CAPITULO PRIMERO

POLITICA FISCAL

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

La programación fiscal en el primer semestre de 1992, se coordinó con la política monetaria y crediticia. Como los medios de pago crecieron a tasas muy elevadas, el gobierno central mantuvo la austeridad en el gasto y generó un superavit fiscal de $11 mil millones.

Esta austeridad estaba justificada, además, por la incertidumbre que existió mientras se definía la reforma tributaria que el gobierno presentó este año a consideración del Honorable Congreso, para sustituir los ingresos provenientes del nivel de arancel excesivamente alto que existía antes de las reformas del régimen de comercio exterior, y asegurar una fuente de ingresos de largo plazo que permitiera financiar las transferencias a los municipios y departamentos, así como las nuevas instituciones creadas por la Constitución Política de 1991.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, aceleró el programa de apertura comercial en agosto de 1991, cuando se hizo evidente que las expectativas generadas por futuras reducciones en los costos de producción y consumo estaban causando efectos negativos en la economía. Los empresarios estaban a la espera de que finalizaran los cambios en la estructura arancelaria para tomar las decisiones de inversión y adaptarse a una economía abierta a la competencia. Por este motivo, el gobierno examinó la conveniencia de acelerar la desgravación arancelaria y decidió, en consecuencia, ponerle punto final a la incertidumbre. Como la posición de reservas internacionales del país era muy sólida, no había dificultades cambiarias que impidieran tomar la decisión.

A comienzos de 1992, al entrar en vigor el mercado único con Venezuela, el Gobierno Central perdió recursos fiscales adicionales que tendrá que reponer, equivalentes a casi el 0.5% del PIB.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

El principal escollo que enfrentó la desgravación arancelaria estuvo en el terreno fiscal, puesto que casi una tercera parte de los ingresos del Gobierno Central estaban asociados con el comercio exterior. Para mantener el equilibrio macroeconómico y cumplir con los planes de inversión previstos en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica", era necesario aumentar los ingresos provenientes de los demás tributos. Esto llevó al gobierno a tomar la decisión de reducir drásticamente la evasión del impuesto a la renta y del IVA para subsanar el faltante. Sin embargo, los esfuerzos de fiscalización no eran suficientes, puesto que las acciones administrativas que requiere la ampliación de la base tributaria sólo resultan eficaces tras un esfuerzo sostenido de varios años.

En consecuencia, se acudió al Congreso de la República para proponer nuevos impuestos y cambios en las tarifas de los gravámenes existentes. Como la Carta Política preveía la necesidad de efectuar ajustes tributarios, con el fin de cumplir con las nuevas obligaciones impuestas al Estado por la Asamblea Nacional Constituyente y financiar las instituciones creadas, el gobierno presentó un proyecto de ley para satisfacer ambos requisitos.

El proyecto de ley número 20 tenía el objeto doble de cubrir, en primer lugar, el costo fiscal de la apertura, subsanando, al mismo tiempo, un faltante presupuestal que ya existía cuando la Comisión Legislativa Especial aprobó el presupuesto de 1992, consciente de que sería necesaria una reforma tributaria para superar el desequilibrio fiscal.

En segundo lugar, el proyecto buscaba hacer los ajustes tributarios establecidos en artículo 43 transitorio de la Carta Política de 1991. De acuerdo con los cálculos preliminares, los ingresos necesarios en su conjunto, podrían ubicarse entre 1.5% y 2% del PIB, por año, a partir de 1992.

El proyecto presentado a consideración del Honorable Congreso propuso, en esencia, un aumento de 6 puntos en la tarifa del IVA y, durante 10 años, una sobretasa del 17% del impuesto de renta, el cual pasaría del 30 % al 35%, para las sociedades y personas de más alta tributación. Otras disposiciones importantes incluian la eliminación total del impuesto a las remesas de utilidades a partir del año 2000, con el objeto de no discriminar contra la inversión extranjera; la ampliación de la base del IVA a los servicios; la facultad de aumentar la retención sobre la venta de divisas y, sobre todo, el fortalecimiento de las normas para controlar y castigar la evasión y el fraude fiscal.

Las disposiciones relativas al control fiscal fueron una parte fundamental del proyecto de ley que se presentó al Congreso. Tenían el propósito de aumentar los instrumentos de investigación de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos Nacionales y establecer un procedimiento coherente para el castigo del fraude fiscal.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)

El Ministerio de Hacienda está convencido de la necesidad de progresar en la lucha contra la evasión y el fraude fiscal. Esta práctica indeseable constituye una fuente grave de desigualdad entre quienes cumplen sus obligaciones con la sociedad y quienes las evaden. Esta desigualdad desmotiva la inversión privada nacional y extranjera, en favor de la informalidad.

El proyecto de ley número 20 se inspiró en los adelantos de las últimas reformas de 1986 y 1990. A pesar del aumento en el impuesto de renta, la tarifa en Colombia seguirá siendo competitiva. Además, la propuesta finalmente aprobada contiene una disposición para reducir, del impuesto de renta, el IVA que se pague en la adquisición de bienes de inversión. Así, los impuestos se reducirán notoriamente para las empresas que modernicen sus procesos de producción. Aún bajo supuestos moderados de inversión, la tarifa efectiva del impuesto de renta podría descender por debajo del 30%, cuando las empresas reinviertan más del 50% de sus utilidades. De esta forma, se preservó y aumentó, el sesgo pro inversión que distinguía a las dos reformas anteriores.

Otra de las principales preocupaciones del gobierno en el proyecto de reforma consistió en cumplir el artículo 43 transitorio de la Carta Política, para financiar el aumento de transferencias territoriales establecidas en los artículos 356 y 357.

El proyecto original proponía que cuatro puntos del IVA y el impuesto a la gasolina se separaran de la base de reparto de los ingresos corrientes, a fin de financiar las transferencias. Aunque en las discusiones en el Congreso se optó por establecer una sobretasa transitoria del impuesto de renta y un aumento transitorio del IVA, la necesidad de excluir ingresos de la base de reparto quedó estipulado así: hasta tres puntos de la tarifa del IVA y hasta 2.5 puntos del impuesto de renta se destinarían exclusivamente a la Nación cuando dichos impuestos superaran el 12% y el 30%, respectivamente.

De este modo se encontró una solución adecuada para la financiación sana de las transferencias en los próximos 5 años, que hace innecesario utilizar la autorización otorgada al gobierno por la Constitución Política, en el mismo artículo 43 transitorio, para efectuar ajustes tributarios mediante decreto y cubrir los nuevos gastos previstos en la Constitución. Aún así, los nuevos tributos de carácter transitorio, asignados al gobierno exclusivamente con este fin, se extinguen en 1996. Será necesario, entonces, que el gobierno y el Congreso evalúen conjuntamente la conveniencia de que, a partir de 1996, no haya fuentes seguras para financiar estas transferencias a los municipios y departamentos, a fin de adoptar las medidas necesarias que permitan mantener las fuentes de recursos o llegar a un acuerdo político sobre la disminución de este requerimiento para el gobierno central.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia)