

28 de julio de 2022

Elementos para una reforma tributaria estructural

Estructura tributaria moderna y populismo, ¿dos visiones excluyentes?

Mauricio Alviar Ramírez Decano Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas

Colombia se encuentra en una coyuntura económica bastante retadora y compleja toda vez que se requiere, por un lado, el aumento de los ingresos de la nación para atender el gasto público y, por otro, la llegada de un nuevo gobierno que tiene una alta probabilidad de implementar políticas económicas en línea con el denominado populismo macroeconómico.

El gasto público está conformado por el gasto social y la inversión en bienes públicos. El gasto social corresponde a aquellos recursos públicos que se destinan, entre otros sectores, a educación, salud, vivienda, espacio público, deporte, cultura y recreación. De la misma manera, entre los bienes públicos se cuentan la defensa, la justicia, la infraestructura de transporte y comunicaciones, la protección del medio ambiente, entre otros. Resulta evidente entonces la importancia de pagar impuestos como requisito esencial para la financiación de ese gasto público del cual se benefician todos los ciudadanos sin excepción. Si bien el objetivo de pagar impuestos está determinado en gran medida por el financiamiento del gasto público, a su vez, es necesario lograr una estructura tributaria simple, eficiente y equitativa que responda a las necesidades sociales y que promueva el crecimiento económico. Con este propósito se hacen las siguientes propuestas para una necesaria reforma estructural:

Conciencia: todos debemos pagar impuestos. Si se observa la estructura tributaria de los países que han alcanzado una redistribución del ingreso más equitativa como por ejemplo Suecia y Noruega, que, además han sido gobernados por partidos políticos de corte social demócrata sin sacrificar la economía de mercado y la libertad de empresa, se puede ver que todos los ciudadanos contribuyen con el impuesto de renta, incluso aquellos que perciben menores ingresos. Por supuesto que la carga se distribuye de manera progresiva, pero todos los ciudadanos contribuyen. Esta situación contrasta con la realidad que se observa en Colombia, la reciente encuesta "Pulso Social" del DANE, revela que uno de cada tres colombianos considera que no es su deber pagar impuestos, lo cual nos aleja de la responsabilidad social que debe prevalecer a la hora de financiar el gasto público.

Asimismo, en los países desarrollados se logra mayor equidad, focalizando el gasto público con eficiencia y no simplemente recargando a algunos ciudadanos con el peso de su financiación a través de los impuestos, particularmente, del impuesto de renta. En este sentido, es importante señalar que en Colombia solo el 4 % de las personas naturales activas económicamente pagan impuesto de renta. Hay que incrementar ese porcentaje logrando que uno de los pilares de la reforma tributaria estructural que pide a gritos Colombia sea: democratizar el recaudo de manera progresiva y focalizar el gasto público de tal forma que se logre mejorar el indicador de distribución del ingreso, incluso, cerrando brechas de desigualdad urbano-rurales. En todo caso, un buen comienzo hacia una transformación tributaria eficiente sería la declaración universal de renta de las personas naturales, lo cual no significa, necesariamente, pago de impuestos.

En los países de la OCDE, reconociendo que tienen democracias más maduras y mayor historia de pago de impuesto de renta, existe también una mayor responsabilidad social de los ciudadanos al tener conciencia de su contribución al desarrollo de la sociedad y a la necesidad de allegar los recursos para financiar el gasto público del cual se benefician todos, no solo las personas naturales de altos ingresos.

Cambiar la estructura tributaria empresas – personas. La composición del recaudo del impuesto de renta entre personas naturales y jurídicas juega en contra de las empresas que son las que generan inversión, producción y empleo. En efecto, según cifras del Ministerio de Hacienda, del total de los impuestos directos recaudados solo el 19 % corresponde a personas naturales mientras las empresas aportan el 78 %. Asimismo, mientras el impuesto de renta de las personas representa en Colombia el 1,2 % del PIB, en los países de la OCDE esa proporción es de 8,2 % en promedio. Por el contrario, mientras en Colombia el impuesto a la renta de las empresas representa el 5 % del PIB, en los países de la OCDE representa apenas el 3 %. Esta realidad de la estructura impositiva colombiana reclama una reforma que realmente cambie la estructura y composición del impuesto de renta bajo un principio fundamental: gravar el disfrute de la riqueza y no la generación de riqueza.

Ajustar impuestos indirectos y reducir la evasión. De otro lado, una reforma tributaria que no toque los impuestos indirectos como el IVA, que representa el 42 % de los ingresos corrientes de la nación, se quedará corta, máxime, con las pretensiones del nuevo gobierno de incrementar los subsidios y programas de carácter asistencial y la reducción de las actividades de extracción de recursos no renovables que generan importantes ingresos al fisco nacional. No solo se necesitará ampliar la base gravable del IVA sino profundizar los controles a la evasión. En el año 2021 la propia DIAN reconocía una evasión del 22 % del recaudo del IVA, es decir, aproximadamente \$ 30 billones de pesos, monto similar a la reforma pretendida por el nuevo gobierno.

Eficiencia en el gasto público. No sobra advertir entonces que, si bien es cierto, Colombia requiere una reforma estructural, hay riesgos que se ciernen sobre un escenario de políticas populistas que pueden dar al traste con el propósito superior de asignar el gasto público de manera focalizada y eficiente más allá del asistencialismo cortoplacista. Una estructura tributaria de corte moderno puede entrar en conflicto con políticas populistas que subestiman el déficit fiscal y la inflación. Evidencias de esta situación abundan en América Latina en el pasado y aún en el presente con políticas observadas en el Chile de Allende, Perú de Alan García, Nicaragua de Ortega, Argentina de los Kirchner y Venezuela de Chávez y Maduro, entre otros.

Para finalizar, insistimos en que Colombia necesita una reforma tributaria estructural. No se trata de inventar la rueda, con seguridad la nueva reforma contendrá muchos elementos necesarios que se han propuesto antes, ojalá esta vez sin estallido social si existe coherencia ideológica y de principios de los electores de este nuevo gobierno. En todo caso, no hay mejor reforma tributaria que aquella que favorezca el crecimiento sostenido de la economía, que incremente el empleo y por esa vía, el impuesto de renta de las personas. El crecimiento sostenido de la economía necesita un entorno macroeconómico sano, basado en una economía de mercado, y un estado que redistribuye el ingreso focalizando de manera racional y eficiente los recursos destinados a atender el gasto social.