

Imprimir

Es irresponsable la administración Duque cuando afirma que no se necesita una nueva reforma tributaria. De acuerdo con el *Marco Fiscal de Mediano Plazo*[1], en opinión del gobierno Duque, la dinámica de la economía y los altos precios del petróleo serán suficientes para recuperar la estabilidad de las finanzas públicas.

Petro, por su parte, y con razón, ha dicho que sí es indispensable una nueva reforma tributaria. Sus alcances dependerán del Congreso. En una especie de pre-exposición de motivos, Garay y Espitia[2] hacen un diagnóstico y proponen alternativas que se deberían discutir con cuidado.

### *El diagnóstico*

Al evaluar el sistema tributario actual, los autores observan estos hechos:

i) La tarifa efectiva del impuesto a la renta de las personas naturales es muy baja y, sobre todo, disminuye en los últimos centiles. Las personas súper superricas apenas pagan tarifas efectivas del impuesto a la renta de menos del 2%.

ii) La tarifa efectiva del impuesto a la renta de las personas jurídicas también es baja, y se aleja de manera considerable de la tarifa nominal. El pago efectivo a duras penas llega al 5%.

Sobre este tema es importante plantear el debate sobre la forma de medir la tarifa efectiva. La relación *impuestos/ingreso* parece sencilla, pero no es claro cuáles impuestos deben ir en el numerador y, menos aún, cuál debe ser el denominador. Como no existe un criterio de medición estándar, las confusiones son enormes.

El resultado es muy diferente si el denominador es la utilidad neta de las empresas, o si es la utilidad bruta. El denominador es mayor cuando se considera la utilidad bruta y no la neta y, por tanto, en el primer caso la tarifa efectiva es menor. La opción por una u otra alternativa no es clara en la literatura. El denominador de Garay y Espitia son los ingresos brutos.

En los estudios tampoco hay consenso sobre cuál debe ser el numerador. Y mientras más impuestos se incluyan allí la tarifa efectiva aumenta.

Es importante que en Colombia se llegue a un acuerdo sobre la forma como se debe medir la tarifa efectiva, porque ello facilitaría la discusión. En otros campos, como en la medición de la concentración se ha llegado a consensos razonables, y se acepta que el Gini es un índice relativamente bueno.

iii) El sistema tributario es complejo, oscuro y no transparenta las numerosas exenciones. Sobre este diagnóstico hay bastante acuerdo. La Comisión de Beneficios Tributarios[3] le dedica muchas páginas a la evaluación del *gasto tributario*. Es decir, el costo fiscal de los impuestos que se dejan de cobrar. Las formas de gasto tributario son diversas: ingresos no constitutivos de renta, rentas exentas y descuentos.

#### *Alternativas de reforma tributaria*

i) Debe ser estructural. En el texto de Garay y Espitia se insiste en que la nueva reforma no debe ser puntual, sino estructural. Esta propuesta se explica por dos razones. Primero, la gravedad de la brecha fiscal y, segundo, la necesidad de contar en el futuro con recursos estables y de largo plazo.

ii) Debe ser progresiva. Este criterio ha sido claro en el programa de gobierno de Petro. En el margen la tarifa debe ir subiendo, a medida que aumenta el monto del ingreso.

iii) La tarifa efectiva no puede bajar más allá de un mínimo. Se debería exigir que la tarifa efectiva no sea inferior, por ejemplo, al 10% del ingreso bruto. Y esta disposición cobijaría a los hogares de mayores recursos.

iv) Sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas. Debe existir una sobretasa a las ganancias excesivas. Por ejemplo, las que se obtienen cuando el precio del petróleo pasa de 40 a 100 dólares. Parte de estos excedentes que se explican por hechos fortuitos, y que no dependen de la habilidad empresarial, deberían quedarse en manos del

Estado. El castigo a las ganancias extraordinarias ha sido un principio elemental de la justicia tributaria, y tiene una larga historia. En el siglo XIX uno de sus principales promotores fue Henry George[4].

v) Impuesto a los altos patrimonios. La tarifa iría creciendo con el valor del patrimonio. Esta modalidad de tributación contribuye de manera directa a la reducción de la desigualdad, y es una medida claramente progresiva. La base del impuesto podría ser un patrimonio de más de 1.100 millones de pesos.

vi) Impuesto a los dividendos. La tarifa podría ser del 20%. Esta medida ha sido muy cuestionada por los empresarios porque consideran que es un golpe directo contra la inversión.

vii) Sobretasa del IVA a los hogares más ricos. Los hogares de mayores ingresos se benefician de las exenciones, o de las menores tarifas del IVA para bienes como los alimentos. En función de sus estructuras de consumo, se podría diseñar una sobretasa, de tal manera que los hogares de mayores ingresos no se beneficien por el menor IVA. Esta propuesta es la otra cara de la moneda de la devolución del IVA a los pobres, que ha sido la práctica convencional en Colombia.

viii) Mejorar la tributación rural por dos caminos. Uno, la actualización catastral y, otro, la sanción a las tierras improductivas. Es urgente avanzar en el catastro multipropósito y, además, se debe castigar con tarifas, por ejemplo, del 18 por mil a los predios improductivos. El terrateniente que insiste en tener una vaca por ha. tendría tres alternativas: o paga un predial muy alto, o pone a producir la finca, o la vende.

ix) Consolidar la tributación verde. La biodiversidad colombiana es un activo que no se ha aprovechado desde el punto de vista fiscal, y las potencialidades son enormes.

x) Impuesto a los alimentos ultraprocesados y a las bebidas azucaradas. Aunque esta alternativa se ha discutido desde hace tiempo, el lobby de las grandes empresas ha impedido que se ponga en práctica.

xi) Mejorar la administración tributaria, de tal forma que disminuya la evasión y mejore la eficiencia de la Dian.

La reforma tributaria que se ha esbozado generaría entre 20 y 25 billones de pesos el primer año, y 15-20 billones en los años siguientes. Este monto que es importante tiene la ventaja adicional, que se puede conseguir garantizando la progresividad de la estructura tributaria.

---

[1] MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., 2022. *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022. Crecimiento e Inversión Social con Sostenibilidad Fiscal*, Ministerio de Hacienda, Bogotá.

[2] GARAY Luis., ESPITIA Jorge., 2022. *Una Propuesta de Reforma Estructural Tributaria 2022-2026*, Bogotá.

[3] COMISION DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS, CBT., 2021. *Informe Final*, Ocde, Dian, Bogotá.

[4] GEORGE Henry., 1881. *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterviewpoint on the Need for Land Reform*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1982

Jorge Iván González

Foto tomada de: Semana.com