

Buscar recursos priorizando la justicia, la recuperación y la sostenibilidad

Mayo 2021

El sistema fiscal colombiano entraña injusticias, contra las que buena parte del país se encuentra movilizada. Un nuevo pacto fiscal más justo es indispensable para satisfacer las demandas legítimas, al tiempo que se atiendan las necesidades de financiación que ello demanda. Reflexionamos aquí sobre las dimensiones de justicia, financiamiento y representatividad que requiere ese nuevo pacto y sobre cómo se puede avanzar en esa dirección en la coyuntura actual. Reconociendo la profunda crisis económica, social y ambiental, algunos objetivos conviene buscarlos en el mediano y largo plazo mientras ciertas acciones deben ser inmediatas: rescatar de la miseria a la enorme cantidad de colombianos sumidos en ella tras la pandemia, establecer la senda de viabilidad financiera de ese rescate, y superar con rapidez una situación de confrontación y parálisis que profundiza la miseria y no ha logrado conducir a un diálogo productivo.

Nuestra reflexión conduce a tres conclusiones principales:

I. Cualquier esfuerzo debe orientarnos hacia un pacto fiscal más justo. En esto descansa su legitimidad.

II. Cualquier esfuerzo requiere diálogo, que en el contexto actual implica no solo el Congreso y los partidos sino también los actores movilizados en las calles, con una metodología que permita que ese diálogo sea fructífero, verdaderamente representativo y que comprometa la institucionalidad.

III. Un esfuerzo fiscal que garantice mayor recaudo es necesario. Debe orientarse a medidas permanentes que corrijan fallas del sistema y garanticen su sostenibilidad, si bien el arranque de varias de estas medidas conviene diluirlo en el tiempo para proteger la recuperación económica y para viabilizar su implementación.

I. Cualquier esfuerzo debe orientarnos hacia un pacto fiscal más justo. En esto descansa su legitimidad.

La pobreza y vulnerabilidad de millones de hogares, que hoy alcanza a más de la mitad de los colombianos, es la mayor expresión de injusticia de un aparato fiscal que debería ser punta de lanza en la lucha contra la altísima desigualdad que impera en el país. Por lo tanto, el esfuerzo principal de un nuevo pacto fiscal debe ser la consolidación y extensión en el tiempo de las transferencias a personas en condición de pobreza.

La justicia del nuevo aparato fiscal también descansará en que la solidaridad que se requiere para financiar esos gastos adicionales descansa en los más privilegiados dentro de los privilegiados. En el largo plazo, fortalecer el recaudo, mejorar la cultura tributaria y robustecer la información que recoge la Dian es necesario. Será conveniente entonces expandir impuestos directos a nuevos contribuyentes incluyendo a quienes, siendo ricos en términos relativos en el contexto de desigualdad colombiana, no viven necesariamente con lujo o sobrada holgura. Pero en esta coyuntura precaria e incierta y cuando el sistema tributario actual no garantiza la solidaridad proporcionalmente mayor de los más

ricos entre los ricos, no consideramos viable ni conveniente acelerar esa transición (como además ha quedado demostrado en las movilizaciones). Sólo después de consolidada la tributación en los más privilegiados y pasada la crisis será legítimo retomar ese propósito, por supuesto con proporcionalidad a los ingresos de esa amplia y heterogénea franja de ingresos “medios”.

Identificamos cuatro áreas principales de privilegios a los que se les puede pedir solidaridad en esta coyuntura: 1. El privilegio en las oportunidades personales; 2. El privilegio de las empresas que gozan de condiciones excepcionales a costa de obligaciones onerosas para las demás. 3. El privilegio de los sectores que gozan de beneficios que no incorporan el costo total de su impacto en la sociedad por las consecuencias en salud o ambiente; 4. El privilegio de quienes hoy gozan de gasto público que podría sacrificarse.

Enfocar los esfuerzos del corto plazo en estas dimensiones lograría el doble propósito de mejorar la justicia de nuestro pacto social e iniciar la senda de recuperación necesaria para la sostenibilidad de las finanzas públicas. A continuación, sugerimos algunas medidas que podrían adoptarse en cada caso y mencionamos además un punto transversal a todos ellos: los esfuerzos deben enviar a los contribuyentes mensajes correctos de responsabilidad y legitimidad tributaria.

1. El privilegio en las oportunidades personales

1. Un impuesto al patrimonio más ambicioso que el de la propuesta original de Solidaridad Sostenible. El propuesto era mucho más tímido que esfuerzos previos, iniciaba en un umbral muy elevado, descontaba un monto mayor que el tradicional por activos de vivienda, se hacía descontable del impuesto de renta, y estaba planteado como un esfuerzo temporal.

Una tributación de renta personal muchísimo más progresiva en la punta superior, con base en las rentas de capital y otras rentas no laborales, que son la fuente de ingreso de los percentiles más altos de los contribuyentes. Esto debe

incluir impuestos a los dividendos más altos que los propuestos en la propuesta de Solidaridad Sostenible, que reducía el número de contribuyentes al aumentar el umbral desde el cual los dividendos tributan. También un ajuste de tasas de tributación personal para que todas las categorías de ingresos personales reciban igual tratamiento, aplicando una tasa progresiva según los ingresos totales, no según su tipo. Las ganancias ocasionales, herencias, rendimientos financieros, alquileres y otras fuentes deberían enfrentar las mismas tasas, únicamente ajustadas en los casos en que pueden implicar doble tributación.

2. Un ajuste a la renta exenta que enfatice exenciones de las personas de los más altos ingresos. La propuesta original de limitar las exenciones al 25% de la renta (en lugar del 40%), fuertemente rechazada por incrementar de forma efectiva la tributación en todos los niveles de ingreso, podría aplicar exclusivamente a las personas de más altos ingresos.

3. Disposiciones para limitar el posible abuso de estrategias para reducir contribuciones (gastos de representación, el pago de gastos personales a través de empresas, la repartición de dividendos entre empresas, y el mal uso de descuentos y gastos de ingresos no laborales).

2. El privilegio de las empresas que gozan de condiciones excepcionales a costa de obligaciones onerosas para las demás.

Como lo resaltó la comisión de expertos sobre beneficios tributarios y como muchos comentaristas han enfatizado desde hace años, todas las exenciones sectoriales deben revisarse, incluidas las que propuso este gobierno y que en su propuesta original sobrevivían al menos por unos años. Esto también implica una revisión de los privilegios de las zonas francas (especialmente las unipersonales). Estas exenciones son un serio obstáculo para nivelar la cancha de juego empresarial, y por tanto para la competencia sana. Las exenciones erosionan el recaudo, crean un estatuto complejo que facilita la evasión y crea inequidades horizonta-

les, dificultan la productividad al premiar a quienes tienen gabelas y buenos contadores y tributaristas, transfieren rentas sin transparencia pues no conocemos su costo real y, finalmente, promueven la búsqueda de rentas similares.

Esto conduce a una situación paradójica. La tributación en Colombia descansa en exceso sobre las empresas, desincentivando el empleo y la productividad, pero lo hace con enormes inequidades entre sectores e incluso entre empresas del mismo sector.

Por eso, es deseable y posible continuar con el propósito de reducir las tasas generales de tributación para las empresas, al tiempo que se corrijan los agujeros e ineficiencias causados por las exenciones. Renunciar a este propósito por un par de años mientras se perpetúan exenciones que sólo benefician a algunas empresas genera la ilusión artificial de que se llena el hueco fiscal haciendo tributar a las rentas de capital cuando la realidad es que se perpetúa un status quo inconveniente sin solucionar el problema fiscal de fondo. Por ejemplo, los seis billones de recaudo que se estima obtener temporalmente con la propuesta de la ANDI palidecen frente a los tres billones anuales en exenciones sectoriales que la propuesta original del gobierno proponía eliminar, eso sin contar otras exenciones sectoriales que la propuesta no tocaba. Acudir a estas soluciones temporales que pueden perpetuar un status quo indeseable es desaprovechar una oportunidad valiosa, especialmente ahora que existe un consenso mucho más consolidado sobre el costo de las exenciones.

También consideramos que es inconveniente hacer progresiva la tasa de impuesto de renta corporativa. Esto genera desincentivos para que las empresas inviertan en su crecimiento, es decir, para que innoven, lo cual constituye un freno de facto al crecimiento. Se debe, eso sí, poner talanqueras a la gimnasia tributaria empresarial, que permite a algunas empresas poderosas reducir en exceso su tributación efectiva. Pero un impuesto progresivo a la renta corporativa no corrige el problema y al contrario puede producir nuevos incentivos a piruetas contables (por ejemplo, fraccionando empresas) para aprovechar las tasas diferenciales.

3. El privilegio de los sectores que gozan de beneficios que no incorporan el costo total de su impacto en la sociedad por las consecuencias en salud o ambiente.

Los impuestos verdes, presentes en la reforma original, y los impuestos a la comida chatarra, ausentes, son también impuestos justos: además de conseguir recaudo, reconocen el costo para la salud y para el medio ambiente de algunas actividades, inducen la reducción de consumos dañinos y aumentan consumos más benéficos para el interés común. Igualmente, estos impuestos pueden incentivar la generación de emprendimientos para producir bienes más sanos y amables con el ambiente. Evitar los impuestos verdes es otorgar el privilegio de crear esos daños sociales para provecho personal. Como incrementar los costos de estas actividades de forma abrupta tendrá efectos negativos en el empleo que generan y en los precios a sus consumidores (de combustibles, de productos alimenticios en cuyas cadenas productivas se usan pesticidas, de alimentos chatarra), la implementación de algunos impuestos puede ser gradual. Pero debe quedar consignados en la norma ya, para alinearse además con los objetivos de desarrollo sostenible. Así, se podría marcar el compromiso con la salud y el medio ambiente pero facilitando la transición y minimizando los impactos durante la crisis.

4. El privilegio de quienes hoy gozan de gasto público que podría sacrificarse.

Consideramos deseable un compromiso decidido contra gastos del gobierno que podrían sacrificarse. Algunos pueden ser cuantiosos, y aún si es cierto que otros recortes no lo son en el panorama amplio del presupuesto general (renovaciones frecuentes de flotas de automóviles, conductores particulares, celulares, gasolina, esquemas de protección sobredimensionados, incluso sueldos de altos funcionarios y congresistas), recortarlos es importante dado el principio de iniciar con la solidaridad de los más privilegiados por legitimidad y para recobrar confianza.

Finalmente, un principio transversal a todas estas medidas es el de enviar a los contribuyentes mensajes correctos que consoliden su legitimidad. Así, por ejemplo, consideramos que la austeridad en el gasto o el recortar beneficios de unas empresas sobre otras ayudarían a avanzar en la dirección de recobrar la confianza en el acuerdo colectivo implícito en nuestro estatuto tributaria. Agregariamos dos puntos más:

a. La normalización tributaria no puede convertirse en el mensaje a los evasores de que “siempre habrá otra oportunidad” para recibir un indulto frente a su desfalco al fisco. Acudir a esa zanahoria debe acompañarse con el garrote de consecuencias serias si no se hace, incluso penales que hoy sólo aparecen para desfalcos multimillonarios y en una regulación sin dientes.

b. El día sin IVA no debe implementarse y menos regularizarse. Envía a los contribuyentes un mal mensaje de cultura fiscal, al sugerir que el gobierno puede vivir sin esos impuestos y que no pagar impuestos es un motivo de festividad.

II. Diálogo amplio y representativo de los muy diversos intereses sociales.

Después de constatar que la propuesta original del gobierno no tenía el apoyo siquiera de su propio partido, es obvio que hace falta mucho diálogo. En este momento los interlocutores cruciales son el congreso y también los grupos movilizados en el paro, no todos representados por el comité del paro.

La necesidad de establecer una senda de aumento del recaudo descansa sobre la premisa de que el bienestar, y por tanto la estabilidad social, dependen de la estabilidad fiscal y macroeconómica. Pero no es menos cierto que la estabilidad macroeconómica y fiscal dependen de la estabilidad social. Al mismo tiempo, las necesidades fiscales se multiplicarán mientras el país esté sumido en el conflicto social y una reforma fiscal virtuosa será imposible mientras no convoque apoyo político y social.

Para adoptar medidas adecuadas y al tiempo atender al descontento social es imprescindible el diálogo con el Congreso y los partidos políticos, como siempre, así como con los sectores movilizados, dado el estallido social de descontento. No nos parece conveniente, ni siquiera estratégico, responder a las demandas sociales con medidas unilaterales sin concertar. Por ejemplo, ya se anunció gratuidad en educación para estratos 1 al 3 y subsidio del 25% para empleo juvenil. Si el gobierno está dispuesto a destinar recursos a satisfacer las demandas de la movilización popular, creemos que es conveniente estudiar su diseño e implementación como parte del diálogo que escuche las demandas ciudadanas y las visiones de los partidos. Así, será más fácil construir confianza y salir de la crisis social que con medidas unilaterales, aún si están bien intencionadas y encaminadas.

Ese espíritu debe permear la nueva propuesta de reforma fiscal. Los elementos que delineamos arriba para una reforma tributaria virtuosa deben implicar ganancias de bienestar colectivas. Su diseño e implementación debe construirse como parte del diálogo que busque atender a las demandas ciudadanas y las visiones de los partidos. Si tenemos razón en sus virtudes, que son colectivas y en contra de intereses particulares, deberían poder convencer a los grupos que buscan representar el conjunto de la sociedad. Si estamos equivocados, esos grupos deberían poder demostrarlo con argumentos sensatos.

Es igualmente inconveniente pretender llegar a esos acuerdos por medio de presiones que hoy ya causan gran sufrimiento humano y amenazan seriamente la frágil senda de recuperación económica de la que dependen millones de hogares colombianos. La desesperada situación económica de muchos no admite adicionar las nuevas amenazas a la generación de empleo que surgen de los extensos bloqueos. La movilización popular es más contundente si no se le pueden endilgar actitudes que violentan al resto de la sociedad, incluyendo violentar su derecho a la movilidad y los que dependen de la movilidad de otras personas, bienes y servicios.

III. Un esfuerzo fiscal que garantice mayor recaudo es necesario.

El nuevo y más justo pacto fiscal es inviable sin una reforma tributaria que garantice la sostenibilidad fiscal vía mayor recaudo futuro. Esto con el fin de viabilizar el financiamiento que se requiere para las urgencias inmediatas, principalmente proveniente de deuda externa dada la escasa disponibilidad de recursos locales. Sin esa credibilidad el crédito necesario será mucho más caro, obligando al país a dedicar su ya difícil esfuerzo fiscal a pagar intereses. Las altas tasas de interés se trasladarían también a las que los colombianos pagamos para financiar nuestros propios gastos. Las últimas semanas han mostrado ya un encarecimiento del crédito.

Las opciones de financiar gastos públicos con emisión por parte del Banco de la República y vender activos del Estado tampoco son convenientes. Los gastos que se requiere financiar son recurrentes. Por un lado, porque existe la expectativa de que algunos de los gastos a financiar, como el ingreso solidario, serán permanentes. Por otro porque, si bien se empeoró, el descuadre fiscal no es nuevo. La venta de activos públicos generaría algo de caja para financiar gastos actuales, pero a costa de renunciar a ingresos futuros. Nos dejaría entonces desnudos hacia adelante para responder a las continuas demandas y necesidades sociales.

Aunque los créditos al gobierno por parte del Banco de la República, financiados con emisión monetaria, pueden ser una alternativa plausible para financiar gastos de emergencia, son una mala opción para financiar estos gastos recurrentes. Colombia dependió de la emisión por varias décadas. Esto resultó en niveles de inflación cercanos al 30%, hasta que la Constitución del 91 declaró la independencia del Banco de la República. Si se dependiera del mismo sistema para financiar de forma recurrente el nivel de gasto público que el país ha tenido en las últimas tres décadas, mucho más alto que el de esos tiempos, podríamos tener niveles de inflación mucho mayores. [Nuestros cálculos sugieren que podrían tocar hasta el 100% anual.](#)

Las circunstancias actuales recomiendan precaución adicional en el uso de esta alternativa, incluso si es para financiación de gastos de emergencia temporales. Por una parte, porque financiados esos gastos de emergencia quedaría el problema fiscal estructural y la necesidad de financiación por inversionistas externos, que se dificultaría si se mina la reputación de independencia del Banrep. Por otra, porque la presión inflacionaria de la emisión, inusual en un contexto de corto plazo y demanda deprimida, se vuelve más riesgosa en medio de restricciones a la producción y distribución como las asociadas a la pandemia o el paro. En estas circunstancias el aparato productivo tiene limitada capacidad de responder con mayor producción al impulso que la liquidez da a la demanda, y puede acabar haciéndolo vía incrementos de precios.

Como hemos mencionado ya, consideramos que lo aprobado no debe ser transitorio. Lo que la reforma debe hacer es garantizar sostenibilidad fiscal futura, no pagar hoy del bolsillo colombiano los gastos actuales. Un incremento temporal del recaudo representaría un alivio sólo tenue a las finanzas actuales y no enviaría las señales necesarias de solidez a los financiadores que sí pueden apoyar los gastos actuales. Más importante, una alternativa de ese tipo implicaría perpetuar el actual sistema tributario, que ni genera suficiente recaudo ni cumple con el propósito crucial de redistribución, importante en cualquier sociedad, pero mucho más en una de las sociedades más desiguales del mundo. Mal podría la masiva movilización social contra el status quo ser un argumento para perpetuarlo ese status quo.

Enfatizamos entonces que más que una serie de medidas incompletas y transitorias en el estatuto tributario, esta oportunidad debería ser aprovechada para, por un lado, resolver algunas de sus injusticias de fondo y, por otro, que los egresos que acordemos sean coherentes con los recursos con los que dotemos al Estado en el largo plazo. Tiene sentido, en esa lógica, que muchas de las disposiciones acogidas entren a regir de manera muy paulatina: más que buscar subir el recaudo de manera transitoria, la reforma debería propender por subirlo en el futuro.

Nota Macroeconómica No.30

Facultad de Economía - Universidad de los Andes

Marcela Eslava | Decana, Facultad de Economía

Leopoldo Fergusson | Director CEDE, Facultad de Economía

Autores: Juan Camilo Cárdenas, Carlos Caballero, Marcela Eslava, Leopoldo Fergusson, Marc Hofstetter, Oskar Nupia, David Pérez Reyna, María Alejandra Vélez, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación

Reconocimiento como Universidad:

Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento personería jurídica:

Resolución 28 del 23 de febrero

CEDE

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico

 Universidad de
los Andes
Colombia

Facultad
de Economía