
LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA DESDE LA CRISIS DE LA DEUDA Y EL PAPEL DEL LEGISLATIVO EN COLOMBIA

*Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez**

La política tributaria es un buen referente para conocer las prioridades de la política pública, pues además de aportar la financiación parcial o total del gasto y de las obligaciones de cada país con sus nacionales y los extranjeros, afecta las decisiones de consumo, ahorro e inversión (BID, 2006). En la discusión de las reformas tributarias hay interés por conocer cómo contribuye cada grupo de interés al “nuevo arreglo” y qué opciones hay para paliar sus externalidades negativas.

La tributación es un área de política muy afectada por el juego de intereses: la definición de la base de cada impuesto, de sus tarifas y sus relaciones es un proceso político en el que confluyen intereses opuestos y las reformas no corresponden a criterios técnicos estrictos. En su diseño, discusión y aprobación incide el poder económico y político. Aunque las reformas tributarias latinoamericanas de los últimos treinta años recurran a argumentos técnicos –a los que llamamos modelo ideal– para ampliar la base gravable, unificar las tarifas del IVA, reducir la progresividad de los impuestos directos, desmontar los impuestos al comercio y dar trato preferencial al capital, ello no descarta la influencia de intereses particulares.

Además, una cosa son los proyectos y otra su aprobación y cumplimiento, pues diversos agentes limitan o alteran su alcance, sin que las recomendaciones de entidades como el FMI sean acogidas al unísono. Aquí se hace un análisis económico-político de la tributación en América Latina, prestando atención especial a las reformas colombianas de 2000 a 2006, que muestran la incidencia de la aprobación

* Doctorando en Ciencias Económicas y Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, [vmcastanedar@unal.edu.co]. Fecha de recepción: 8 de junio de 2011, fecha de modificación: 14 de septiembre de 2012, fecha de aceptación: 23 de abril de 2013.

de los proyectos de ley en los órganos colegiados. Primero se revisa la dinámica tributaria después de la crisis de la deuda y las diferencias entre las estructuras tributarias. Después se discuten los problemas que enfrentan los proyectos del ejecutivo en su tránsito por el legislativo, recurriendo al caso de Colombia. La tercera sección expone algunos argumentos sobre la influencia de los intereses particulares. Al final se presentan las conclusiones.

LA POLÍTICA TRIBUTARIA DESPUÉS DE LA CRISIS

En América Latina, la política y la administración tributaria han experimentado grandes reformas desde la crisis de la deuda, con la transición de un modelo de desarrollo centrado en la demanda a otro centrado en la oferta (Sánchez, 2006). Ese cambio fue propiciado por los sucesos que siguieron a la crisis de las economías desarrolladas a comienzos de los setenta debida al embargo petrolero, que afectó su aparato productivo y dio lugar a la estanflación, la cual limitó la aplicación de políticas keynesianas.

Dicha crisis marcó el fin de un periodo de altas tasas de ganancia (Kotz, 2008; Medialdea y Álvarez, 2008) y llevó a replantear el papel regulador del Estado. Se buscaron nuevos nichos a los excedentes de capital, lo que junto con al rompimiento del acuerdo de Bretton Woods en 1971 generó grandes flujos de capital hacia otras regiones, entre ellas América Latina (Castañeda, 2012). Ese flujo no fue acompañado de disciplina macroeconómica y alentó un crecimiento artificial que tuvo fin a comienzos de los ochenta. La crisis de la deuda dio entonces oportunidad para proclamar que era imperativo adoptar un modelo tributario en el que primara la eficiencia sobre la equidad y asociar la apertura del mercado de capitales a su adopción (Giraldo et al., 1998; Herrera, 1990).

Una de las justificaciones de este modelo fue la supuesta capacidad del gasto público focalizado para mejorar la distribución secundaria del ingreso (Clavijo, 2005; BID, 1998). Las reformas a los impuestos nacionales estuvieron guiadas por dos factores: la apertura económica, que llevó a reducir aranceles y a compensar la pérdida de recursos con otras fuentes, como el IVA¹, y el incentivo a la inversión.

Con la menor progresividad del impuesto de renta (IR), por la reducción de las brechas entre sus tarifas marginales (Giraldo, 2009; Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007), el recaudo pasó a depender cada

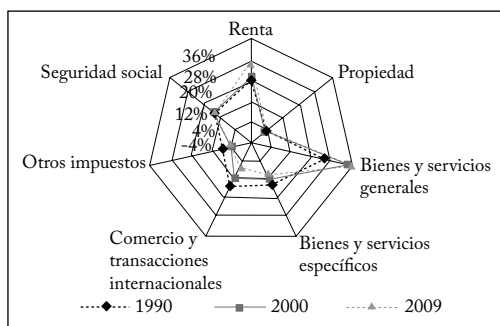
1 Baunsgaard y Keen (2005) muestran que la compensación solo fue total en los países de alto nivel de ingresos; en los de ingreso medio osciló entre un 45% y un 60%, nivel aun mayor que en países pequeños, donde apenas compensó el 30%.

vez más del IVA, un impuesto regresivo. Como muestra la gráfica 1, la caída de la participación de los impuestos al comercio y a las transacciones internacionales, y el menor recaudo por impuestos a bienes y servicios, contrastan con el alza de los impuestos generales al consumo (IGC) y, en menor grado, del IR. Es curioso que la importancia relativa de los impuestos a la propiedad casi no haya cambiado, lo que refleja la renuencia a gravar la riqueza, como indican la insuficiente información catastral en áreas rurales y la desactualización de los avalúos (Iregui et al., 2004).

La mayor participación de los IGC en el recaudo no se logró siguiendo estrictamente el modelo, que propiciaba un sistema plano (una base amplia gravada con una sola tarifa), sino con el desmonte gradual del número de bienes y servicios exentos y excluidos, incorporando tarifas diferenciales. Así mismo, la pérdida de progresividad del IR no coincidió con un sistema más fácil de administrar, puesto que es usual crear beneficios tributarios o dar tratamiento preferencial a ciertas actividades (como la inversión), argumentando que mejoran el bienestar, por ejemplo, con la creación de nuevos puestos de trabajo, sin que se evalúe su efectividad ni se establezca si son pertinentes.

Gráfica 1

Estructura tributaria latinoamericana, 1990, 1999 y 2009



La estructura tributaria se halló usando promedios simples.

Fuente: Castañeda (2012).

Es decir, se difundió un discurso político favorable al capital que, tras una aparente formulación técnica sobre la que no hay consenso teórico y acusando a la indisciplina fiscal de causa de la crisis, buscaba reducir el riesgo de impago. Esto no significa que las reformas hayan coincidido en el tiempo o hayan tenido igual profundidad, debido a las particularidades que limitaban las opciones factibles en cada país.

En Colombia y México, por ejemplo, la participación del IR en el recaudo del nivel central es superior al 40%, mientras que en Paraguay y Uruguay es inferior al 20% (Cetrángolo y Gómez-S., 2007).

Cuadro 1
Carga y estructura tributaria en algunos países latinoamericanos

País	IGC (1990)	IGC (2000)	IGC (2010)	IR (1990)	IR (2000)	IR (2010)	PT (1990)	PT (2000)	PT (2010)
Paraguay	15,7(92)	43,0	51,9	13,0	18,2	18,4	9,4	10,8	13,4
Venezuela	4,7(93)	31,9	50,8	88,0	45,7	33,3	17,7	12,9	10,9
Panamá	12,9	14,8	24,7	36,2	43,4	42,5	10,3	9,6	12,5
Nicaragua	13,1	19,3	40,5	22,3	16,3	32,6	8,3	13,8	18,2
Perú	17,4	47,1	49,1	5,9	20,1	35,7	10,9	12,3	14,8
R. Dominicana	17,8	23,0	34,2	31,5	24,7	22,4	7,1	11,2	12,6
Honduras	18,6	34,9	37,5	23,4	19,7	30,5	12,3	13,8	14,6
Argentina	28,4	37,0	30,6	5,00	22,0	20,6	12,1	18,1	26,4
Costa Rica	30,1	38,1	36,9	16,7	22,8	30,0	10,7	11,9	13,2
El Salvador	30,2	53,1	49,7	21,8	31,9	34,5	9,1	10,2	13,6
Colombia	30,9	43,0	43,1	41,7	39,0	40,1	6,6	9,4	12,2
México	31,0	32,6	37,1	43,3	44,5	53,0	9,3	9,2	10,1
Guatemala	32,7	44,2	48,8	21,8	23,3	29,7	7,6	10,6	10,5
Ecuador	36,3	51,5	42,0	16,5	18,1	27,8	7,8	10,0	15,2
Uruguay	38,9	38,1	52,0	11,7	26,0	25,3	13,8	14,6	18,1
Chile	48,4	50,0	47,8	17,7	26,5	41,5	13,1	16,2	16,9
Brasil	50,5	50,0	51,6	23,5	25,1	27,6	19,9	23,2	25,0
Bolivia	51,1	50,0	51,4	9,4	17,3	26,0	8,2	15,2	17,5
Promedio	28,3	39,0	43,3	25,0	26,9	31,8	11,0	13,0	15,3

En Paraguay y Venezuela el año entre paréntesis de la primera columna corresponde al año en que se calculó, pues el IVA solo se creó en 1992. En Argentina, Brasil y México se toman los datos del gobierno general; en los demás se considera el nivel central.

Fuente: Ilpes-Cepal, elaboración propia.

El cuadro 1 muestra la participación de los IGC y del IR con respecto al PIB, y la presión tributaria (PT), sin incluir aportes a la seguridad social, en 1990, 2000 y 2010. La PT se elevó y la participación de los IGC aumentó en forma más pronunciada entre 1990 y 2000, mientras que la del IR creció especialmente entre 2001 y 2010. Una revisión más detallada muestra gran heterogeneidad entre países, como ya se comentó, y son llamativos la aparente rigidez de la PT en México y el retroceso de Venezuela, así como la alta dependencia de los IGC en Brasil y Bolivia, que no ha cambiado en más de dos décadas.

En suma, si bien los organismos multilaterales y la tecnocracia local hacen recomendaciones generales cuando los gobiernos preparan una reforma tributaria, eso no implica que las adopten fielmente o que se aprueben en los órganos de decisión colectiva. La economía política

sugiere tener en cuenta elementos adicionales al nivel de desarrollo o la estructura económica para explicar las diferencias de recaudo y estructura tributaria entre países, como la dependencia histórica; la lucha entre grupos de interés; el papel de los partidos políticos; la presión tributaria sobre otras fuentes de ingreso, como la explotación de recursos naturales; el contexto de las reformas; las instituciones políticas; los aspectos culturales e ideológicos, y la relación entre Estado y sociedad (Castañeda, 2012, 88).

El análisis de todos esos elementos supera el alcance de este artículo. Basta decir que es imposible que países con instituciones, nivel de desarrollo y acceso a recursos naturales diferentes adopten de manera uniforme un modelo tributario particular. Por tanto, no se puede suponer un proceso homogéneo de reformas tributarias en la región. La siguiente sección describe el trámite en el Congreso de los proyectos de reforma de los primeros años de este siglo en Colombia, para mostrar que los acuerdos entre el ejecutivo y las entidades multilaterales, en este caso el FMI, no necesariamente se convierten en ley o al menos no existe coincidencia perfecta.

EL FMI Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA COLOMBIANA

Para mostrar el efecto de los conflictos de intereses en el proceso legislativo que surten los proyectos de reforma estudiamos el caso de Colombia, considerando los compromisos de los presidentes Pastrana y Uribe con el FMI². Se describe el contexto en que firmaron los acuerdos, se examina si los proyectos respondían a los compromisos y se analizan los cambios introducidos en el Congreso. Los acuerdos y los proyectos de ley respectivos buscaban crear un ambiente favorable al capital internacional y profundizar la reestructuración del sector público, en pos de una mayor eficiencia³ y de la estabilidad macroeconómica, aunque su regresividad impuso obstáculos que convirtieron las leyes aprobadas en “colchas de retazos”.

EL ACUERDO DE 1999

La firma del acuerdo entre Colombia y el FMI en 1999, por una suma equivalente a 1.957 millones de DEG⁴, coincidió con un descenso de la actividad económica, del 4,2% con respecto a 1998. Asimismo,

2 Ver los acuerdos en [banrep.gov.co], sección de informes económicos.

3 Según el marco teórico del FMI, esta implica eliminar los obstáculos impuestos por el Estado al funcionamiento del mercado en el contexto internacional (CGR, 2003).

4 El Derecho Especial de Giro (DEG) es un activo potencial frente a las monedas de los países miembros del FMI. Consiste en una canasta de monedas

surgieron dudas sobre la sostenibilidad de la deuda pública por el aumento constante del déficit fiscal del sector público no financiero y de cuenta corriente en el periodo 1993-1999, debido a que el bajo crecimiento económico limitó los ingresos públicos y a que el esquema de transferencias ordenado en 1991 no se compensó con una reducción equivalente del gasto central.

Además, la inestabilidad financiera internacional provocó un retiro de capital financiero y llevó a una depreciación del peso que coincidió con el descenso del precio internacional de los bienes exportables. Pese a estos hechos, la balanza comercial cerró el año con superávit⁵, aunque no fue suficiente para frenar la fuga de capitales. El gobierno de Pastrana, ante la dificultad para controlar eventuales estampidas de capital, decidió atender las condiciones que imponía el FMI para respaldarlo y ganar la confianza de los acreedores externos.

Así se comprometió con una serie de reformas que se plasmaron en el memorando de políticas económicas (MPE), para asegurar las divisas suficientes para responder a las posibles demandas de los inversionistas, un requisito fundamental para evitar la tragedia vaticinada. Según Giraldo (2000, 10), “se trata de que en aras del compromiso con el FMI se presionen reformas orientadas a corregir el desequilibrio de las finanzas públicas, pero que son difíciles de llevar a cabo por las resistencias políticas que ellas generan”.

En el MPE se decía que si bien el gobierno había procurado corregir la situación fiscal con recortes del gasto, la ampliación de la base del IVA, el aumento del impuesto a los combustibles, la lucha contra la evasión y el contrabando⁶, la introducción de un impuesto temporal del 0,2% a las transacciones financieras⁷ y un ajuste del sistema de transferencias, no se había frenado el debilitamiento fiscal. Y se proponía una reforma que ampliara la base tributaria, redujera los ingresos exentos y cerrara los vacíos del IVA, eliminando algunas tarifas y limitando la lista de bienes exentos y excluidos⁸.

de uso común en las transacciones internacionales y se revisa cada cinco años. En el momento de la firma del acuerdo, una unidad DEG equivalía a US\$1,38.

⁵ Un factor relevante y poco comentado fue el debilitamiento de la demanda interna (la tasa de desempleo fue del 18,7% en septiembre de 1999, según el DANE).

⁶ Con medidas como el fortalecimiento del recaudo y la incorporación de mil nuevos agentes a la DIAN, la reducción del rezago del recaudo mediante retenciones en la fuente y la simplificación del esquema impositivo de los pequeños contribuyentes.

⁷ Con los decretos de emergencia económica 2330 y 2331 de 1998 se avaló al gobierno, amparado en el artículo 215 de la Constitución, creando una contribución temporal del dos por mil para financiar el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación.

⁸ Se esperaba que los ingresos del gobierno central aumentaran en un 0,6% del PIB en 2001 y un 0,2% más en 2002, a lo que se debían sumar los ingresos

LOS ACUERDOS DE 2003, 2005 Y 2006

A finales de 2002, el nuevo gobierno de Uribe solicitó al FMI un acuerdo *stand-by* (ASB) por 1.548 millones de DEG, de nuevo, debido al creciente déficit fiscal y al aumento de los márgenes para colocar deuda pública. El acuerdo serviría de garantía ante la comunidad internacional por eventuales desequilibrios en la balanza de pagos y daría fe de la adopción de políticas y reformas institucionales que dieran sostenibilidad a las finanzas públicas. Se comentó que junto a las metas fiscales y macroeconómicas de crecimiento, inflación, reducción del déficit combinado, mantenimiento de la política monetaria en un marco de inflación objetivo, continuación de los programas de fortalecimiento del sector financiero según los lineamientos del acuerdo de Basilea y los planes para privatizar a Bancafé y Granahorrar, se había presentado un proyecto de reforma que extendía la tarifa general del IVA a los bienes que se estaban gravando al 10%, ampliaba su base con una tarifa diferencial del 5% que cobijaría algunos alimentos, creaba una sobretasa al impuesto de renta por un año, limitaba la deducción del pago de impuestos territoriales, establecía un máximo a las exenciones e imponía mayor control y penalización a la evasión; además de simplificar el impuesto a las bebidas alcohólicas y elevar la sobretasa a la gasolina⁹.

En diciembre de 2003, el gobierno pidió al FMI que modificara algunos plazos y metas del ASB firmado en enero de ese año, debido a las dificultades para cumplir los compromisos en materia de reformas estructurales, como la negativa a congelar el gasto público, presentada en el referendo constitucional de octubre de 2003, y la tardía presentación del proyecto de reforma de la ley orgánica del presupuesto. Esto concluyó en la firma de un nuevo ASB, aprobado en 2004¹⁰; el gobierno señaló que en la reforma tributaria que se discutía en el Congreso se mantenía la sobretasa al IR, se ampliaba la vigencia de los impuestos al patrimonio y a las transacciones financieras y se fortalecía la administración tributaria, lo que contrastaba con la reducción de la presión tributaria al movimiento de capitales. No obstante, estos puntos eran parte de la modificación de un proyecto presentado meses antes, que

adicionales de la extensión del GMF hasta el año 2002 y una reorganización del sistema de loterías.

⁹ Esta reforma complementaba otras medidas, como la congelación del gasto público, la reforma pensional de segunda generación (que aumentaba las contribuciones, la edad de jubilación y las semanas de cotización), la reestructuración del Estado (reducción de la planta de personal salvo en las fuerzas militares) y la introducción de macroreglas fiscales (ley de responsabilidad fiscal y flexibilización del presupuesto).

¹⁰ El déficit del sector público consolidado se limitaría al 2,8% del PIB en 2003 y al 2,5% en 2004, metas que incluían un ajuste al alza del 0,3% y del 0,4%.

por su poca acogida en el Congreso, a causa del IVA, hizo necesario mantener los impuestos temporales.

En abril de 2005 se firmó otro ASB por 405 millones de DEG para impulsar la “confianza inversionista”, ahora en un contexto económico favorable. A pesar de haber cumplido los compromisos de reestructurar el Estado¹¹, disminuir el déficit en cuenta corriente (1% del PIB en 2004), fortalecer el sistema financiero privado y fundamentar la política económica en incentivos al crecimiento, lo que suponía mantener condiciones atractivas para el capital extranjero, la reprobación de la reforma del régimen presupuestal, la creación de múltiples tasas de cambio y la incertidumbre sobre las condiciones externas, que fueron favorables en 2004¹², justificaban que el FMI fuera garante del país ante los mercados financieros.

Las políticas y metas fiscales y macroeconómicas concordaban con las políticas para el sector financiero y el funcionamiento del banco central adoptadas a finales de los noventa. Aunque en materia tributaria no se fijaban políticas específicas, en 2006 se buscó simplificar la estructura del IVA ampliando su base y reduciendo el número de tasas; y por primera vez se mencionó la eliminación de impuestos distorsivos, en particular, los de timbre y a las transacciones financieras (GMF).

Finalmente, los acuerdos formalizados en noviembre de 2005 y mayo de 2006 se centraron, por una parte, en el ajuste de algunas metas y en las políticas de ordenamiento del presupuesto, con criterios de eficiencia y transparencia, lo que exigía limitar las preasignaciones y adoptar una metodología internacional para clasificar los gastos. Por otra parte, en profundizar la privatización y el mercado de capitales¹³, restando importancia temporal a la política tributaria: solo se mencionó que si Uribe era reelegido, en agosto presentaría un proyecto de reforma que reduciría el número de tarifas del IVA, del IR y de beneficios tributarios, y eliminaría el impuesto de timbre y el GMF.

LA CORRESPONDENCIA ENTRE LOS PROYECTOS DE REFORMA Y LAS LEYES

El proyecto de reforma presentado en septiembre de 2000 era consistente con las políticas señaladas en el ASB de 1999: reducía el número

¹¹ Por ejemplo, se profundizó la reducción del Estado con el cierre de 33 entidades públicas y la eliminación de 27.000 cargos, según el MPE del acuerdo.

¹² Como los altos precios internacionales del petróleo y el carbón, la recuperación de las exportaciones a Venezuela y el aumento de los ingresos netos de capital, que de acuerdo con el MPE llegó al 3,3% del PIB en 2004.

¹³ Se intentaba profundizar el mercado de capitales con herramientas jurídicas, como la Ley de Valores (aprobada en junio de 2006) y la unificación de las superintendencias Bancaria y de Valores. Además, en el acuerdo de noviembre de 2005 se decidió capitalizar algunas empresas públicas como Telecom y Ecogas.

de bienes exentos y excluidos del IVA; acortaba la brecha temporal entre causación y pago, fijando un periodo de declaración del IVA mensual, atacaba las rentas exentas, especialmente las del trabajo; buscaba mejorar la capacidad de la dirección de impuestos y aduanas (DIAN) para reducir la evasión e instaurar una cultura tributaria. Por otra parte, el proyecto acogió la Sentencia C-136 de la Corte Constitucional e incluyó el GMF en el estatuto tributario con carácter permanente, lo que violaba el acuerdo con el FMI.

Este proyecto no prosperó en el Congreso debido a su regresividad y al contexto económico, que se reflejaba en una tasa de desempleo del 17,3%. Sus objetivos y motivaciones no tenían coherencia interna, pues se proponía continuar los programas sociales para compensar los efectos de la mala situación económica y social, y al tiempo aumentar la carga tributaria de la población pobre, gravando bienes básicos con una tarifa del 5% que llegaría paulatinamente a la tarifa general. Ante la impopularidad de la propuesta, en noviembre el gobierno radicó un pliego de modificaciones en el que renunciaba a ampliar la base del IVA en la forma inicial, pero incluía otros ajustes para aumentar los ingresos¹⁴.

En el tránsito de la propuesta final por el Congreso la tarifa del GMF se elevó apenas al 0,3% (sin ser deducible del IR), y aunque se pretendía simplificar el esquema de beneficios del IR, se ampliaron los ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional (INCRN-GO), por ejemplo, los provenientes de procesos de democratización y enajenación de acciones. Las iniciativas para eliminar algunas rentas exentas del trabajo e incorporar nuevos contribuyentes diferentes de Fogafin y Fogacoop recibieron poco apoyo y no se aprobaron¹⁵.

Suerte similar corrieron los artículos referentes al IVA, sin lograr una ampliación significativa de la lista de bienes y servicios gravados¹⁶. Uno de los pocos triunfos del gobierno fue el aumento de la tarifa general al 16%, que generó malestar en el Congreso por el incumplimiento de los compromisos de campaña de Pastrana, que denunciaron senadores como Camilo Sánchez, según acta de la plenaria del 15 de diciembre de 2000, quien manifestó:

¹⁴ Del proyecto inicial se retiraron algunos incentivos a la inversión extranjera y a la reinversión de utilidades; se elevó la tarifa general del IVA al 16% y la del GMF al 0,4%, permitiendo deducir el equivalente al 0,1% en el IR.

¹⁵ Entre las pocas propuestas sobre IR aprobadas cabe citar el aumento de la tarifa de la renta presuntiva del 5% al 6%, aunque se amplió la lista de contribuyentes excluidos.

¹⁶ Por ejemplo, la preocupación por el sector de la construcción se citó varias veces para reducir las aspiraciones del gobierno. Se consideró inconveniente gravar con un 10% la venta de vivienda nueva para estratos 5 y 6.

Tenemos una proposición [...] que se elimine el artículo 29, con lo cual estaría quedando como en la actualidad [...] en el 15%, esta sería una forma de respetar la palabra empeñada del Gobierno que dijo que iba a bajar el impuesto, por lo menos no lo estaría subiendo y estaríamos demostrándole al país que queremos cumplir, [...] firmada por más de 30 Senadores y la voy a dejar para que [...] la ponga a consideración.

La reforma de 2000 sentó las bases para un mayor recaudo basado en el aumento de la tarifa general del IVA y del GMF, pues su primera versión fue objetada por la bancada liberal, que la veía como un proyecto muy regresivo. El proyecto inicial buscaba gravar bienes sin sustitutos cercanos que representan una alta proporción del gasto de los estratos bajo y medio¹⁷; y reducía los beneficios tributarios de trabajadores y pensionados. Según el acta de esa misma plenaria, el ministro de hacienda, Juan Manuel Santos, comentó:

parte de la negociación [...] que tuvimos en el proceso, en esa metamorfosis que sufrió esta reforma, [...] en la cual el partido liberal [exigió] que se quitaran todos los gravámenes a la canasta familiar, que se quitaran los gravámenes a los pensionados, que se redujera o se eliminara [...] la exención sobre la renta, todo eso fue producto de una negociación que desembocó en el 3 x 1.000, entre otros componentes.

Las dificultades para eliminar algunos beneficios tributarios dejaron la sensación de pérdida de legitimidad y de agotamiento político. El gobierno siguiente manifestó entonces al FMI la intención de cumplir las políticas acordadas en el ASB de 1999, cuya evaluación se prolongó hasta 2002, lo que llevó a radicar el proyecto de reforma que dio origen a la Ley 788 de 2002, y a otras decisiones que no pasaron por el Congreso e implicaban mayor dependencia de impuestos temporales como el de patrimonio¹⁸. El resultado, coherente con el poco o nulo desgaste político de un nuevo gobierno, se puede juzgar satisfactorio y contradictorio a la vez. Por un lado, logró el desmonte paulatino de la mayor parte de los INCRNGO y rentas exentas¹⁹, aunque se dejaron

¹⁷ El grupo de alimentos era afectado por el proyecto inicial porque reunía bienes exentos y excluidos, que según la encuesta de ingresos y gastos 2006-2007 del DANE representa el 30%, el 34,3% y el 31,8% del ingreso de los deciles 1, 2 y 3, mientras que en los deciles 8, 9 y 10 representa el 26,4%, el 21,8% y el 15,9%.

¹⁸ Creado por los decretos extraordinarios 1838 y 1839 de 2002 para financiar gastos relacionados con la seguridad democrática. Al comienzo, gravó con una tarifa del 1,2% a las personas naturales y jurídicas con un patrimonio del orden de \$170 millones. Las leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006 establecieron una tarifa del 0,3% y del 1,2%.

¹⁹ En forma más acelerada que la del pliego de modificaciones que presentó el gobierno en octubre de 2002. La propuesta acordaba que para los INCRNGO, rentas exentas y descuentos tributarios los porcentajes máximos de beneficio serían del 80%, el 60%, el 40% y el 20% desde el año gravable 2003 hasta el 2006, y del 0% a partir de 2007. La Ley 788 de 2002 fijó los porcentajes de beneficio en el 70%, el 50% y el 20% desde el año gravable 2003 hasta el 2005, y en el 0% a partir de 2006.

intactos otros beneficios²⁰ y se crearon otros más como declarar exentos los ingresos por servicios de hotelería en hoteles nuevos o remodelados, y por arrendamiento financiero con opción de compra de inmuebles por 10 o más años (Transparencia por Colombia, 2005, 114). En el IVA logró que algunas partidas arancelarias y servicios exentos o excluidos, como el de aseo y arriendo de inmuebles no destinados a vivienda, se gravaran con un 7% —mayor que el 5% propuesto— y se aprobaran beneficios a la inversión, como la deducción del impuesto por adquisición o importación de maquinaria industrial. También aumentaron los controles al recaudo, con mayores sanciones penales y pecuniarias al contrabando, y se condicionó la deducción por pagos laborales del IR a la aplicación de la retención en la fuente.

Pese a que en 2002 se avanzó en la simplificación de la estructura tributaria, la reprobación de muchos puntos del referendo constitucional de 2003, en particular los relacionados con el control del gasto y la financiación de la política de seguridad democrática, llevó a profundizar las medidas introducidas en la Ley 788 de 2002 y a priorizar el gasto público. Así, el proyecto de reforma de 2003 proponía elevar la tarifa general del IVA al 17%, una mayor imposición a bienes y servicios que hasta 2003 se gravaban al 7%, acelerar el desmonte de los INCRNGO y rentas exentas aprobado en 2002, y reducir otras relacionadas con el trabajo. El Congreso negó parte del articulado; como compensación estableció la tarifa del GMF en un 0,4% y prolongó al periodo 2004–2006 el impuesto al patrimonio, junto con la creación de nuevos beneficios a la inversión y las actividades productivas mediante otras leyes, como aquellos a la producción de biocombustibles con la Ley 818 de 2003, que nació como un proyecto para incentivar al sector panelero²¹.

Así, el proceso legislativo que dio origen a la Ley 863 de 2003 generó una amplia brecha entre esta y el proyecto inicial²². La negativa de las comisiones económicas de Cámara y Senado a la iniciativa del gobierno con respecto al IVA fue compensada por un mayor énfasis

²⁰ Como la denominación de INCRNGO a las recompensas (art. 42 del Estatuto Tributario, ET), donaciones a partidos políticos (art. 47-1) y primas de localización y vivienda otorgadas hasta el 31 de julio de 1995 a congresistas (art. 47-3).

²¹ En abril de 2004 parte de su articulado fue declarado inexecutable por vicios de procedimiento, en la sentencia C-370-04 de la Corte Constitucional, lo que motivó un proyecto para reintroducir los incentivos a la producción y comercialización de biocombustibles y dio origen a la Ley 939 de 2004.

²² Al respecto, el representante Luis Fernando Duque (Acta de la plenaria del 29 de diciembre de 2003, Cámara) declaró: “Esta manifestación mayoritaria de los representantes a la Cámara [...] es respaldar una reforma tributaria [...] diferente a la que había presentado el Gobierno, porque [...] lo que hace es [...] que paguen los tributos los que más tienen, y no lo que había propuesto el Gobierno”.

en las reformas al IR, derogando un conjunto de tratamientos preferenciales (del que trataba el artículo 46 ET) y aumentando su tarifa nominal al 38,5%; además se acentuó la dependencia del GMF y del impuesto al patrimonio, lo que para Tanzi y Zee (2001) responde a una estrategia de los responsables de la política fiscal para explotar las opciones disponibles siguiendo el camino de menor resistencia.

Después de más de dos años de calma relativa, en julio de 2006 el gobierno presentó un proyecto de reforma en el que aludía a la complejidad de la estructura tributaria, admitía que el motivo de las reformas anteriores había sido el financiamiento y que carecían de coherencia interna, y proponía medidas que, a su juicio, defendían cuatro principios fundamentales: equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad. El proyecto, consistente con las políticas acordadas con el FMI, en particular con los ASB de 2005 y 2006, proponía simplificar el IVA y eliminar los impuestos de timbre y patrimonio.

Esta reforma se presentó como un instrumento para asegurar la financiación y reducir la complejidad de la estructura tributaria, lo que la haría menos inequitativa, ineficiente y distorsiva; un argumento que el Congreso no acogió y sometió a debates y modificaciones. En el primer debate en el Senado se sugirió mantener el impuesto al patrimonio para consolidar la política de seguridad democrática. De los artículos que propuso el ejecutivo, los menos cuestionados fueron los que reducían las tarifas del IR y eliminaban el impuesto complementario a las remesas, pues no tenían un alto costo político.

La reforma del IVA corrió una suerte similar a la del proyecto de 2003: se adoptó parcialmente la propuesta de reducir el número de tarifas y gravar una mayor proporción del PIB. Pero el senado consideró que gravar bienes de primera necesidad con una tarifa del 10%, sin importar el sistema de compensación²³, era contrario al bienestar de la población, debido a la presión de colectividades y sindicatos en los foros preliminares. En la Cámara de Representantes se criticó en forma reiterada su regresividad, y representantes como Wilson Borja culparon al gobierno de Uribe por el caos de la estructura tributaria del país (*Gaceta del Congreso* 523, 2006).

Debido a que la negociación política de las reformas tributarias limita la aprobación de las políticas a las que se compromete el ejecutivo con las instituciones multilaterales, en los memorandos que acompañan a los acuerdos se fijan metas ambiciosas, para dar sentido de urgencia a ciertos programas y compensar en parte la oposición

²³ La propuesta inicial iba acompañada de una compensación para los niveles 1 y 2 del Sisben equivalente a \$233 mil por hogar.

en el Congreso. La revisión periódica del cumplimiento de las metas suele llevar a reprogramaciones, aunque existen cláusulas sobre la interrupción discrecional del desembolso de los recursos si se incumplen las metas o políticas acordadas. Por ejemplo, aunque los resultados fiscales no fueron los mejores en 1999-2006, debido a restricciones de gasto público, en la revisión de los acuerdos esto no se penalizó y se ajustaron las metas respectivas (cuadro 2). Cabe señalar que el déficit y la deuda pública crecientes llevan a destinar una parte cada vez mayor de los ingresos públicos al pago de dichas obligaciones, lo que sugiere que continuará la presión para simplificar la estructura del IVA y del IR, lo que se mantendrá en los acuerdos futuros.

Cuadro 2
Metas acordadas y resultados obtenidos, ASB de 1999

Años	1999	2000	2001	2002
<i>Déficit del sector público combinado (% del PIB)</i>	5,9	3,5	2,4	1,3
Déficit programado en 1999	5,9	3,6	3,3	4,1
Incluyendo todas las revisiones (hasta enero de 2002)	5,5	3,4	3,2	3,6
Resultado				
<i>Crecimiento real del PIB</i>	-3,5	3,0	3,8	4,8
Estimado en 1999	-4,2	2,7	1,4	1,6
Resultados				
<i>Inflación</i>	11,0	10,0	8,0	6,0
Programada en 1999	9,2	8,7	7,6	7,0
Resultado				
<i>Cambio reservas internacionales netas (US\$ millones)</i>	-750	744	326	323
Programado en 1999	-319	870	1.218	318
Resultado				
<i>Deuda (% del PIB)</i>	41,3	43,1	43,6	44,3
Externa total, programada en 1999	45,3	46,7	48,1	52,8
Resultado	34,2	34,1	33,8	34,0
Deuda pública, programada en 1999	42,2	47,2	50,5	55,0
Resultado*				

* Incluye bonos emitidos para capitalizar la banca pública.

Fuente: CGR (2003). FMI, Staff Report, Apendix VIII: Colombia: The EFF: december 1999-december 2002.

Las dificultades para aprobar literalmente los proyectos de reforma y la necesidad creciente de financiación del gasto llevan a crear o conservar impuestos que las entidades multilaterales consideran antitécnicos. Cabe recordar que, desde los años noventa, el aumento del recaudo que estas exigían, en un marco de disciplina fiscal, no se logró solo con la reestructuración parcial del IVA y del IR, o con mejoras de la administración fiscal, sino con la creación de impuestos fáciles de administrar, lo que, junto con la introducción de beneficios tributarios, mantiene una estructura tributaria compleja difícil de supervisar.

Según el BID (2006), la incapacidad del sistema político colombiano para llevar a cabo las reformas tributarias obedece, en parte, a los cambios introducidos en la Constitución de 1991, que limitó las facultades legislativas del presidente al reducir a un máximo de 90 días al año la declaración del estado de conmoción interna o de emergencia económica, y establecer que los decretos aprobados en estado de emergencia podrán seguir en vigor solo después de que el Congreso los apruebe en un periodo ordinario de sesiones. Así, la modificación de los impuestos tradicionales está supeditada al ejercicio del legislativo.

Según Clavijo (2005), las razones para que Argentina, México, Brasil y Colombia persistan en déficits fiscales y se presione a sus gobiernos para promover frecuentes reformas tributarias son:

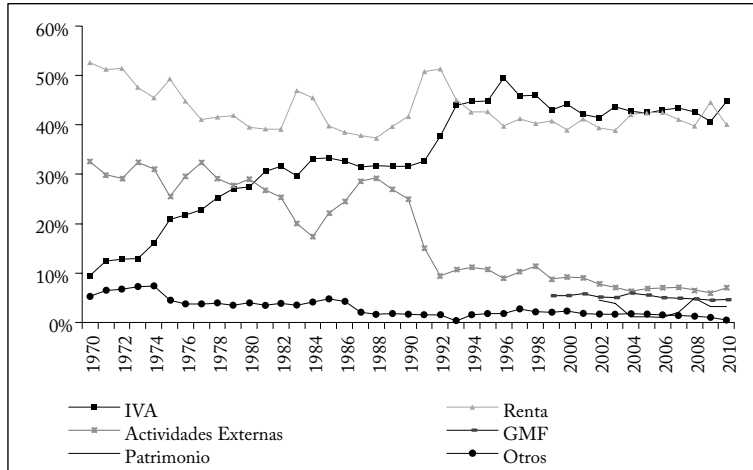
- Los problemas de gobernabilidad fiscal para convencer al Congreso de que eleve las tasas del IVA, unifique las tarifas, amplíe la base tributaria y elimine las exenciones tributarias.
- Que la descentralización ha generado inflexibilidades en el presupuesto, atando los recursos del recaudo tributario a una destinación específica de gasto territorial.
- Que el tránsito del régimen de prima media al de cuentas individuales obliga a generar recursos para cubrir los pasivos pensionales.

En suma, una de las opciones que usa el ejecutivo para superar las restricciones que algunas de sus propuestas enfrentan en el Congreso es crear y mantener impuestos “temporales”²⁴. Se ha logrado una adopción parcial del modelo ideal, ante todo en el caso del IVA, con una multitud de tarifas tendientes a ampliar la base y no con su unificación. Según el BID (2006), Colombia depende cada vez más del IVA, cuya tasa básica pasó del 10% al 16% con las reformas iniciadas en 1990, convirtiéndolo en una de las principales fuentes de ingresos tributarios junto al IR (gráfica 2), pues su participación en el total recaudado por impuestos nacionales, incluyendo el IVA sobre importaciones, pasó del 27,4% en 1980 al 44,7% en 2010.

²⁴ Con un recaudo cercano al 1% del PIB desde 2002, que los convierte en una fuente tributaria difícil de remplazar.

Gráfica 2

Participación de los impuestos administrados por la DIAN en el recaudo tributario del nivel central



Fuente: DIAN, cálculos del autor.

INTERESES PARTICULARES Y POLÍTICA TRIBUTARIA

La política económica de un país está condicionada por las demandas de numerosos actores económicos, políticos y sociales que presionan para que responda a sus intereses (Grossman y Helpman, 1994; Bernardi et al., 2007). Con base en la revisión anterior, esta sección muestra la influencia de algunos particulares en la estructura tributaria colombiana de los últimos veinte años, la cual explica las diferencias entre las leyes y los proyectos. Primero conviene señalar cuatro elementos de la política tributaria, según el BID (2006):

- Los impuestos tienen grandes efectos sobre toda la sociedad y muchos agentes participan en su aprobación cuando sus intereses se ven afectados.
- Si los impuestos se conciben como un fondo común, para los contribuyentes es conveniente aportar poco y extraer mucho.
- Puesto que la aplicación efectiva de la política tributaria depende de la administración tributaria, la experiencia y la capacidad de los administradores tributarios son fundamentales.
- La política tributaria es un área de incertidumbre y altos costos, y suele haber dependencia de la trayectoria.

Así, la tributación incentiva la lucha entre grupos de interés y no se puede esperar que siempre concuerde con el interés general. Los proyectos de reforma en la región, en especial en Colombia, han seguido

en general las recomendaciones del FMI por presión de los acuerdos no concesionales. Pero no han inducido un mayor bienestar, al menos en forma evidente, pues favorecen el flujo y las ganancias del capital, reduciendo las tarifas marginales. También han tratado de incentivar las exportaciones, con beneficios tributarios, y de reducir la absorción doméstica, lo que “sirve para liberar un mayor excedente exportable, garantizando la creación de condiciones de repago de la deuda externa por el incremento de las divisas” (Herrera, 1990, 183).

Aunque esto parece un reclamo contra el FMI, cabe recordar que la negociación de deuda pública en los mercados financieros hoy también determina las políticas tributarias que se pueden adoptar, pues la percepción de los inversionistas sobre la capacidad de pago lleva a que el riesgo país sea un indicador decisivo para otorgar recursos financieros. Moody's, Standard and Poor's y J.P. Morgan indican qué políticas económicas son bien o mal vistas para reducir ese riesgo, y sus calificaciones afectan la disposición de los inversionistas a mantener deuda pública (gráfica 3) y el precio requerido²⁵.

Según Acosta et al. (2005), un gobierno puede buscar una alta calificación como meta de política, lo que tiene aspectos positivos y negativos, pues auspicia la disciplina en la emisión de deuda que contempla el cálculo del riesgo país, pero presiona para que haga ajustes económicos potencialmente lesivos para algún sector de la población. En la calificación del riesgo país se replica la lógica de la empresa privada en el sector público, pues en el cálculo de índices como el EMBI+ se ponderan factores como la capacidad del Estado para producir superávits primarios en condiciones de convertibilidad que sirvan al pago de la deuda pública²⁶.

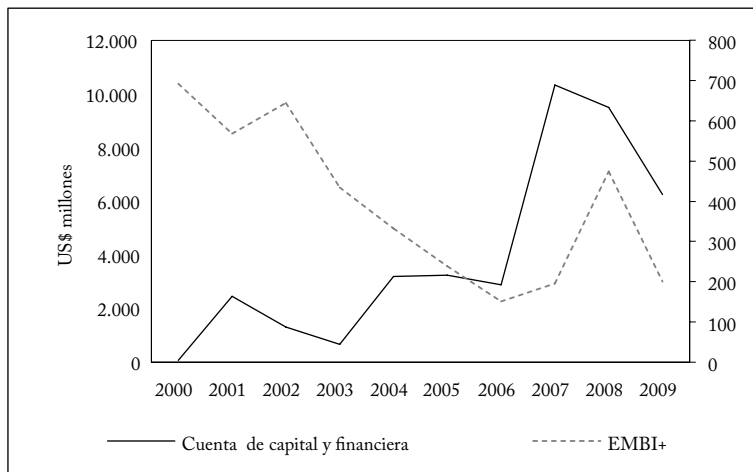
Volviendo al FMI, las condiciones de los acuerdos de préstamo son un instrumento de control de los acreedores sobre los deudores (Harrigan et al., 2006), lo que crea dudas sobre la representación de los intereses sociales en la adopción del modelo tributario ideal recomendado. Aquí cabe verificar si el formalismo económico lleva a recomendar estructuras tributaria planas o a un tratamiento favorable al capital y a recurrir a trabajos seminales sobre tributación óptima como el de Ramsey (1927) y el de Diamond y Mirrlees (1971), que exponen los criterios para fijar los impuestos de renta y al consumo

²⁵ Hasta 2008 hay una relación inversa entre el EMBI+ y la cuenta de capital. La relación directa desde ese año quizá responda a la pérdida de confianza por la crisis internacional.

²⁶ Acosta et al. (2005, 48) citan un testimonio de Jorge Gallardo, ex ministro de economía de Ecuador, a La Prensa de Panamá en agosto de 2001: después de la reducción del IVA del 14% al 12%, ordenada por el Tribunal Constitucional de Ecuador, aumentó el índice riesgo país, con efectos sobre el flujo de inversiones.

de modo que sean un segundo mejor, a falta de impuestos de suma fija que minimicen las distorsiones de la tributación. Los cuadros 3 y 4 muestran que no hay consenso sobre qué es óptimo y que hay un problema de elección por falta de unanimidad, lo que deja el instrumento (la estructura tributaria) al arbitrio del gobierno, o de quien lo asesore o lo presione.

Gráfica 3
Cuenta de capital y financiera vs. EMBI+



Fuente: J.P. Morgan y DANE, cálculos del autor.

Las recomendaciones del FMI sobre el impuesto al consumo suponen competencia perfecta, la deuda pública como factor de suavización tributaria pierde importancia y la habilidad de los contribuyentes no cambia (como suponen Atkinson y Stiglitz, 1976), o si cambia no se anula la demanda de algún bien. Por su parte, la exención de tributos del capital supone que el ocio no es complemento del consumo, presente o futuro, lo que es inconsistente con el trabajo de Ando y Modigliani (1963) para quienes los individuos ahorran en las etapas iniciales e intermedias del ciclo vital, para consumir y aumentar el tiempo de ocio en el futuro. Golosov et al. (2003) sugieren que el aumento del capital de los agentes podría desincentivar el trabajo futuro según la retribución de las inversiones presentes, lo que justifica gravar el capital o los ingresos asociados. En cuanto al impuesto de renta, la literatura sugiere esquemas que no son planos, y es común que la tarifa dependa de la relación entre variables como la valoración marginal social neta del ingreso y el ingreso antes de impuestos (Diamond y Mirrlees, 1971).

Cuadro 3 Esquemas de tributación sobre el capital y el ingreso

Tarifa igual a cero	Tarifa diferencial	Tarifa única
<p>* Atkinson y Stiglitz (1976), considerando que las habilidades de los agentes no cambian, que la única fuente de inequidad entre individuos se refiere a su habilidad laboral y asumiendo la débil separabilidad entre consumo y ocio, encuentran que la tarifa óptima sobre el capital debe ser cero, salvo que el ocio sea complementario del consumo, presente o futuro.</p> <p>*Según Judd (1985), a largo plazo, la tarifa óptima del capital debe ser cero si el gobierno busca un recaudo cuya correlación con el desempeño de la economía sea menor que las demás alternativas factibles.</p> <p>*Chamley (1986), con una función de utilidad particular, ($U(c) = c^{1-\sigma}/1 - \sigma$) encuentra que es óptimo en cualquier periodo del tiempo t que el capital no sea gravado, es decir que se generaliza el resultado de Judd (1985) para el corto plazo.</p>	<p>* Con respecto al impuesto sobre el ingreso en el caso lineal, suponiendo que cada agente maximiza una función que depende del ingreso después del impuesto (Y) y de su oferta de trabajo (L), Diamond y Mirrlees (1971) concluyen que la regla óptima para fijar la tarifa (t) es $\frac{t}{1-t} = \frac{-\text{cov}(b, z)}{E_{w, z, \text{diff}}}$, donde b y ϵ_{LL} denotan la valoración marginal social neta del ingreso y la elasticidad compensada de la oferta de trabajo, y sugieren dos hechos estilizados: 1) que la tarifa marginal superaría el 100% si el nivel de salarios subiera tanto que el ocio se convirtiera en bien inferior, y 2) que no necesariamente se debe gravar con las tarifas marginales más altas a los tramos de mayores ingresos.</p> <p>*Con un modelo donde los agentes viven largo tiempo y se pueden separar entre aptos y no aptos, y suponiendo que los no aptos se mantienen así durante toda su vida, que la probabilidad de pasar de apto a no apto es exógena, y que la información sobre el deseo de lograr algún estatus es privada, Diamond y Mirrlees (1978) encuentran que la tributación del ingreso es socialmente deseable en términos de bienestar y para transferir recursos de los más aptos a los menos aptos.</p> <p>*En una economía de competencia perfecta con rendimientos constantes a escala, Auerbach (1979) defiende un esquema con tarifas diferenciales al capital, aunque hace salvedades para aplicarla cuando la depreciación del capital es cero o sigue una tendencia exponencial, y la deuda pública puede operar como mecanismo de compensación del ingreso.</p> <p>*Suponiendo un agente representativo, Golosov et al. (2003) concluyen que se debe gravar el capital según el efecto de la acumulación de capital sobre los incentivos al trabajo en periodos futuros; aunque este resultado pierde validez si las habilidades de los individuos no cambian.</p>	<p>* Harberger (1964) considera que el efecto en el ahorro de la tributación sobre el capital es un factor fundamental en cuanto a su costo en términos de bienestar, de manera que se debe incentivar una estructura que no induzca a distorsiones entre actividades de acumulación. Además, dicho costo alcanza su mínimo, es decir cero, cuando el ahorro y la oferta de capital son inelásticos.</p>

Fuente: elaboración propia.

La revisión anterior sugiere que el FMI tiene cierta discreción para determinar qué estructura tributaria juzga idónea, aunque en un contexto de internacionalización que impone restricciones a los funcionarios públicos, además de las limitaciones inherentes a la separación local de poderes. Swank y Steinmo (2002) muestran que la internacionalización, además del cambio en la economía doméstica y la presión presupuestal, ayuda a explicar la estructura tributaria que adoptan los países, de modo que las “recetas” generales del FMI no tienen igual resultado en todo lugar y momento (Bird, 2003, 19).

Con respecto a la incidencia de otros grupos de particulares distintos de los mencionados, Colombia es una república desde 1821,

Cuadro 4
Esquemas de tributación sobre bienes

Tarifa diferencial	Tarifa única
<p>* Ramsey formalizó en 1927 la regla de la elasticidad inversa. Luego de dividir los bienes en gravados y excluidos, sin considerar aspectos de justicia distributiva y suponiendo una economía competitiva cerrada, determinó como regla de optimización que, primero, la reducción de la producción de cada bien gravado debía ser la misma: $\Delta X_1/X_1 = \Delta X_2/X_2 = \dots = \Delta X_n/X_n = -q < 0$ y, segundo, como regla de acción del gobierno se tendría: $\mu_i / [(1+\rho_i) + (1+\epsilon_i)] = \dots = \mu_j / [(1+\rho_j) + (1+\epsilon_j)]$, donde μ_i, ρ_i y ϵ_i son la tarifa del impuesto ad valorem, la elasticidad de la demanda y la elasticidad de la oferta.</p> <p>*Diamond y Mirrlees (1971) suponen un agente representativo (sin prestar atención a la distribución), toman el trabajo como único factor productivo, fijan la tasa de salario, consideran rendimientos constantes a escala, y encuentran que la estructura tributaria óptima de los bienes es aquella donde el impuesto a la cantidad de cada bien (t_i) se define así:</p> $\frac{\sum_{i=1}^n t_i S_{ki}}{X_i} = -1 + \alpha \gamma^{j-1} + \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial X_i}{\partial I} = \epsilon, \text{ donde } \alpha = \frac{\partial V(\cdot)}{\partial I}, \lambda$ <p>es el multiplicador de Lagrange, $v(\cdot)$ es la función de utilidad indirecta e I el ingreso. Esto significa que el impuesto debe establecerse de modo que la demanda hicksiana de cada bien se reduzca en la misma proporción en relación con la situación antes de impuestos.</p> <p>Si se relaja el supuesto de agente representativo y se define con</p> $\beta^j = \frac{\partial W}{\partial V^j} \quad \alpha^j = \left(\beta^j = \frac{\beta^j}{\lambda} + \sum_{i=1}^n t_i \frac{\partial X_i^j}{\partial I^j} \right)$ <p>a la utilidad marginal social (neta) del ingreso para el individuo $j=1, \dots, N$, la regla tributaria queda:</p> $\frac{\sum_{j=1}^N \sum_{i=1}^n t_i S_{ki}}{\sum_{j=1}^N X_k^j} = \left[1 - \sum_{j=1}^N \frac{\beta^j X_k^j}{N X_k^j} \right], \text{ con } X_k^j = \sum_{j=1}^N X_k^j$ <p>Esto indica que la reducción de la demanda hicksiana del bien k por un aumento del impuesto depende inversamente de la correlación entre β^j y X_k^j.</p> <p>*Mirrlees (1976) y Cremer, Pestieau y Rochet (2001) suponen diferencias en las dotaciones iniciales o en los gustos, la existencia de información privada sobre la disposición a sustituir consumo, y muestran que no es aplicable el teorema de Atkinson y Stiglitz (1976), de modo que es óptimo un sistema con tasas múltiples.</p> <p>*Con un modelo de mercados incompletos donde existen activos libres de riesgo, Barro (1979) muestra que la deuda pública y los impuestos deben seguir un paseo aleatorio; en concordancia con su analogía de suavización del consumo. Al definir la estructura tributaria se debe tener en cuenta el efecto sobre el consumo futuro; además las tarifas dependen del ciclo económico; de modo que no se podrán gravar todas las mercancías con la misma tarifa, salvo que el grado de sustitución entre ellas sea igual.</p> <p>*Aiyagari, Marcet, Sargent y Seppälä (2002), retomando la estructura del modelo de Barro (1979), bajo un análisis que permite que la deuda pública no solo siga un proceso martingala, comparan las implicaciones de la deuda como mecanismo alternativo de financiamiento en diferentes condiciones de mercado, encontrando que la varianza incondicional de las tarifas impositivas en mercados incompletos es mucho mayor que en mercados completos; lo cual sugiere que las tarifas sobre bienes serán, en general, diferentes y responderán al criterio de suavizar el consumo en el horizonte temporal.</p>	<p>* La regla de proporcionalidad equivale a una estructura tributaria en que se cobra un impuesto de suma fija por la riqueza inicial. Shome (1995) llama T al tiempo total del que se dispone para distribuirlo entre trabajo (L) y ocio (ξ); de modo que si existe una riqueza inicial (K) independiente del trabajo y un salario fijo w, y si X e Y representan dos bienes y t_x, t_y y t_w las tarifas impositivas aplicables al consumo de esos bienes y al salario w, se obtiene la restricción monetaria del agente:</p> $K + w(1-t_w)T = (1+t_x)P_x X + (1+t_y)P_y Y + w(1-t_w)\xi$ <p>Dado que bajo la regla de proporcionalidad $t_x = t_y = t_w = \tau$, la restricción presupuestal puede reescribirse como:</p> $[K/(1+\tau)] + wT = P_x X + P_y Y + w\xi$ <p>de modo que la tarifa τ es una tasa que se cobra sobre K. El efecto de esta estructura tributaria sobre el comportamiento de los contribuyentes sería inocuo, pues el recaudo requerido por el gobierno se obtendría tomando una proporción fija del capital inicial de cada uno de ellos sin alterar su comportamiento.</p> <p>*Atkinson y Stiglitz (1976 y 1980) dicen que ante los problemas de incentivos en la tributación y funciones de utilidad débilmente separables es óptimo gravar todos los bienes a una misma tarifa (teorema de la tributación uniforme; las habilidades personales no cambian).</p> <p>*Lucas y Stokey (1983), en un modelo con mercados completos y donde los gastos del gobierno no siguen un proceso de Markov, determinan que las tasas impositivas y la deuda pública no son un paseo aleatorio, y buscan que los impuestos al consumo tengan la menor varianza posible, lo que hace óptimo establecer una tarifa única.</p> <p>*Golosov et al. (2003) extienden los supuestos de Atkinson y Stiglitz (1976), consideran el cambio de habilidad de los agentes y concluyen que es óptima la estructura plana, debido a la igualdad entre tasa marginal de sustitución y tasa marginal de transformación para cualquier par de bienes, según su teorema 2, condición de optimización en competencia perfecta.</p>

Fuente: elaboración propia.

lo que da al pueblo el derecho a decidir en la esfera pública mediante sus representantes en los órganos colegiados, y permite que, a través del cabildeo, numerosos intereses influyan en las decisiones de esos representantes, en particular, en la aprobación, desaprobación u objeción y enmienda de los proyectos de reforma.

Los proyectos de reforma de 2002 y 2003 (leyes 788 y 863), presentados por el gobierno de Uribe y estudiados por *Transparencia por Colombia* (2005), ponen en evidencia un conjunto de factores de riesgo que facilita la intervención de grupos de interés en la función legislativa del Congreso: falta de transparencia, vacíos de procedimiento, poca claridad sobre los conflictos de interés de los congresistas, debilidad técnica de los congresistas, ejercicio desorganizado del cabildeo y la cultura política del país.

Por otra parte, la financiación privada de las campañas electorales y las reuniones no documentadas entre grupos de interés y congresistas que actúan como ponentes o votantes de los proyectos de reforma, además de servir para que los particulares presionen para que se acojan sus aspiraciones de política, restan transparencia al proceso. De allí la tendencia a establecer o mantener exenciones u otros beneficios tributarios, que solo algunos perciben aunque se pretenda que sirven a objetivos sociales encomiables.

Pocas veces se evalúan la pertinencia y los resultados de esas exenciones y beneficios tributarios, lo que lleva a una pérdida de credibilidad en el Congreso y en la función pública, pues el ciudadano promedio percibe que las políticas tributarias obedecen a exigencias de tratos diferenciales favorables para una minoría, mientras que asume una mayor carga tributaria debido al aumento de la participación de impuestos como el IVA, o a limitaciones de los pequeños asalariados para acogerse a los beneficios tributarios creados por la ley²⁷.

Por otra parte, el voto de los congresistas en favor o en contra de cada artículo de una reforma tributaria depende, en parte, de cómo los afecte directa o indirectamente. No es extraño que los impuestos que gravan la posesión de activos específicos, como la tierra y la finca raíz, no sean progresivos y que resulten irrisorios por las bajas tarifas y tratamientos especiales²⁸.

²⁷ A muchas personas naturales no obligadas a declarar se les hace retención, así se convierten automáticamente en contribuyentes no declarantes según el artículo 6° del Estatuto Tributario y pierden la posibilidad de acogerse a los beneficios tributarios.

²⁸ El Congreso define las reglas generales del impuesto predial, que están por debajo de la norma latinoamericana, como señaló la misión de finanzas intergubernamentales de 1980. Los concejos municipales fijan las tarifas, lo que para autores como Iregui et al. (2004) da la oportunidad para que grandes propietarios

La teoría de la regulación de Stigler (1971) lleva a preguntar quiénes se benefician o perjudican con la intervención del Estado y qué formas adopta la regulación. Las reformas tributarias, al ser objeto de negociación política, atraen grupos y sectores económicos que buscan trato favorable, una conducta que es limitada por la fortaleza institucional para hacer respetar la constitución política y la poca maleabilidad que tengan las leyes y estatutos tributarios. Se justifica entonces la defensa de constituciones fiscales sólidas que hacen autores como Buchanan y Wagner (1977).

CONCLUSIONES

América Latina no ha adoptado de manera uniforme el modelo tributario auspiciado por el FMI, debido a las diferencias económicas, políticas y sociales entre países. La separación del poder ejecutivo y el legislativo, un elemento del ámbito político en el que discurren el diseño, la discusión y la aprobación de los proyectos de reforma, crea fricciones que dificultan la plena aplicación de las políticas acordadas entre gobiernos y entidades internacionales. Pero es claro que en los últimos 20 años América Latina ha virado, en diferentes grados, hacia un modelo tributario que antepone la eficiencia económica a la equidad, de modo que el aumento de la carga tributaria basada en impuestos regresivos como el IVA, la reducción de la progresividad de los impuestos directos y la presión para incorporar un mayor número de personas naturales en la base del IR son hechos estilizados.

El caso de Colombia muestra que salvo la reforma tributaria de 2002, el Congreso objetó todas las que se emprendieron entre 2000 y 2006, en especial los artículos referente al IVA, quizá debido al costo político de apoyar políticas regresivas que los electores pueden recordar en un país con una gran desigualdad en la distribución del ingreso. Esto no significa que para lograr las metas de recaudo se hayan profundizado las reformas del IR, sino que se crearon en cambio impuestos temporales que luego se arraigaron en la estructura tributaria del país. Por ello el BID (2006, 2008) dice que para los colombianos nada hay más permanente que un impuesto temporal.

de predios e inmuebles, y quizá los mismos concejales, presionen por tarifas bajas. Como señalan estos autores, dos factores se suman al bajo recaudo respecto del potencial del impuesto predial: la mala información catastral en áreas rurales (en 2003, de 974 catastros municipales 112 no tenían formación catastral rural) y la desactualización de los avalúos. En 2003 solo el 15,1% del avalúo total del país correspondía al campo, donde se ubican las grandes haciendas y ganaderías de propiedad de un puñado de terratenientes.

La revisión de los supuestos que fundamentan las recomendaciones tributarias del FMI, junto al riesgo de que algunos agentes antepongan su interés al interés general, muestra que es inadecuado el supuesto de la tributación óptima, según el cual los gobiernos actúan como dictadores benevolentes. En el mundo real, los individuos presionan para lograr arreglos benéficos, aun a costa de los demás. En síntesis, la tributación no es independiente de la estructura de poder, económico y político (Bird, 2003). El rol de la base social dominante, de los agentes que por su fuerza económica y política en la sociedad tienen ventaja en la determinación de las políticas públicas, es tema obligado de futuros trabajos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Acosta, A.; D. Gorfinkel, E. Gudynas, y R. Lapitz. *El otro riesgo país: indicadores y desarrollo en la economía*, Quito, Ediciones Abya-Yala, 2005.
2. Aiyagari, S.; A. Marcet, T. Sargent y J. Seppälä. "Optimal taxation without state-contingent debt", *Journal of Political Economy* 110, 6, 2002, pp. 1220-1254.
3. Ando, A. y Modigliani, F. "The 'life cycle' hypothesis of saving: Aggregate implications and tests", *American Economic Review* 53, 1, 1963, pp. 55-84.
4. Atkinson, A. y J. Stiglitz. "The design of tax structure: Direct versus indirect taxation", *Journal of Public Economics* 6, 1976, pp. 55-75.
5. Atkinson, A. y Stiglitz, J. *Lectures on Public Economics*, New York, McGraw-Hill, 1980.
6. Auerbach, A. "The optimal taxation of heterogeneous capital", *The Quarterly Journal of Economics* 93, 4, 1979, pp. 589-612.
7. BID. *La política de las políticas públicas, progreso económico y social en América Latina*, Washington, 2006.
8. BID. *Progreso económico y social en América – Informe 1998-1999*, Washington, 1998.
9. Barro, R. "On the determination of public debt", *The Journal of Political Economy* 87, 5, 1979, pp. 940-971.
10. Baungsaard, T. y M. Keen. "Tax revenue and (or?) trade liberalization", working paper, Washington, FMI, 2005.
11. Bernardi, L.; L. Fumagalli y E. Fumagalli. "Colombia updated", Bernardi L.; A. Barreix, A. Marenzi y P. Profeta, eds., *Tax systems and tax reforms in Latin America. Country studies*, Pavia, University of Pavia, 2007.
12. Bird, R. "Taxation in Latin America: reflections on sustainability and the balance between equity and efficiency", working paper, Toronto, Joseph L. Rotman School of Management, 2003.
13. Buchanan, J. y R. Wagner. *Democracy in deficit*, New York, Academic Press, 1977.
14. Castañeda, V. "Una revisión de los determinantes de la estructura y el recaudo tributario: el caso latinoamericano tras la crisis de la deuda externa", *Cuadernos de Economía* 58, 2, 2012, pp. 77-112.

15. Cetrángolo, O y Gómez-S., J. *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Santiago de Chile, Cepal, 2007.
16. Chamley, C. "Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives", *Econometrica* 54, 1986, pp. 607-622.
17. Clavijo, S. "Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado", *Documentos del Banco de la República*, 2005.
18. Nossen, S. "Dual income taxation: The Nordic experience", working paper, Rotterdam, Erasmus University Rotterdam, 1997.
19. CGR. "Evaluación de los acuerdos Colombia-FMI 1999/2003. Análisis sectorial de políticas públicas", Informe 4, Bogotá, 2003.
20. Cremer, H.; P. Pestieau y J. Rochet. "Direct versus indirect taxation: The design of the tax structure revisited", *International Economic Review* 42, 2001, pp. 781-799.
21. Diamond, P. y J. Mirrlees. "Optimal taxation and public production", *American Economic Review*, 61, 1971, pp. 8-27.
22. Diamond, P. y J. Mirrlees. "A model of social insurance with variable retirement", *Journal of Public Economics* 10, 3, 1978, pp. 295-336.
23. Giraldo, C.; P. Salama, J. González y O. Mora. *Crisis fiscal y financiera en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998.
24. Giraldo, C. "El acuerdo con el FMI llevará la economía al colapso", *Deslinde* 27, 2000.
25. Giraldo, C. *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2009.
26. Golosov, M.; N. Kocherlakota y A. Tsyvinski. "Optimal indirect and capital taxation", *The Review of Economic Studies* 70, 3, 2003, pp. 569-587.
27. Grossman, G. y E. Helpman. "Protection for sale", *American Economic Review* 84, 1994, pp. 833-850.
28. Harberger, A. "Taxation, resource allocation and welfare", *The role of direct and indirect taxes in the Federal Reserve System*, pp. 25-80, NBER, 1964.
29. Harrigan, J.; C. Wang y H. El-Said. "The economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa", *World Development* 34, 2, 2006, pp. 247-270.
30. Herrera, B. *América Latina – Balance de una crisis*, Bogotá, Fescol, 1990.
31. Iregui, A.; L. Melo y J. Ramos. "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo", *Ensayos sobre Política Económica* 46, edición especial, 2006, pp. 186-248.
32. Judd, K. "Redistributive taxation in a simple perfect foresight model", *Journal of Public Economics* 28, 1985, pp. 59-83.
33. Kotz, D. *Neoliberalism and financialization*, Department of Economics, University of Massachusetts – Amherst, 2008.
34. Lucas, R. y N. Stokey. "Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital", *Journal of Monetary Economics* 12, 1983, pp. 55-93.
35. Medialdea, B. y N. Álvarez. "Liberalización financiera internacional, inversores Institucionales y gobierno corporativo de la empresa", working paper, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2008.
36. Mirrlees, J. "Optimal tax theory: A synthesis", *Journal of Public Economics* 6, 4, 1976, pp. 327-358.

37. Profeta, P. y S. Scabrosetti. "Political economy issues of taxation", Bernardi L.; A. Barreix, A. Marenzi y P. Profeta, eds., *Tax systems and tax reforms in Latin America*, Pavia, Società Italiana di Economia Pubblica, 2007.
38. Ramsey, F. "A contribution to the theory of taxation", *The Economic Journal* 37, 145, 1927, pp. 47-61.
39. Sánchez, O. "Tax system reform in Latin America: Domestic and international causes", *Review of International Political Economy* 13, 5, 2006, pp. 772-801.
40. Shome, P. "La tributación en América Latina: tendencias estructurales e impacto de la administración", presentado en la conferencia anual de 1999 sobre política tributaria, Brasilia, Cepal, 1999.
41. Shome, P. *Tax policy handbook*, Washington, FMI, 1995.
42. Stigler, G. "The theory of economic regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 1, 1971, pp. 3-21.
43. Swank, D. y S. Steinmo. "The new political economy of taxation in advanced capitalism democracies", *American Journal of Political Science* 46, 3, 2002, pp. 42-655.
44. Tanzi, V. y H. Zee. *La política tributaria en los países en desarrollo*, Washington, FMI, 2001.
45. Transparencia por Colombia. "Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes", *Cuadernos de Transparencia* 10, 2005.