

Aspectos de economía política de las reformas tributarias en Colombia

Natalia Salazar

(Presentación Helena García)

Fedesarrollo

Julio de 2013

Outline

1. **Antecedentes: la Constitución de 1991**
2. **Implicaciones para las reformas tributarias en Colombia**
3. **Primeros intentos de reforma estructural**
4. **Reforma tributaria 2012: enfoque pragmático con elementos estructurales**
5. **Consideraciones finales**

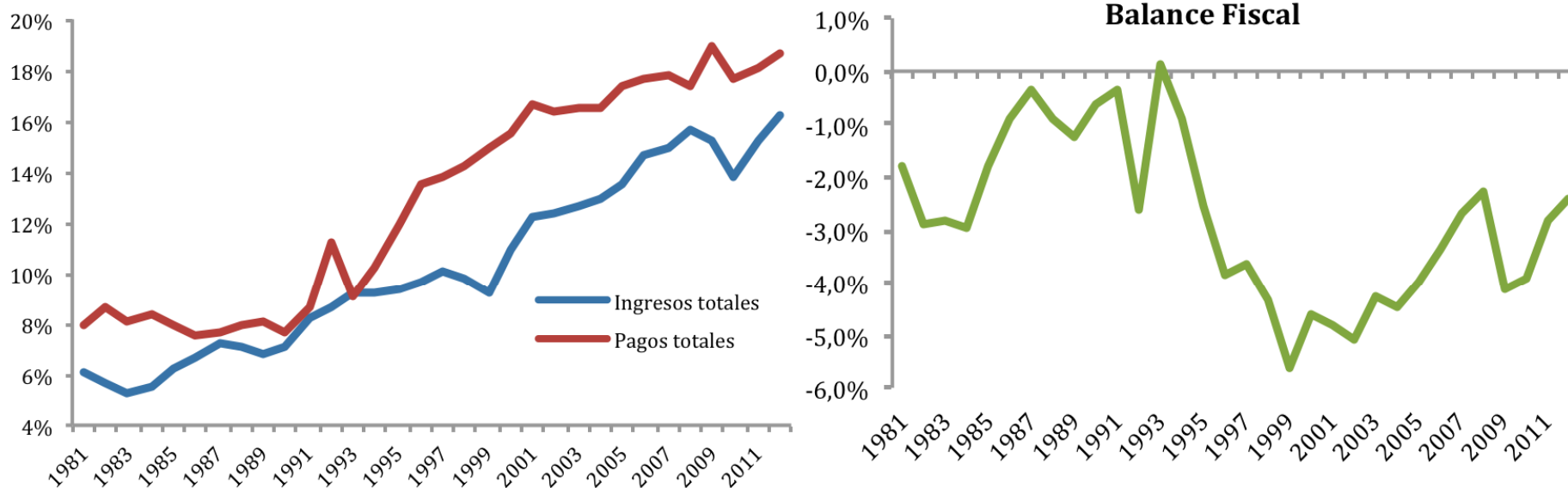
La Constitución de 1991 y los cambios políticos

- Fortalecimiento *checks-and-balances* del sistema político
- Mayor apertura política (bajos requisitos para crear partidos y ser elegido en el Congreso)
- Menores poderes del presidente para fijar unilateralmente agenda económica
- Mayores poderes del Congreso (iniciativa de gasto)
- Fortalecimiento revisión constitucional con poder de veto (Corte Constitucional)
- Descentralización política y administrativa
- Estado Social de Derecho: numerosas garantías y mecanismos para asegurar su cumplimiento por parte del Estado

Cambios en el entorno político a raíz de la nueva Carta

- Explosión número de partidos con baja disciplina de partido, fragmentación política e individualismo en el Congreso
- Congreso menos dependiente del Gobierno y más dependiente del sector privado (financiación campañas)
- Multiplicación de los grupos de interés (por apertura y diversificación económica) y utilización de mecanismos formales e informales a través del Congreso para influir en decisiones económicas
- Activismo de la Corte Constitucional (con elevados costos fiscales)
- Crecimiento del tamaño del Gobierno
- Transferencia acelerada de recursos desde la Nación hacia los territorios para cumplir con descentralización

Evolución de las finanzas públicas, resultados del GNC



Fuente: Confis

Outline

1. **Antecedentes: la Constitución de 1991**
2. **Implicaciones para las reformas tributarias en Colombia**
3. **Primeros intentos de reforma estructural**
4. **Reforma tributaria 2012: enfoque pragmático con elementos estructurales**
5. **Consideraciones finales**

Antes de 1991 el proceso de reforma al sistema tributario se vio facilitado por varias razones

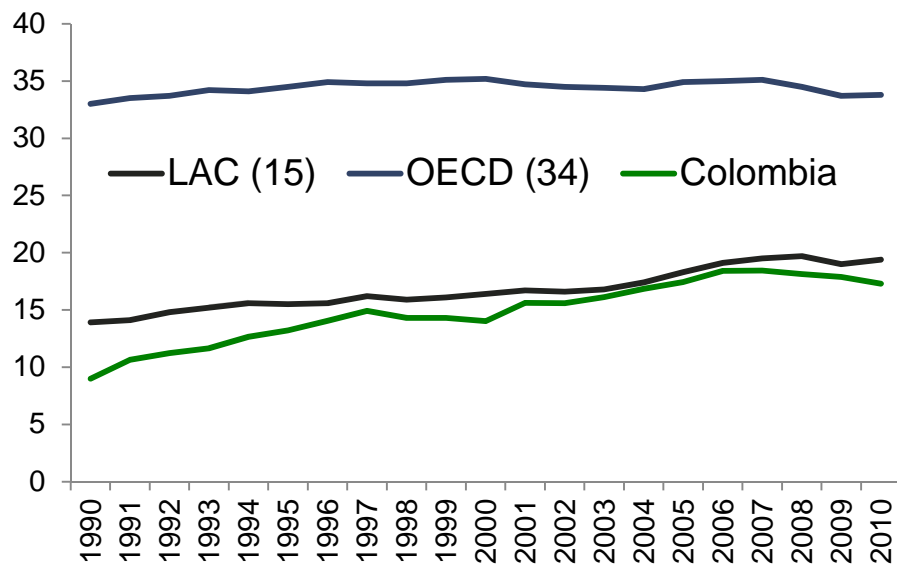
- Las amplias facultades extraordinarias del Presidente expedir modificaciones tributarias permanentes sin llevar discusión al Congreso en varias ocasiones
- La relativa mayor disciplina de partido (menor fragmentación) y “alineamiento” de los congresistas y los partidos con la iniciativa desde la presidencia (ejemplos, Reformas de 1975 y 1986) (Olivera et al., 2011)
- Los auxilios parlamentarios facilitaban la conformación de coaliciones en los procesos de reforma en general

Reformas tributarias en el nuevo entorno político

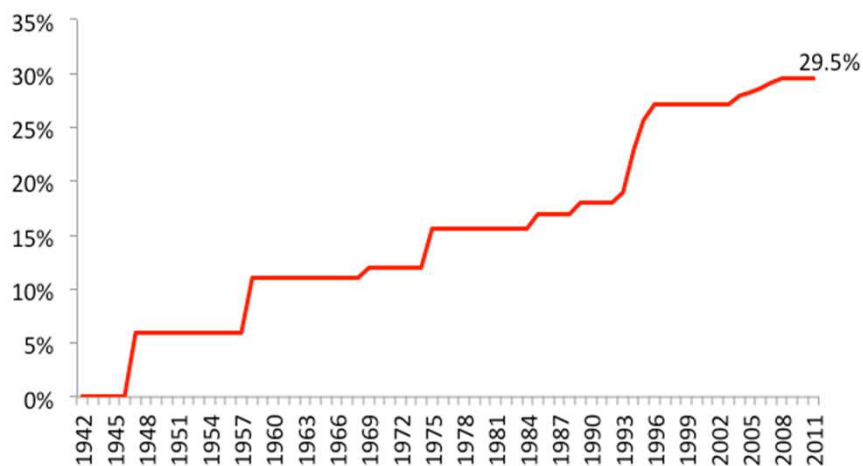
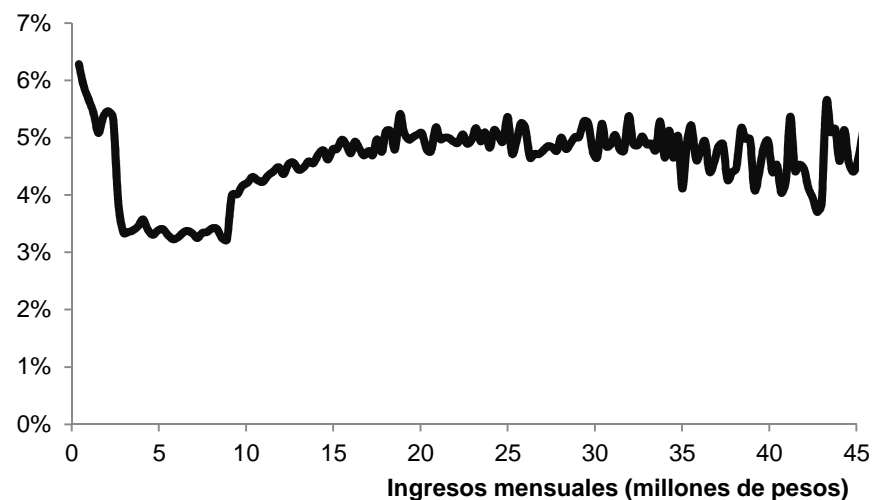
- Desde los 90, la necesidad de ingresos llevaron a sucesivas reformas tributarias
- La fragmentación del congreso, la baja disciplina de partido y la mayor independencia frente al gobierno hicieron difícil conformar coaliciones en el Congreso
- La fragmentación e individualismo en el Congreso, la utilización de mecanismos informales de grupos de lobby y la mayor dependencia de la financiación de campañas por el sector privado crearon incentivos a favorecer intereses particulares, protegiendo o ampliando beneficios existentes y/o creando nuevos
- El aumento necesario de los ingresos se logró incrementando las tasas nominales pero a costa de extender numerosos beneficios y creando impuestos altamente distorsionantes, pero con menor oposición política (GMF e impuesto a las transacciones financieras)

El sistema tributario es complejo, ineficiente e inequitativo

Carga tributaria total, % del PIB



Impuesto a cargo como porcentaje de los ingresos brutos



Impuestos a la nómina con cargo al empleador (% del salario)

Fuente: OECD y Ministerio de Hacienda

Outline

1. **Antecedentes: la Constitución de 1991**
2. **Implicaciones para las reformas tributarias en Colombia**
3. **Primeros intentos de reforma estructural**
4. **Reforma tributaria 2012: enfoque pragmático con elementos estructurales**
5. **Consideraciones finales**

Desde 2006, esfuerzos de reforma tributaria estructural a raíz de un mayor control de gasto. Pero... muchos opositores

- **Se moderó el crecimiento del gasto:** 2 reformas al sistema de transferencias, 3 reformas pensionales, regla fiscal cuantitativa y control al endeudamiento para los territorios, ley de responsabilidad y transparencia fiscal y MFMP, regla fiscal cuantitativa estructural para el gobierno central (transición hasta 2022) y acto legislativo sostenibilidad fiscal (criterio sostenibilidad fiscal en Constitución)
- **Muchos perdedores y muchos opositores.** Eran esfuerzos de reformas amplios con eliminación de numerosos beneficios. Los opositores actuando individualmente, para proteger sus intereses particulares, terminan formando un bloque de oposición a la reforma. Esto desgasta aún más al Ministro de Hacienda si no hay una alineación desde arriba (presidencia y ministros) de los diferentes sectores gubernamentales y del Congreso

Restricciones de economía política: muchos perdedores y muchos opositores

Reforma 2006 - perdedores	Propuesta Echeverry (no presentada en Congreso– potenciales perdedores
<ul style="list-style-type: none">• Sector privado (eliminación beneficios renta personal, régimen menos favorable por inversión en activos fijos, IVA a excluidos y exentos)• Congreso poco favorable a quitar beneficios renta personal, ampliar base a IVA. Prefiere impuestos distorsionantes (GMF y patrimonio)• Muchos sectores del gobierno terminan abogando por algunos sectores	<ul style="list-style-type: none">• Sector privado (Impuesto mínimo para empresas y personas, impuesto a los dividendos e IVA a canasta familiar)• Congreso: impuesto a pensiones elevadas y poco favorables a reducir beneficios a personas naturales y ampliación base del IVA• El presidente se retractó de IVA a canasta familiar cuando se conoce su posible establecimiento en borrador filtrado

Outline

1. **Antecedentes: la Constitución de 1991**
2. **Implicaciones para las reformas tributarias en Colombia**
3. **Primeros intentos de reforma estructural**
4. **Reforma tributaria 2012: enfoque pragmático con elementos estructurales**
5. **Consideraciones finales**

Reforma tributaria 2012

- Desde campaña se había señalado necesidad de reforma tributaria estructural (compromiso: no aumentar impuestos)
- El Ministro Cárdenas retoma la idea de hacer un ajuste tributario luego del intento del Ministro Echeverry
- Las condiciones iniciales eran relativamente favorables, aunque con restricción de tiempo
- Enfoque pragmático, alcance limitado frente a esfuerzos anteriores pero con dos elementos estructurales fundamentales: la reducción de la carga parafiscal a cargo del empleador que afecta el empleo y la formalidad e introduce cambios al impuesto de renta para hacerlo más progresivo y equitativo

Elementos más importantes de la reforma 2012

- **Impuestos a la nómina y renta**

- Reducción parafiscales a cargo de empleador. Reducción tarifa general empresarial de 33% a 25%.
- Para compensar reducción tarifa renta y financiar parafiscales se crea un nuevo impuesto, el CREE (sobre utilidades pero base diferente a renta)

- **Renta personal**

- Introducción IMAN (impuesto mínimo alternativo): depuración renta líquida más sencilla, con límite a deducciones (AFC y FPV), con clasificación personas naturales según naturaleza ingreso: empleados, trabajadores por cuenta propia y demás personas naturales. Solo aplican IMAN los empleadores (cambio en Congreso). No se paga renta por debajo de \$3.6 millones

- **IVA y nuevo impuesto al consumo**

- Reducción de 7 a 3 tarifas: general 16% y dos diferenciales de 5% y 0%
- Se crea un nuevo impuesto al consumo con una tarifa de 8% que recaerá sobre servicios de restaurantes. Pagarán IVA e impuesto al consumo) bienes de lujo (automóviles)

Reducción parafiscales + reducción renta + CREE es percibida positivamente por parte importante del sector empresarial

- Parafiscales: cambio en fuente de financiación enfrentaba fuerte oposición (especialmente desde las cajas de compensación) limitaría flexibilidad actual
- Qué facilitó el paso de la propuesta?
 - No se incluyó a las cajas de compensación
 - Se aseguró que las entidades no verían disminuido el monto de recursos
 - Redistribución sectorial de los parafiscales: la base del CREE diferente a la del impuesto de renta lleva a que recaiga de manera más importante sobre sectores intensivos en capital y menos sobre sectores intensivos en empleo
- Reducción en parafiscales + reducción en renta más CREE beneficia a empresas de sectores intensivos en empleo lo cual tiene réditos desde el punto de vista político para el Congreso y para el gobierno en materia económica y para continuar esfuerzo reformista (si da resultados visibles en no muy largo plazo)

Renta personal

- El IMAN permite conservar el incentivo tener AFC o FPV, hacer planeación tributaria
- Sin embargo, resta impacto progresivo: i) no eliminar beneficios que favorecen a mayores ingresos resta impacto progresivo, ii) en la discusión se determinó que sólo aplicarán IMAN los empleados – asalariados, iii) se dejan inalterados los impuestos que pagan las personas más altos ingresos
- No se propuso gravar los dividendos a lo que se había opuesto el sector empresarial y en el Congreso se desistió de gravar las pensiones elevadas
- Limita la resistencia de sectores que apoyaban los otros elementos de la reforma y la discusión beneficio por beneficio

Aspectos de presentación

- El Gobierno anuncia de entrada que no hará una reforma estructural sino que es un ajuste tributario (con elementos estructurales). El énfasis es la generación de empleo y la reducción de la informalidad
- El Gobierno anuncia que la reforma no es para aumentar ingresos del gobierno pues no hay una urgencia fiscal. **PERO** algunos cálculos indican que la reforma podría restar ingresos por cambios al IMAN e impuesto al consumo, además de que desde 2014 se reduce el GMF gradualmente y el actual impuesto al patrimonio ya no producirá más ingresos. Se estima que en el mediano plazo se requieren ingresos adicionales por 1.5-2% del PIB (Fedesarrollo, Anif)

Los perdedores

- Los “perdedores” si tienen poder de cabildeo pueden bloquear medidas que los afecten
- En la reforma tributaria de 2012, el grupo que podría calificarse como “perdedor” son las personas de ingreso medio-alto.
- Este grupo no ejerció una fuerte resistencia a la reforma, a pesar de las críticas expresadas por el partido de oposición (el Polo Democrático)
 - No es un grupo organizado (como sí es el sector empresarial)
 - No le resulta fácil dimensionar el impacto que tendrá la reforma (Rius, 2012)

En resumen

- La reforma involucró una estrategia gradual y pragmática: es un ajuste tributario con elementos estructurales importantes (parafiscales y cambios al impuesto a la renta personal)
- Varios elementos que permitieron reducir la resistencia a la reforma: i) alcance limitado, ii) selección de un grupo de apoyo a la reforma, iii) reducción de la discusión individual – beneficio por beneficio
- El alcance limitado y los cambios que surgieron en la discusión en el Congreso disminuyeron el impacto progresivo de la reforma
- Quedaron temas importantes por fuera (impuesto a las pensiones, impuesto a los dividendos, y todavía hay tratamientos favorables por reducir o eliminar)
- Si bien la estrategia gradual permitió incluir cambios importantes, la posibilidad de continuar en el proceso de reforma dependerá de los resultados que arroje las modificaciones introducidas en 2012

Outline

- 1. Antecedentes: la Constitución de 1991**
- 2. Implicaciones para las reformas tributarias en Colombia**
- 3. Primeros intentos de reforma estructural**
- 4. Reforma tributaria 2012: enfoque pragmático con elementos estructurales**
- 5. Consideraciones finales**

Consideraciones finales

- Colombia tiene un sistema tributario complejo que carece de eficiencia y equidad.
- Ello ha resultado principalmente de la combinación de la necesidad de ingresos en el período 1990-2005 y de las restricciones políticas en un nuevo entorno político e institucional a raíz de la Constitución de 1991
- Desde la segunda mitad de la década pasada se ha insistido en la necesidad de una reforma tributaria estructural
- Los esfuerzos en la dirección de producir una reforma estructural integral no han sido exitosos
- El enfoque gradual y pragmático fue más exitoso en el Congreso, aunque los logros en progresividad y eficiencia son menores. El apoyo a etapas posteriores dependerá de manera importante de los resultados de este primer paso.