para un número importante de países en desarrollo.

14 La constancia de Cesar Giraldo, miembro del Consejo Directivo de la Misión del Ingreso Público, llama la atención sobre algunos de estos aspectos.

15 Wiesner, Eduardo. Misión del Ingreso Público, 2002.

**Cuadro 3**  
**Presión tributaria por grupos de países**  
 (Clasificación Banco Mundial)

<b>Grupo de países</b>	<b>Máxima</b>	<b>Mínima</b>	<b>Coefficiente de variación</b>
Ingreso bajo	38,1	8,1	0,468
Ingreso medio bajo	30,2	5,7	0,331
Ingreso medio alto	45,0	7,7	0,425
Ingreso alto	42,7	15,8	0,245

Fuentes: Banco Mundial y FMI.

Nota: Colombia se encuentra en el grupo de ingreso medio bajo.

juzgar por sus coeficientes de variación, con excepción del grupo de países de ingreso alto. En efecto, en este grupo el coeficiente de variación de la carga tributaria es sustancialmente menor que el correspondiente al ingreso per-cápita, posiblemente en virtud de la importancia que tiene la protección social<sup>16</sup>.

Con la finalidad de tener una mejor apreciación sobre la magnitud relativa de la presión tributaria colombiana, se procedió a realizar un agrupamiento de países diferente a la del Banco Mundial. Solamente se consideró el ingreso per cápita, tanto en dólares de 1995 como en poder de compra de paridad (PPP). En el Cuadro 4 se presenta la comparación entre Colombia y el grupo de países de ingreso medio bajo, donde se ubica nuestro país en cada uno de los agrupamientos.

Como puede observarse, mientras que la presión tributaria aparente en Colombia solamente alcanza entre 67,4% y 77,4% de la correspondiente a la promedio de los países de ingreso medio bajo, su ingreso per-cápita es superior (entre 28,3% y 42,4%) al promedio de dicho grupo de países.

Los Gráficos 6 y 7<sup>17</sup> muestran que parecen existir dos grandes grupos de países en términos de presión tributaria, para niveles de ingreso per-cápita similares. Entre los países de menor presión tributaria (encerrados en la figura) se encuentra Colombia, tanto con base en el ingreso per-cápita medido en dólares de 1995, como en poder de compra de paridad (PPP). Estos dos grupos pueden reflejar diferencias en las estructuras económicas y tributarias entre países.

16 Un cálculo en términos de poder de compra de paridad (PPP) muestra que el ingreso per cápita es menos desigual entre los países que constituyen los diferentes grupos que sus cargas tributarias, exceptuando los países de ingreso bajo. En el caso de los países de ingreso alto, la desigualdad es relativamente pequeña y prácticamente similar en ingreso per cápita y carga tributaria.

17 Excluyen los países de ingreso alto y algunos surgidos de la desintegración de las antiguas economías socialistas con cargas tributarias anormalmente altas en relación con su ingreso per-cápita.

### Cuadro 4

#### Ingreso per-cápita y presión tributaria colombiana (Respecto a la medida de su grupo)

Variables	Banco Mundial	CIE(1)	CIE(2)
Presión Tributaria	0,774	0,674	0,755
Ingreso per-cápita (dólares de 1995)	1,392	1,424	1,296
Ingreso per-cápita (dólares de 1995)	1,302	1,283	1,359

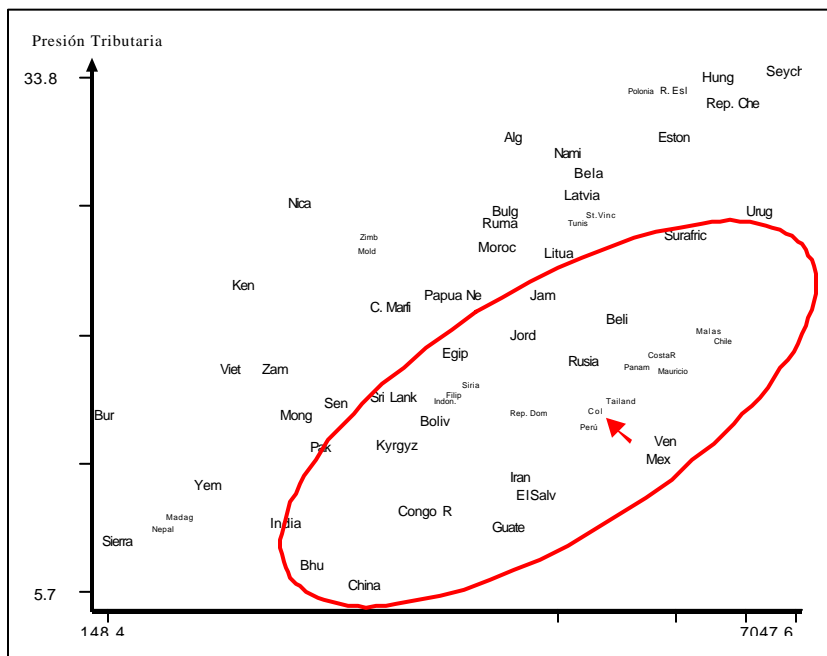
Fuentes: Banco Mundial, DIAN, DANE, CGR, FMI y CIE.

Notas: (1) Clasificación nuestra con base en el ingreso per-cápita promedio en dólares de 1995: ingreso bajo (menor de 1.000), ingreso medio bajo (menor de 2.500), ingreso medio medio (menor de 5.000), ingreso medio alto (menor de 20.000) e ingreso alto (de 20.000 o más).

(2) Clasificación nuestra con base en el ingreso per-cápita promedio en PPP: ingreso bajo (menor de 2.500), ingreso medio bajo (menor de 6.000), ingreso medio medio (menor de 12.000), ingreso medio alto (menor de 20.000) e ingreso alto (de 20.000 o más).

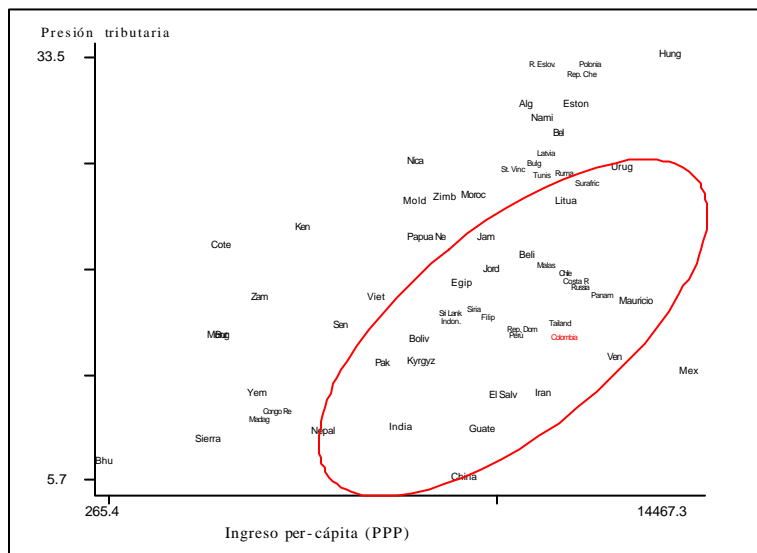
### Gráfico 6

#### Presión tributaria e ingreso per-cápita (63 países del mundo, excepto ingresos altos)



Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

**Gráfico 7**  
**Ingreso per-cápita y presión tributaria**  
 (63 países del mundo, excepto ingresos altos)



Fuente: Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.

¿Cuánto explica el ingreso per-cápita de los países las diferencias entre sus presiones tributarias? En el cuadro 5 se presenta una estimación preliminar para sesenta y tres países pertenecientes a los grupos de ingreso bajo, medio bajo y medio alto,

excluyendo algunos países surgidos de la disolución de las antiguas economías socialistas por las razones señaladas en otra parte de este artículo. Los resultados muestran que el ingreso per-cápita y la variable Dummy, introducida para capturar los

**Cuadro 5**  
**Regresión entre la presión tributaria y el ingreso per-cápita (dólares de 1995)**

Dependent Variable: Presión tributaria				
Method: Least Squares				
Sample: 1 63				
Included observations: 63				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	9,306543	1,115682	8,34	0,0000
Ingreso percápita	0,002618	0,000359	7,30	0,0000
Dummy	8,768773	1,134076	7,73	0,0000
R-squared	0,641499	Mean dependent var		19,25873
Adjusted R-squared	0,629549	S.D. dependent var		7,338424
S.E. of regression	4,466506	Akaike info criterion		5,877538
Sum squared resid	1196,981	Schwarz criterion		5,979592
Log likelihood	-182,1424	F-statistic		53,68187
Durbin-Watson stat	1,644873	Prob(F-statistic)		0,000000

dos grupos de países en términos de sus tasas tributarias, resultaron significativas. Además, la regresión explica el 64,1% de las diferencias en dichas tasas. Los otros estadísticos son adecuados.

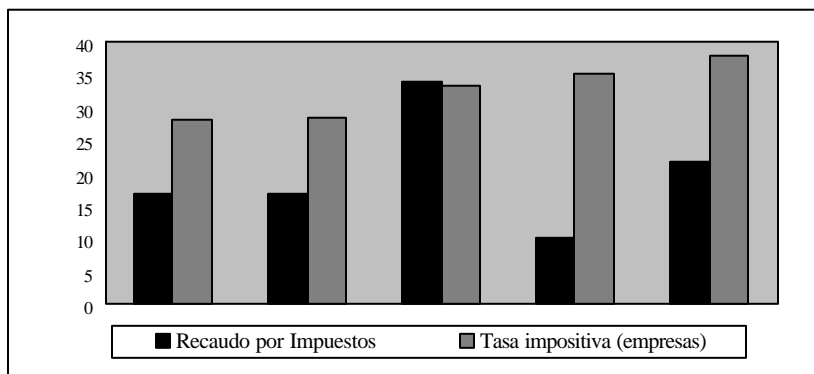
Algunas explicaciones de la aparente baja presión tributaria en Colombia se resumen en los Gráficos 8, 9 y 10. No obstante las altas tasas tributarias nominales, los recaudos oficiales de impuestos son bajos o, en otras palabras, la productividad de los diferentes tributos es baja, tanto en el concierto internacional como en América Latina.

La Misión del Ingreso Público, conformada durante el pasado gobierno, resume las características de nuestro régimen impositivo en su informe final presenta-

do recientemente (Fedesarrollo, 2002) que, por lo demás, refleja un práctico consenso en el país. El sistema tributario colombiano es de base estrecha y tipos impositivos nominales altos, debido a las múltiples exenciones, deducciones y descuentos, cuyos beneficios parecen haber sido bastante limitados en relación con su costo fiscal<sup>18</sup>. El IVA, por ejemplo, tiene muchas tarifas que generan distorsiones y dificultan su control. La base gravable del IVA solamente cubre aproximadamente el 33,0% del PIB y su evasión bordea el 23,0%.

En materia de impuestos sobre los ingresos de las personas, Colombia tiene más de 300 intervalos de renta gravable, mientras que el promedio para los países de la OCDE es solamente de cinco (la gran

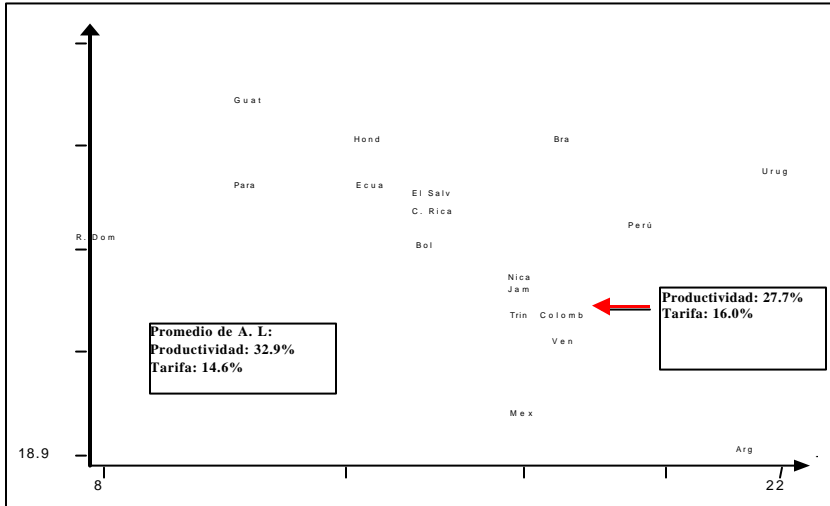
**Gráfico 8**  
**Nuestro recaudo es bajo: “malos impuestos cobrados caóticamente”**  
(Porcentaje)



Fuente: World Bank (2000).

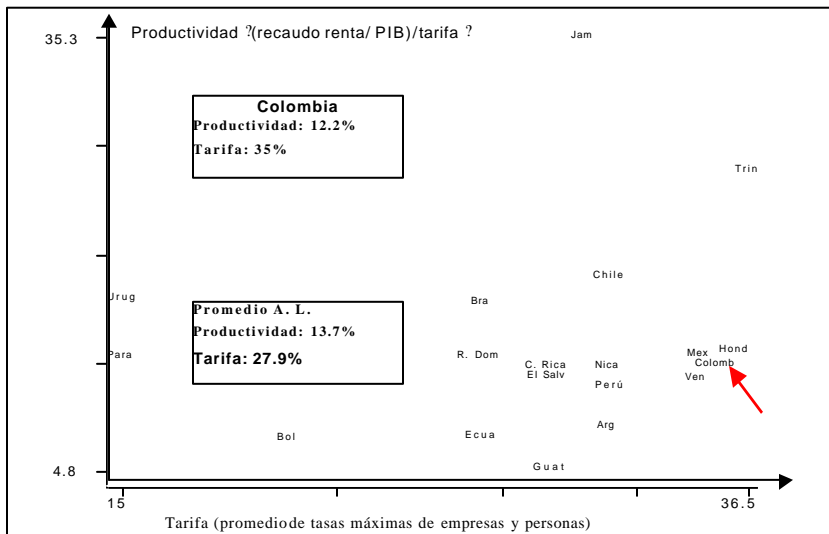
18 En 1998 las exenciones tributarias, como porcentaje del PIB, representaron 3,0% en Colombia, 2,5% en Argentina, 2,3% en Brasil, 1,3% en Chile, 0,8% en Estados Unidos, 0,3% en Inglaterra y 0,2% en España (Fedesarrollo, 2002).

**Gráfico 9**  
**Productividad y tarifa del IVA**  
**(1999)**



Fuente: Lora (2000).

**Gráfico 10**  
**Productividad y tarifa del impuesto de renta**  
**(1999)**



Fuente: Lora (2001).

mayoría de países entre 2 y 7). Además, cerca del 97,0% de los asalariados están exentos del impuesto de renta. La evasión en el impuesto personal a la renta alcanza el 33,0%. El impuesto de renta a las personas jurídicas se reduce en forma importante en virtud de las muchas exenciones y estímulos. En estos recaudos, las empresas petroleras participan con el 25,0%.

Los problemas del sistema impositivo colombiano se agravaron con la creación del impuesto a las transacciones financieras a finales de los noventa. Su capacidad recaudatoria se deteriora con el tiempo, amén de las distorsiones e ineficiencias económicas que produce.

En materia tributaria, Colombia necesita urgentemente una reforma estructural de largo plazo que corrija las distorsiones que nuestro régimen impositivo produce sobre el funcionamiento de la economía, facilitando también la disminución y el control de la evasión. Esto implica abandonar el carácter meramente recaudatorio de las adoptadas en la última década.

### **III. El nuevo proyecto de reforma tributaria: ¿un problema de economía política y de recaudos?**

Como se sabe, varios factores<sup>19</sup> están conduciendo a que las reformas fiscales respondan actualmente a un patrón muy parecido en casi todos los países. Este

patrón gira alrededor de, por lo menos, tres objetivos prioritarios: la estabilidad presupuestal, la eficiencia y la equidad a través de nuevas vías.

La estabilidad presupuestaria juega un papel importante en el crecimiento económico de largo plazo. Una reforma tributaria no debería poner en peligro el equilibrio presupuestario de mediano y largo plazo y debería tener en cuenta, además, la evolución probable del gasto público.

El segundo criterio importante tiene que ver con el reforzamiento de la eficiencia del sistema impositivo. Los impuestos no deberían entorpecer el funcionamiento de los mercados ni alterar significativamente sus resultados y no deberían reducir los incentivos de los agentes económicos para trabajar, ahorrar e invertir o, en términos generales, para asumir riesgos en el ámbito económico.

Finalmente, la profundización de la eficiencia no significa necesariamente que el régimen impositivo deba perder su deseabilidad de ser progresivo. Pero se trata de buscar la progresividad global del sistema, no de cada nivel de renta, examinar la distribución de la renta en su conjunto y el impacto global de los impuestos –no de que grupo pierde o gana con el cambio– y debería, además, concentrar sus efectos en beneficio exclusivo de los sectores de renta más bajos. Las tasas o tipos impositivos no deberían ser

19 Entre otros, los condicionamientos y limitaciones que impone la globalización económica sobre los sistemas tributarios, los nuevos niveles de bienestar, la elevada aunque menguante dimensión del sector público y los cambios importantes acaecidos en el pensamiento sobre Hacienda Pública (Lagares, 2001 y Tanzi, 2001).



el elemento único ni esencial para materializar la progresividad. Aún más, lo importante parece ser que el conjunto de la política fiscal sea distributiva o progresiva, no cada uno de sus componentes.

De acuerdo con los objetivos anteriores, la ampliación significativa de la base y la reducción y unificación de los tipos impositivos deben guiar las propuestas de reforma. Esto permitiría corregir los problemas de equidad vertical y horizontal, reducir distorsiones y simplificar nuestra estructura tributaria y avanzar hacia una mayor neutralidad impositiva. Una reforma tributaria estructural como la que necesita Colombia no debe justificarse en una supuesta baja presión tributaria, puesto que podría conducir a desechar la conveniencia de reducir las tasas impositivas nominales. Desafortunadamente, la propuesta del gobierno actual parece haber tomado esta dirección.

El proyecto inicial presentado al Congreso comprende cuatro aspectos básicos que buscan aumentar los ingresos de la Nación y controlar la evasión. En primer lugar, establece un nuevo marco jurídico que penaliza la evasión, mediante un endurecimiento de las penas –la evasión no sería excarcelable y tendría entre cuatro y ocho años de prisión–, y se cobraría una tasa de interés por mora, que se pagaría por cada día de retraso. En segundo lugar, contempla un incremento transitorio (un año) de 10,0% sobre la tasa vigente del impuesto de renta, con lo que dicha tasa pasaría de 35,0% a 38,5%. Además, se propone un anticipo para el

próximo año del 50,0% del impuesto correspondiente al 2004. Según Portafolio, este adelanto les costará a los empresarios colombianos unos \$800.000 millones.

El grueso de la reforma se concentra en las modificaciones al IVA. Se amplía la base gravable, dejando solamente por fuera salud –exceptuando la medicina prepagada–, educación, servicios públicos y algunos bienes de la canasta familiar. Se gravan nuevos bienes y servicios, aunque no con tarifa plena, y se incrementa la tarifa vigente de otros. No obstante esta ampliación, la canasta familiar gravada pasaría de 36,5% a 48,7%, según la División de Estudios Fiscales de la DIAN<sup>20</sup>. En materia de impuestos territoriales, entre otras disposiciones, se propone que los impuestos sobre licores, vinos y aperitivos se establecen con base en su contenido de alcohol y se incrementa la sobretasa a la gasolina de 20,0% a 25,0%.

Este proyecto espera recaudar \$10,7 billones en cuatro años, aproximadamente un 1,1% del PIB anualmente. Como se muestra en el Cuadro 6, el grueso de los recaudos en el proyecto inicial descansa sobre las modificaciones al IVA: \$6,4 billones en dichos años (59,8% del recaudo total).

Posteriormente, el Gobierno presentó una serie de modificaciones al proyecto inicial, con el propósito de recaudar \$16,4 billones<sup>21</sup> en sus cuatro años de administración, aproximadamente 1,7%

20 Portafolio, octubre 8 de 2002.

21 Las modificaciones generarían recaudos adicionales por \$5.7 billones.

del PIB promedio anual<sup>22</sup>. Sin duda, las modificaciones propuestas corrigen algunas fallas importantes que tenía el proyecto inicial y nuestro sistema tributario. De un lado, amplían la base del IVA al incorporar nuevos bienes y servi-

cios y, de otro lado, reducen o eliminan gradualmente un conjunto de beneficios tributarios en el impuesto de renta. El balance de recaudos es más equilibrado que en el proyecto inicial (48,5% en renta y 42,1% en IVA), debido a las

**Cuadro 6**  
**Estimación de los principales efectos recaudatorios del proyecto de reforma tributaria**  
(Millones de Pesos)

Conceptos	2003	2004	2005	2006
A. Normas de control fiscal y combate a la evasión	320.000	500.000	536.699	576.148
B. Modificaciones en renta	482.127	1.117.375	1.266.644	1.591.342
1. Proyecto inicial	349.723	534.151	592.737	212.856
a. Límite deducción de impuestos locales (50% por un año)	....	....	393.842	....
b. Restablecer equilibrio ajuste inflación a inventarios	....	184.428	198.895	212.856
c. Sobretasa 10% impuesto neto por un año	349.723	349.723	....	....
2. Pliego de modificaciones	132.404	583.224	673.907	1.378.486
a. Limitar a un millón de pesos la exención laboral del 30%	132.404	142.929	153.404	164.169
b. Reducción gradual de tratamientos preferenciales	....	173.792	347.584	521.376
c. Limitar al 50% la deducción de impuestos locales	....	366.503	80.919	594.485
d. Controlar los "precios de transferencia" y otros controles	....	....	92.000	98.456
C. Modificaciones en IVA	1.570.383	1.650.058	2.636.036	2.941.560
1. Proyecto inicial	1.439.227	1.508.506	1.609.027	1.842.486
a. Ampliación base gravable 5%	1.257.138	1.358.770	1.458.502	1.565.706
b. Unificación tarifa 25% vehículos hasta 1.400 cc	....	....	32.754	35.162
c. Incremento tarifa vehículos del 35% a 40%	7.654	8.273	8.880	9.533
d. Bienes y servicios del 10% al 16%	164.174	177.446	190.470	204.471
e. Cerveza IVA adicional 5%	105.496	114.025	122.394	131.390
f. Generalizar descuento IVA bienes de capital	(95.235)	(150.008)	(203.973)	(103.775)
2. Pliego de modificaciones	131.156	141.552	1.027.009	1.099.074
a. Subir la tarifa del 5% al 8% desde el 2005	....	....	875.101	936.507
b. Subir la tarifa del 16% al 20% a la telefonía celular	54.570	58.907	63.225	67.662
c. Tarifa del 20% para bienes suntuarios	16.012	17.285	18.552	19.853
d. Subir tarifa a juegos de azar del 5% al 16%	60.574	65.360	70.131	75.052
D. Modificaciones en Gravamen a los Movimientos Financieros	150.000	162.127	174.026	186.818
E. Otros recursos (pliego de modificaciones)	91.015	98.250	168.721	180.561
TOTAL RECAUDO (millones de pesos)	2.613.525	3.527.810	4.782.126	5.476.429
a. Proyecto inicial	2.258.950	2.704.784	2.912.489	2.818.308
b. Pliego de modificaciones	354.575	823.026	1.869.637	2.658.121
TOTAL RECAUDO (porcentaje del PIB)	1,2	1,5	1,9	2,0

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Tomado de Portafolio, octubre 31 de 2002.

22 Los recaudos, como porcentaje del PIB, aumentarían gradualmente desde 1,2% en el primer año hasta 2,0% en el último.

reformas en materia de tratamientos preferenciales, rentas exentas y descuentos tributarios en el impuesto de renta y complementarios. La distribución de los \$16.4 billones de recaudos esperados sería, en consecuencia, de 27,2% en renta y 53,6% en IVA.

El proyecto de reforma es solamente una solución parcial y transitoria a un problema de fondo y, por tanto, continuarán problemas estructurales importantes en nuestro régimen impositivo. En primer lugar, se mantiene el número de tarifas del IVA, quizás el más alto de América Latina. En segundo lugar, persiste aún una serie de beneficios tributarios y se incorporan nuevos, particularmente en el impuesto de renta y complementarios. La magnitud de estos beneficios asciende actualmente, según estimaciones de la DIAN, a \$13.2 billones (\$7.5 billones en renta y \$5.7 billones en IVA)<sup>23</sup>. En tercer lugar, se mantienen las altas tasas impositivas nominales. Cabe señalar que, según el Foro Económico Mundial, Colombia ocupa el puesto 42 en materia de carga impositiva nominal, muy por encima de América Latina (puesto 27) y de los países andinos (puesto 28). En relación con la tasa impositiva nominal de las empresas, Colombia se ubica en el puesto 58 entre 80 países<sup>24</sup>.

Como se señaló, los mayores recaudos esperados corresponden al IVA –prácticamente duplican los esperados en renta–. Los bajos recaudos relativos en el impuesto de renta parecen deberse a los

modestos avances en materia de reducción o eliminación de exenciones, descuentos y deducciones en este impuesto, a juzgar por sus costos fiscales. Con respecto a estos incentivos, Zee, Stotsky y Ley (2002) señalan que los estudios empíricos ofrecen pruebas no concluyentes de su éxito y ponen de manifiesto graves secuelas. Sus resultados han sido particularmente dispares y todos tienen un precio. Es difícil cuantificar sus beneficios, pero su costo es real y puede ser considerable. No obstante, como señalan también estos autores, en determinadas circunstancias los incentivos tributarios pueden ser útiles y debe examinarse con mucho cuidado los tipos de incentivos utilizados, puesto que no todos son de igual eficacia en costos y beneficios, y el momento de su adopción. En consecuencia, deben usarse con mucha prudencia y, simultáneamente, deben adoptarse medidas que minimicen sus potenciales efectos negativos. Desafortunadamente, ésta no parece ser la historia de los incentivos tributarios en Colombia. Aún más, existen bastantes dudas de que los nuevos, propuestos en el proyecto, consulten en medida importante las recomendaciones señaladas.

En estas condiciones, resulta extraño que la propuesta gubernamental conserve, en parte importante, la estructura anti-técnica de nuestro régimen impositivo. Una reducción sustancial de los “incentivos tributarios” –exenciones, deducciones y descuentos– y una ampliación significativa de la base gravable –incorporando

23 Portafolio, octubre 9 de 2002.

24 En tributación de las personas el puesto 34 y en el IVA el puesto 39. Portafolio, noviembre 13 de 2002.

“nuevos contribuyentes”, por ejemplo—permitirían una disminución significativa de las tarifas impositivas nominales, que podrían aumentar los recaudos tributarios en magnitudes no despreciables. Además, un menor número de tramos de renta gravable de las personas naturales y pocas tarifas en IVA (dos, por ejemplo) corregirían las graves distorsiones e inequidades que tiene y produce el sistema impositivo colombiano vigente. Un proceso de marchitamiento de los beneficios tributarios, acompañado de una reducción importante y gradual de las tasas impositivas nominales<sup>25</sup>, sería posiblemente una opción deseable y conveniente para Colombia.

Los efectos de un régimen tributario con estas características sobre la economía serían favorables debido, entre otras razones, a sus impactos positivos sobre el crecimiento, la menor propensión a la evasión y su más fácil control. No obstante, tiene grandes resistencias por los supuestos o reales efectos negativos en materia distributiva, principalmente en Colombia donde la inequitativa distribución del ingreso y la magnitud de la pobreza actuales son alarmantes.

Suponiendo que dichos efectos negativos sean reales, existen alternativas que permiten reducir el *trade off* entre eficiencia y equidad, como se señaló más arriba.

Esto implica concentrar los efectos redistributivos de la imposición en beneficio exclusivo de los sectores de renta más bajos. Los trescientos intervalos de renta gravable existentes actualmente podrían reducirse, por ejemplo, a un máximo de veinte —no incluye el tramo exento—, sin perder la progresividad deseable de los impuestos y ganando en simplicidad. En IVA pueden examinarse varias opciones, entre otras: 1) Una tarifa igual para todos los bienes y servicios (por ejemplo, 10,0%), acompañada de un impuesto al consumo suntuario<sup>26</sup>. 2) Los bienes y servicios se clasificarían en dos grupos: bienes excluidos (serían muy pocos) y bienes gravados (la mayoría). Finalmente, en cualquiera alternativa los únicos bienes y servicios exentos deben ser los exportados.

Es necesario que la nueva reforma tributaria sea orientada de acuerdo con los objetivos señalados, puesto que la reducción del déficit fiscal no puede hacerse comprometiendo el crecimiento de mediano y largo plazo de la actividad económica como ha sucedido, hasta ahora, en el país. Como se sabe, el objetivo principal, por no decir único, de la casi totalidad de las reformas tributarias realizadas desde principios de la década pasada fue aumentar los recaudos para atender necesidades adicionales de gasto.

25 La gradualidad, en un plazo no superior a 3 o 4 años, se explicaría en virtud de las resistencias políticas que tiene la reducción del gasto público, no comprometiéndose la estabilidad presupuestal. Aunque en este momento (noviembre 14) no se sabe cuál será el proyecto final que se presentara al Congreso, resultado de los acuerdos entre la comisión respectiva y el Gobierno, no sería extraño que se opte por aumentar las tasas tributarias nominales mediante sobretasas permanentes, por ejemplo, y se excluyan muchos bienes y servicios “populares” del IVA.

26 Esta propuesta fue hecha por la Contraloría General de la República (2002).

En este sentido, puede afirmarse que cualquier medida de política fiscal, por ejemplo, que frene el crecimiento de mediano y largo plazo de la economía tendrá efectos negativos sobre la

sostenibilidad de la deuda pública. La estabilidad presupuestal de mediano y largo plazo requiere también reducir el tamaño del Estado y mejorar la eficiencia del gasto público.

## Bibliografía

- CASTELLANOS, FRANCISCO (2001). "El sistema impositivo español: estructura y situación comparada", *Papeles de Economía Española*, 87.
- COMISIÓN Económica para América Latina (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y El Caribe en los años noventa*, CEPAL, Alfaomega, Bogotá.
- CONTRALORÍA General de la República (2002). *Política y estructura tributaria en Colombia*, Bogotá, junio.
- CONTRALORÍA General de la República (2000). "Reforma tributaria: ¿modernización o reforma estructural?", *Economía colombiana y coyuntura política*, 279, agosto.
- CONTRALORÍA General de la República (2001). "¿En que falló la reforma tributaria?", *Economía colombiana y coyuntura política*, 283, abril.
- DE LUIS, Michael Jorratt (1996). "Evaluación de la capacidad recaudatoria del sistema tributario y de la evasión tributaria", [artículo en internet], *Servicios de impuestos internos de Chile*, <http://www.sii.cl/>, acceso octubre.
- DEZAR, Hermojenes Feijoo (2002). "Gestión tributaria: reingeniería tributaria", [artículo en internet], [http://www.congreso.gob.pe/biblio/arti\\_18.htm](http://www.congreso.gob.pe/biblio/arti_18.htm), acceso mayo.
- FUNDACIÓN para la educación superior y el desarrollo (2002). "Informe de la Misión del Ingreso Público", [artículo en internet], <http://www.fedesarrollo.org/contenido/capitulo.asp?chapter=109>, acceso septiembre.
- GARCÍA, Mario, Gómez Ana Paola (2002). "¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia?", Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Universidad Nacional. (Próximo a publicarse).
- INTERNATIONAL Transparency (2002), [Sitio en internet], [www.transparency.org/iacc/8th\\_iacc/papers/sjburki.html](http://www.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/sjburki.html), acceso junio.
- LAGARES, Manuel (2001). "Reformas pendientes en el sistema fiscal español", *Papeles de Economía Española*, 87.
- LERDA, Juan Carlos (1996). "Cambios en los sistemas tributarios entre los ochenta y noventa: apuntes de clase", ILPES – IIAP, noviembre.

- LORA, Eduardo (2001). "*Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*", Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre.
- MORLEY, Samuel; MACHADO, *et.al.*, (1999). "Indexes of Structural Reform in Latin America", *CEPAL, Serie Reformas Económicas*, enero.
- Sauri, Jorge. "¿Otra «década perdida? Puede y debe reformar más (y mejor)", *Semanario Brecha*, Uruguay.
- Shajid, Javed Burki (2001). "El Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción: definición del desafío: Perspectiva de América Latina y el Caribe".
- Tanzi, Vito (2000). "La política impositiva nacional en un mundo globalizado". *Papeles de Economía Española*, 87.
- URRUTIA Miguel (2000). "Estrategia para cerrar la brecha fiscal", Banco de la República, *Borradores de Economía*, 162, noviembre.
- ZEE, Howell; STOTSKY, Janet, *et.al.*(2002). "Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policymakers in Developing Countries", *World Development*, 30:9, Septiembre.