

Documentos breves FCE - CID N° 1

ABRIL DE 2016

REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL: PROPUESTAS AL BANQUILLO*

POR: Jorge Armando Rodríguez** y Javier Ávila Mahecha***

● **Requiere Colombia** una nueva reforma de los impuestos nacionales? Y si la respuesta a este interrogante es afirmativa, ¿debería acogerse la reforma propuesta por la *Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria*?

Desde principios de los noventa el gobierno nacional ha venido generando un déficit fiscal “estructural”, una manera de decir que hay un desfase entre los gastos y los ingresos permanentes, aquellos que registran cierta independencia con respecto al ciclo económico

(en 2015 dicho déficit representó el 2,2% del PIB, según el Ministerio de Hacienda). Tras el surgimiento de ese déficit estarían los mandatos constitucionales y las políticas tendientes a construir un Estado social de derecho (o, para no ir tan lejos, un Estado capaz de cumplir funciones básicas para el desenvolvimiento de una sociedad democrática), mandatos y políticas que encierran aspiraciones legítimas y deseables, pero que dan lugar a gastos permanentes. De acuerdo con el diagnóstico sobre el que reposa la justificación del aumento de la carga tributaria agregada, conviene aislar tanto como sea posible la financiación de tales gastos permanentes de las fluctuaciones coyunturales de la actividad económica. A ello habría que aunar las nuevas demandas de gasto público que surgirían a raíz del fin del conflicto armado.

· Una versión resumida de este artículo apareció publicada en la revista digital *Razón pública*, 11 de abril de 2016.

· Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia e investigador del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID).

· Profesor de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Central e investigador Económico Tributario de la DIAN. Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad exclusiva de los autores.

Si se adoptaran las propuestas de la Comisión de Expertos, el nivel de tributación agregado se elevaría entre cerca de 1% y 1.8% del PIB, según sus estimativos, dependiendo de las recomendaciones específicas que se acojan. Con todo y que el desperdicio de recursos públicos debe ser cuantioso, los dineros adicionales en verdad se requieren. No basta, sin embargo, con que una reforma tributaria arroje recaudos para convertirla en una buena reforma.

No todo es plata

Aun si no hubiera necesidad de arbitrar ni un solo centavo de recaudo adicional, valdría la pena remover del régimen impositivo las ineficiencias e inequidades más protuberantes acumuladas reforma tras reforma. No escasean los ejemplos de problemas de ese tipo que habría que solventar, algunos de ellos de reciente data.

Lesionados por el uso desmedido de gravámenes sobre la nómina, el mercado laboral y la generación de empleo clamaban por la reducción de los parafiscales. Sin embargo, para lograr tal reducción la reforma de 2012 tomó un camino innecesariamente enmarañado: el desdoblamiento del impuesto sobre la renta de las sociedades en el impuesto ordinario y el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). La actual separación del gravamen eleva los costos de cumplimiento para los contribuyentes y los costos de administración para la DIAN, al tiempo que torna aún más difícil establecer, frente

a lo que por lo regular es, la incidencia del impuesto, o sea saber quien acaba pagándolo. Todo ello contribuye a desacreditar el impuesto sobre la renta, un instrumento de considerable potencial si se quieren distribuir las cargas impositivas de manera progresiva.

Aprender de las experiencias de otros países es una buena cosa, pero implantar en el país justo una copia más defectuosa que funcional del impuesto mínimo alternativo estadounidense difícilmente es un ejemplo destacable de aprendizaje. Mientras la versión norteamericana cobija a personas naturales y jurídicas, la versión local solo cubre a las primeras, para no hablar de la introducción de nuevas categorías de contribuyentes y de unas tablas de tarifas que quedaron en deuda con la coherencia. Tenemos también el caso del gravamen a los movimientos financieros, adoptado en 1999 con rasgos idiosincráticos y promesas expresas de duración pasajera, que se ha convertido en el impuesto que casi todo el mundo critica por adolecer del efecto cascada, amén de otras deficiencias, pero que, aduciendo los apuros de plata, nadie parece atreverse a eliminar, como si fuera imposible sustituir fuentes de ingreso¹.

Propuestas acertadas

La Comisión de Expertos hizo un trabajo técnicamente juicioso y encomiable. Pero la

¹ En su momento el gravamen se describió, de manera errada, como un impuesto Tobin.

técnica tributaria debe ser sometida al escrutinio democrático, incluido el de la política y el de la academia. Desde el punto de vista del funcionamiento ordenado y transparente del régimen impositivo, consideramos de gran importancia la propuesta de reunificar el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Hoy en día se utilizan dos canales de recaudo para el mismo impuesto, lo cual no implica, por sí mismo, que la carga tributaria asociada sea alta. La tarifa efectiva de las sociedades ronda entre 23 y 25%, según nuestros propios estimativos (la tarifa efectiva aumenta un tanto si se añade el CREE y algo más con el impuesto a la riqueza).

Otra propuesta bien orientada es la de eliminar el régimen de impuesto mínimo alternativo, régimen que no era una mala idea en su versión teórica original pero que se echó a pique en su adaptación al medio nacional. Parece asimismo buena la idea de gravar los dividendos recibidos; en este caso la doble tributación resultante sería, más que nada, una forma de integrar el impuesto sobre la renta personal y corporativa.

Son particularmente valiosas las recomendaciones dirigidas a corregir, en el impuesto sobre la renta de las sociedades, las inequidades horizontales derivadas de deducciones, exenciones y tratamientos preferenciales, al igual que las recomendaciones dirigidas a hacer menos laxo el régimen de las entidades sin ánimo de lucro. A la misma

categoría pertenecen muchas de las ideas para hacer frente a la evasión y fortalecer a la DIAN².

¿Competitividad o eficiencia?

La Comisión advierte que, además de incrementar el recaudo, sus recomendaciones buscan aumentar la equidad y contribuir a la competitividad tributaria. Las propuestas que ella hace podrían juzgarse entonces desde el punto de vista de esos criterios. Sin embargo, según la literatura técnica, la competitividad no forma parte de las características deseables de un sistema tributario. Junto con la equidad, sí figura allí la eficiencia impositiva, pero eficiencia y competitividad no son lo mismo. En tanto que el ideal de la eficiencia es que los impuestos interfieran lo menos posible en las decisiones de los agentes económicos, el ideal de la competitividad es derrotar a los rivales.

No es intrascendente que la Comisión haya optado por hacer hincapié en la competitividad tributaria, más que en el criterio de eficiencia, que también ocupa un lugar en sus informes.

La competitividad suele ser invocada para justificar la reducción de la carga tributaria sobre los negocios, o sobre las utilidades y la riqueza, a niveles inferiores o por lo menos similares a los existentes en otros países considerados competidores. Pero resulta que la localización de

² Aparte de constituirse en una rica fuente de propuestas, el informe de los comisionados ofrece un sólido diagnóstico del sistema tributario colombiano.

las actividades económicas no depende solo de la tributación sino que depende también de factores como el tamaño del mercado, el nivel educativo de la población, la disponibilidad de infraestructura de transporte y el imperio de la ley.

Tratando de atraer negocios, los países competidores bien pueden terminar con el nivel de tributación de los paraísos fiscales y eventualmente con insuficiencia aguda de ingresos tributarios para financiar el gasto público permanente.

En la década de 1980, el impuesto sobre la renta era la principal fuente de ingresos tributarios del orden nacional. Desde comienzos de la década de 1990, los recaudos del impuesto sobre la renta y el IVA han estado, por término medio, prácticamente a la par³. Puesto que por lo menos el 96% del recaudo adicional obtenido con las medidas propuestas por la Comisión de Expertos provendría del IVA, ese balance se rompería. Dependiendo excesivamente de uno de estos dos instrumentos de recaudo tiene sus desventajas. Por ejemplo, mientras que el IVA es un instrumento de posibilidades estrechas para fines de equidad, el impuesto sobre la renta tiene limitaciones para meter en cintura a las actividades económicas informales. A semejanza de las herramientas del carpintero, cada impuesto sirve más para unos propósitos que para otros. La propuesta de ladear la balanza recaudatoria en

³ Desde 2012 la balanza se ha inclinado un tanto a favor del impuesto sobre la renta, debido al CREE.

favor del IVA y en contra del impuesto sobre la renta es de hondo calado y lleva a preguntarse si la Comisión le dio al argumento de la competitividad tributaria una preponderancia exagerada.

Por supuesto que lo que hacen otros países tiene su importancia, pero es mejor escoger nuestra política tributaria ante todo a la luz de los criterios de eficiencia, equidad y administración, así como también del nivel de recaudo que se considere adecuado.

Impuestos y redistribución

La redistribución del ingreso y de la riqueza está identificada en la teoría de las finanzas públicas como una función básica de la política fiscal. Estimaciones realizadas por la CEPAL y el Instituto de Estudios Fiscales revelan que los instrumentos fiscales en los países miembros de la OCDE logran reducir en un 35% el grado de concentración del ingreso, mientras que en América Latina ese efecto es apenas del 6%, siendo todavía más pequeño en Colombia⁴.

Los tributos que toman en consideración la capacidad de pago de los contribuyentes y que aplican sobre ella tarifas marginales crecientes contribuyen en la promoción de una distribución más equitativa. Sin embargo, a nivel nacional solo el impuesto de renta de personas naturales y el impuesto sobre la riqueza presentan esas

⁴ CEPAL y IEF (2014), "Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea", *Colección Estudios*, No. 8, Madrid.

características, pero su impacto es muy limitado pues en conjunto participan con menos del 10% del recaudo tributario. Del otro lado se encuentran los impuestos que gravan los bienes y servicios, con un perfil regresivo y una participación del 41% en la estructura tributaria nacional. No obstante, las exenciones, exclusiones y tarifas diferenciales del IVA, que tienden a beneficiar sobre todo a las familias de bajos ingresos, contrarrestan su regresividad, al punto que es probable que el IVA resulte siendo en el agregado un impuesto proporcional.

La Comisión de Expertos ha propuesto gravar los dividendos y las pensiones altas, limitar en términos relativos y absolutos los beneficios tributarios de las personas naturales, poner bajo vigilancia los costos y gastos reportados por personas naturales independientes, ampliar la base de contribuyentes y ajustar los rangos y las tarifas marginales del tributo. Posiblemente el conjunto de estas medidas mejora el reparto de las cargas entre los contribuyentes, pero la redistribución resultante solo tiene lugar en el decil más alto del ingreso, ya que el 90% de la población colombiana no alcanza los umbrales para convertirse en contribuyente del impuesto sobre la renta.

En estas condiciones, si se quiere que los impuestos directos ayuden a mejorar de forma significativa el perfil distributivo colombiano, además de fortalecer las políticas para hacer menos desigual la distribución antes de

impuestos, habría que elevar la carga tributaria sobre la parte más alta de la escala de ingresos y de riqueza, y no solo repartir bien la carga actual dentro de ese grupo. El impuesto a la riqueza circunscrito a las personas naturales y con tarifas marginales progresivas moderadas es un buen candidato a sumarse al esfuerzo. Empero, de acuerdo con la Comisión, “Por construcción, las propuestas en materia de impuestos directos sobre personas naturales y jurídicas, tienen un impacto en recaudo neutro”⁵.

Tal como están las cosas, lo que ocurra con la reforma del impuesto de renta personal no es asunto que afecte la situación tributaria de la amplia mayoría de la población⁶. Por el contrario, las propuestas de generalizar la base gravable del IVA y elevar su tarifa del 16% al 19% competen a todos los colombianos. La Comisión sabía que las modificaciones planteadas con respecto a este gravamen tendrían un efecto regresivo y por eso se mostró partidaria de adoptar, por el lado del gasto público, medidas compensatorias focalizadas en los estratos de ingresos más bajos. Un problema central de seguir ese camino es que para las personas de bajos ingresos el pago del IVA se convertiría en un hecho cierto, virtualmente inexorable, mientras que tanto su

⁵ “Estimaciones preliminares del impacto en recaudo de las propuestas de la Comisión” (s.f.), documento anexo al Informe final de la Comisión de Expertos, p. 4.

⁶ La reducción del umbral a partir del cual se estaría sujeto al impuesto sobre la renta, planteado por la Comisión de Expertos, efectivamente cobijaría a un número significativo de nuevos contribuyentes, pero, aún así, el impuesto seguiría cayendo sobre el 11% de la población ocupada, aproximadamente.

selección como beneficiarios de programas sociales como la recepción, tamaño y continuidad de los beneficios están sujetos a múltiples contingencias.

El efecto global de la propuesta de la Comisión no es favorable a la equidad. Si bien es cierto que se lograrían avances en el impuesto de renta personal, sus efectos son limitados, más aún si se toma en cuenta que el mayor recaudo obtenido en el impuesto personal financiaría una reducción de la carga tributaria corporativa, tal como se expresa en el informe final del organismo. En términos de recaudo adicional, el peso de la reforma recaería casi de manera exclusiva sobre el IVA, con disposiciones que ciertamente pueden mejorar la eficiencia del tributo, pero que conllevarían un impacto redistributivo negativo.

¿Mal momento?

Por último, hay que preguntarse si es oportuno aumentar la presión impositiva ahora que la economía se ha desacelerado. La teoría económica de las finanzas compensatorias apunta a que el momento oportuno de hacerlo son las épocas de vacas gordas. Hacerlo en épocas de vacas flacas diezma la demanda agregada y acentúa las fuerzas contractivas, dado un volumen de gasto público. La teoría política, o por lo menos una teoría política, dice que los tiempos de crisis son los tiempos de reforma, y parece que la Comisión de Expertos se inclina por esta.

Sea como fuere, la reforma tributaria estructural no se hizo durante la primera década del siglo XXI, en general una época de vacas gordas. Y aun si el aumento de la carga tributaria en el corto plazo redujera el déficit estructural del gobierno nacional, las consecuencias sobre la actividad económica de la austeridad fiscal en el momento equivocado seguramente se harían sentir. Aunque estamos ante una aparente sin salida, un proyecto de reforma podría llevarse al Congreso y aprobarse en el presente año, por ejemplo, pero entrar en vigencia, al menos en lo fundamental, una vez se supere cierto umbral de recuperación de los niveles de empleo e ingresos.

Si existe algo que se pueda llamar paciencia tributaria, habría que decir que el país ha mostrado una buena dosis de ella con los reformadores de un antaño no tan lejano. Los traspiés reformatorios del pasado deben de haber erosionado la credibilidad de los nuevos intentos de reforma, al margen de quien tuvo la culpa. Para detener la saga de experimentos fallidos, el sistema tributario colombiano debería reconstruirse sobre los cimientos de la equidad, la eficiencia y la administración, más sólidos que los andamios que hoy lo sostienen, aunque poco novedosos en la historia de las ideas. Sin embargo, eso tiene por lo menos un precio: mermarle al protagonismo concedido al criterio de la competitividad vía impuestos.