

Bogotá, 5 de diciembre de 2016

¿Se necesita la reforma tributaria?

Por Diego Otero Prada

Introducción

El documento está dividido en dos partes. En la primera se da una visión macroeconómica para caracterizar la ideología detrás de la reforma tributaria y la segunda se concentra en proponer alternativas de cambio a la propuesta del gobierno.

Tendencias económicas

Hay dos grandes tendencias en economía: la ortodoxa, a veces denominada neoclásica, lo que se llama la mainstream (la corriente principal), y lo que llamamos la corriente heterodoxa. Cada una de ellas tiene variantes internas.

En la versión ortodoxa ejemplificada en las recetas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Europea predomina una defensa de las fuerzas de mercado, la desregulación en todos los campos (financiera, laboral comercial,..), la política de inflación objetivo, el déficit fiscal cero, la independencia del banco central, la defensa del libre comercio y los tratados de libre comercio, las privatizaciones de las empresas de servicios públicos, de salud, de pensiones y de educación, la reducción de impuestos al capital, la disminución de salarios y el ataque a los estados de bienestar.

En la corriente ortodoxa se encuentran los monetaristas, los neoclásicos, los neokeynesianos, los nuevos clásicos, la escuela de la oferta, la escuela de Virginia de la decisión pública y lo que se denominan neoliberales.

Para estas corrientes el déficit fiscal es un fetiche. Todo déficit fiscal es malo. Para ellos las recesiones se combaten reduciendo el gasto, aumentando los impuestos y disminuyendo los costos salariales juntamente con la disminución los costos al capital. La teoría defiende

que bajar los impuestos al capital da lugar a crecimiento y a aumento del empleo.

En la versión heterodoxa existen varias corrientes: keynesianos, post keynesianos, algunos neokeynesianos, marxistas, regulacionistas, ricardianos, kaleckianos

Se supone por los ortodoxos que al bajar los impuestos al capital se produce más inversión, lo cual tampoco es siempre cierto porque si no hay demanda, este ahorro adicional se va a especulación financiera y en mayores utilidades distribuidas sin impacto sobre el empleo como afirman sus defensores.

De todas maneras hay que comentar lo siguiente. La globalización favorece al capital, lo que ha obligado a que los países le bajen las cargas, que ha tenido como resultado una disminución en los impuestos a las sociedades y a las personas naturales de altos ingresos. Entonces, todos los países, para no perder la competitividad disminuyen los impuestos a las empresas, lo que ha dado lugar a lo que se llama dumping fiscal y social (bajos salarios). Pero al hacerlo, simplemente se favorecen las empresas porque todos los países se igualan en impuestos a las sociedades y los ricos y el efecto neto es cero en cuanto a competitividad internacional.

Pero para combatir esta tendencia favorable al capital se requiere de una lucha mundial, de una coordinación de los diferentes sectores sociales y políticos que buscan justicia social y equidad.

En la situación colombiana, dada la recesión que vivimos, lo que hay que aumentar es el gasto público, no importa que en el corto plazo se incremente el déficit fiscal, que se financiaría con deuda (la proporción de la deuda con respecto al PIB es razonable), porque este incremento del déficit fiscal causa un efecto positivo sobre los ingresos y el PIB que hace disminuir el déficit fiscal.

El ejemplo de Estados Unidos es muy dicente. Antes de la crisis de 2008 el déficit fiscal era de 1,1% en 2007. En 2008 aumentó a 3,1% en los siguientes años alcanzó cifras de 9,8% en 2009, 8,7% en 2010, 8,5% en 2011 y ya a partir de 2013, al recuperarse la economía, el déficit fiscal comienza a disminuir a 2,8% en 2014 y a 2,5% en 2015, sin que

la inflación empeorara; esta política fiscal fue acompañada de un relajamiento monetario y alto endeudamiento público.

Lo contrario ocurrió en Grecia. Las medidas de austeridad, de incremento en los impuestos y de reducción en el déficit fiscal no han resuelto nada en este país.

A la OECD, según CNN Money de noviembre 2016, le gusta el plan de inversión pública de infraestructura de Trump financiado con bonos y asociación privada con rebaja de impuestos a las sociedades, que implicará un incremento en el déficit fiscal en el corto plazo. La OECD quiere que los países desarrollados inviertan más para estimular la economía. Que este es el camino para crecer.

Colombia tiene un endeudamiento público de 56,6% como proporción del PIB que no es alto. La mayoría de los países europeos y Estados Unidos tienen un endeudamiento público por encima de 90%, cuando la regla en la Comisión Europea es la de que el endeudamiento no puede ser superior a 60% del PIB.

Igualmente, la meta del déficit fiscal en Europa es un máximo de 3,0% que no siempre se cumple en la actualidad. En Colombia, el déficit fiscal del gobierno para 2016 se proyecta en 3,6% y se estima que será de 3,3% en 2017 y de 2,8% en 2018, por debajo de la meta de la regla fiscal que permite mayores valores, pero el gobierno y los economistas ortodoxos hablan de que hay que ser más austeros, y de ahí la necesidad de nuevos impuestos según ellos. Pero, al contrario de esta tendencia ortodoxa lo que se requiere es aumentar el déficit fiscal, y si es necesario para que esto ocurra ir contra la regla fiscal, la decisión correcta es la de eliminar esta ley restrictiva.

Pero esta política debe estar acompañada de otras en el campo monetario y en los sectores reales de la economía. Hay que establecer política industrial y agropecuaria para que estos sectores crezcan y abastezcan la demanda interna y hacerlos competitivos para que exporten. En verdad se trata de un cambio de modelo económico.

Fíjense que el argumento es muy diferente al de los ortodoxos. Estos dicen: se cayeron los ingresos por el petróleo y el sector minero. Necesitamos sustituirlos y debemos cumplir la regla fiscal, diseñada por

ellos para hacer imposible una verdadera política macroeconómica. Hay que reducir el déficit fiscal y para ello hay que aumentar el IVA.

El incremento del IVA es recesivo

En la situación actual de Colombia, es recesivo un incremento del IVA de 16% a 19% además de que incrementa la desigualdad de ingresos, es decir, aumenta el índice Gini.

Es muy fácil verlo. Un incremento del IVA de 16% al 19%, equivale a un incremento en el costo de la canasta de bienes y servicios de 18,75% y a una pérdida real en los ingresos en 2017, pérdida cuyo valor depende del incremento en los salarios y en la inflación. El aumento en los salarios apenas compensará a la inflación causada en 2016 así que la caída en el ingreso real es fuerte. ¿Y creen los amigos ortodoxos que de esta manera se reactivará la economía? ¿No han visto lo ocurrido en otros países con esta política?

Si el incremento salarial es de 6% hay una pérdida real en 2017 de 12,75%, pero el valor exacto depende de la composición del gasto por estratos, siendo menor el impacto para los ricos que para los pobres y la clase media.

Todo incremento del IVA siempre afecta el nivel real del ingreso, dependiendo de los incrementos en los sueldos y de la inflación; por lo tanto, de la capacidad de gasto de los hogares que explica más del 70% del PIB.

De ahí que un incremento de IVA es recesivo como se propone en Colombia.

Los impuestos al capital.

Se favorece a las empresas y a los ricos.

1. Las empresas tienen una tasa de impuesto que baja de 43% a 33% según la reforma igual para todas las empresas, sean estas pequeñas medianas grandes.

No se habla de la eliminación de beneficios injustificados, lo que termina en que la tasa de imposición real sea bastante inferior, por

debajo de 20% lo que estaría menos de lo que se da en el mundo (Tabla 1).

2. Se elimina el impuesto al patrimonio, que favorece a los ricos. Este debe reestablecerse a partir de cierto valor y con tasas crecientes a medida que aumenta el patrimonio.
3. Se crea el impuesto al carbono que sube los precios de la gasolina ya de por sí altos. Lo mejor es tomar del ingreso al productor esos recursos cambiando la fórmula de precios de los combustibles para vayan más recursos al gobierno.
4. Las utilidades distribuidas pagan impuesto si van a los individuos, pero se eximen si van a empresas. Se crean dos escalas de 5% y 10%. En muchos países estos impuestos a las utilidades llegan hasta casi 50% (Ver Tabla 1).

Alternativas al impuesto del IVA

No estamos en contra de tomar medidas para mejorar la estructura tributaria, como eliminar aspectos inequitativos y aún aumentar ingresos con fuentes no recesivas ni que perjudiquen la distribución de ingresos. Hay que mencionar que el proyecto del gobierno tomó todo lo malo de la Comisión Tributaria y dejó las propuestas convenientes.

Presento a continuación los siguientes cambios.

1. Impuesto de herencia. Aumentar la tarifa de 10% haciéndola progresiva. En la mayoría de los países los impuestos sobre la herencia son más altos, llegando hasta tasas superiores a 50% dependiendo de quién es el heredero, si esposa, hijos, hermanos, padre, abuelo, parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad u otros. En el mundo estos impuestos pueden llegar hasta 70%.
2. Colocar de nuevo el impuesto patrimonio de las personas naturales, de forma progresiva, a partir de un cierto valor.
3. El impuesto a las empresas puede bajarse a 32% pero sin aceptar ningún beneficio, excepto por circunstancias muy bien estudiadas. Se afirma por la Comisión Tributaria de 12 billones de

pesos anuales en beneficios y en el proyecto del gobierno no se dice nada de esto.

En el país existen los contratos de estabilidad jurídicas inventados en el gobierno de Uribe; las exenciones por 30 años al sector hotelero; las zonas francas con impuestos reducidos.

4. Definir el impuesto a las utilidades distribuidas independientemente si se reciben por las personas o se envían a personas jurídicas, porque si esto se permite ya se tiene un hueco para evitarlo. En el proyecto del gobierno se plantean dos escalas de impuesto de 5% y 10% un impuesto de 10% cuando en el resto del mundo se llega a impuestos de 30% y más. E, igualmente, hacerlo progresivo (Ver Tabla 2).

3. Reestructurar el catastro tanto urbano como rural, especialmente este último que está bastante desactualizado y que favorece a las fincas grandes y a los terratenientes. Fijar topes mínimos y máximos. Siempre impuestos progresivos.

4. Combatir los trucos de empresas y personas naturales como precios de transferencia; atacar los paraísos fiscales; los gastos que se constituyen como costos en las empresas que corresponden a ingresos de los directivos o dueños.

5. No más impuestos adicionales a los combustibles. Mejor tomar parte de los ingresos al productor.

6. Establecer un impuesto a las pensiones altas.

7. La paz puede dar billones de pesos de ahorro cada año

De acuerdo con el estudio que realicé sobre los gastos de la guerra, con paz, anualmente se podrían liberar 15 billones de pesos.

8. Establecer un impuesto a las rentas de las personas naturales progresivo y alto para los grandes ingresos. Un máximo de 35% de la reforma tributaria es bajo. En los países desarrollados se llega a tasas hasta de 50% mientras que en los de bajo desarrollo las tasas son más bajas, alrededor de 30%. Pero en los primeros los índices de desigualdad están por debajo 0,40 y en el resto por encima. Dada la desigualdad de ingresos tan fuerte en Colombia hay que colocar

impuestos altos para los niveles altos de renta como de patrimonio, herencia y utilidades distribuidas.

En lo que tiene que ver con las personas naturales los ricos no pagan impuestos suficientes sobre las rentas de trabajo y mucho menos sobre las rentas de capital.

9. En las entidades sin ánimo de lucro, las ESAL, hay de todo. Están las universidades, los fondos de pensiones, las cooperativas y un número enorme de fundaciones, por ejemplo de tipo religioso, algunas de las cuales deberían estar sujetas a pago de impuestos.

En lo que tiene que ver con las religiones, lo que se refiere al culto propiamente dicho, a sus funciones intrínsecas, no deben gravarse pero a actividades de tipo comercial y productivos como supermercados, peluquerías, empresas si deben ser objeto de imposición.

10. Fortalecer la DIAN con personal e infraestructura para control de evasión. No basta con declaraciones de buenos deseos sin reflejarlo en el presupuesto. Definir un plan de formación de personal, nuevos profesionales altamente calificados y de soporte de hardware y software.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la desigualdad creciente de los ingresos en Colombia antes y después de impuestos así como el clima recesivo de la economía, no se debe aumentar el IVA y sí introducir impuestos progresivos y altos de patrimonio, renta a las personas naturales, a las herencias, a las ESAL que tienen como acción el lucro y a las utilidades distribuidas.

La desigualdad de ingresos de Colombia está entre las diez más altas del mundo. El sistema tributario es un mecanismo para disminuirla. Pero la reforma del gobierno producirá lo contrario porque favorece al capital y a los altos ingresos. De ahí que esta reforma debe rechazarse totalmente y producir una nueva y mejor.

Tabla 1. Impuestos a las sociedades

País	%	País	%
Estados Unidos	38,90	Costa Rica	30
Zona euro	24,60	Honduras	30
China	25	Nicaragua	30
Francia	33	Perú	30
Alemania	29,65	R. Dominicana	27
Brasil	34	Panamá	25
México	30	Uruguay	25
Argentina	35	Chile	22,05
Venezuela	34	Paraguay	14

Fuente: Trading economics (2016). List of countries by corporate tax rate

Tabla 2. Impuestos a los dividendos

País	%	País	%
Argentina	10	Lituania	15
Australia	30	Malasia	0
Austria	25	México	10
Bélgica	25	Marruecos	15
Brasil	0	Países Bajos	15
Bulgaria	5	Nueva Zelandia	30
Canadá	25	Nigeria	10
Chile	35	Noruega	25
Croacia	12	Panamá	10
Checoslovaquia	37	Perú	4,1
Dinamarca	27	Filipinas 3	30
Finlandia	30	Filipinas	30
Francia	30	Polonia	19
Alemania	26,375	Portugal	25
Grecia	10	Rumania	16
Hungría	0	Rusia	25
India	0	S. Arabia	5

Indonesia	20	Serbia	20
Irlanda	20	Sur África	15
Israel	25	España	20
Italia	26	Suecia	30
Japón	15,315	Suiza	35
Corea	12	Tailandia	20
Venezuela	34		

Fuente NYSE (March 2015). Dividend withholding NYSE Index Group.