Imprimir

Hay necesidad de fortalecer la recaudación para atender las demandas sociales de la población más necesitada, de las víctimas del conflicto armado, el desarrollo rural integral por el que aboga la Misión para la Transformación del Campo, así como proveer los bienes públicos esenciales a todos los ciudadanos (educación, salud, agua potable, vivienda, alimentación, entre otros).
Para ello, se debe impulsar una tributación progresiva y que trate a los iguales como iguales, eliminando los privilegios fiscales de los que gozan los más ricos, abordando el desafío de gravar la economía digital, la minería, al sistema financiero, entre otros, teniendo presente el peso específico de cada una de ellas en la economía, así como su tasa de ganancia.

Los privilegios fiscales otorgados a las empresas como a las personas naturales, limitan la movilización de recursos para atender las necesidades de los ciudadanos o complementar las inversiones productivas de las firmas, en otras palabras, limitan la provisión de bienes públicos esenciales para los ciudadanos o complementarios para las empresas productivas. La renuncia a esos recursos presiona el endeudamiento público, profundiza la tributación indirecta e incentiva la venta de activos productivos del Estado (Ecopetrol, ISA, por ejemplo). De esta manera, se limita la intervención del Estado en favor de los rentistas privados y se hace más inequitativo el sistema fiscal[1]. Para la OCDE, los privilegios fiscales que se le otorgan a los contribuyentes es una transferencia de recursos públicos a través de reducciones de las obligaciones tributarias en relación con un marco general para todos los contribuyentes, en lugar de realizar un gasto público directo.

En el caso particular de las Personas Jurídicas y con base en las 447 mil 225 declaraciones de renta correspondientes al año fiscal 2017 reportadas a la DIAN en 2018, los “Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional” declarados por las Empresas ascendió a 27.3 billones de pesos (3.0% del PIB). Si a estos recursos se le aplicara la tarifa nominal a la cual se liquida el impuesto sobre la Renta (33%), el Gasto Tributario[2] —considerado una transferencia de recursos públicos a través del sistema tributario, en vez de realizarse un gasto público directo— al cual renuncia el Gobierno Nacional asciende a 9 billones de pesos.

Las “Rentas Exentas” declaradas por las Personas Jurídicas en el año 2018 fue de 9.1 billones de pesos (1.0% del PIB), que liquidados a la tarifa del 33%, el gasto tributario asociado sería del orden de los 3.0 billones de pesos.

Si a los dos gastos tributarios anteriores se le suman los “Descuentos Tributarios” (765 mil millones de pesos) el valor total sería de 12.8 billones de pesos. Este costo es considerable, representa un valor mayor al esperado por la Ley de Financiamiento (La Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018) el cual ascendía a 7.5 billones de pesos.

Es importante señalar un par de aspectos sobre los cuales la autoridad tributaria, el Congreso de la República, la sociedad civil y la ciudadanía en general no pueden olvidar:

En primer lugar, que los sectores donde se concentran el gasto tributario —transferencias de recursos públicos a través del sistema fiscal— corresponden al Sector Financiero (32%) y al Sector Comercio (20%);

En segundo lugar, resaltar que los grandes beneficiarios de dichas transferencias se concentran en el 1% de las empresas con mayores patrimonios[3]. En este conglomerado se concentra el 87% de los “Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional”; el 81% de las “Rentas Exentas” y el 90% de los “Descuentos Tributarios”. En otras palabras, este tratamiento preferencial contribuye, no sólo a acrecentar la concentración y el poder empresarial, sino que es causa del lento crecimiento económico, la exclusión social y el aumento de la desigualdad del ingreso y del patrimonio[4]; y,

En tercer lugar, la literatura internacional encuentra que los beneficios fiscales conllevan a una menor recaudación producto de las coimas recibidas a cambio de lagunas y nuevos regalos tributarios. La asociación entre macro-corrupción[5] y erosión de las bases tributarias es positiva. Por ello, la “lucha contra la corrupción requiere voluntad política para crear instituciones fiscales sólidas que promuevan la integridad y la rendición de cuentas a lo largo y a lo ancho del sector público” (https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=10957), aspecto este que no está presente en la Colombia de hoy[6].

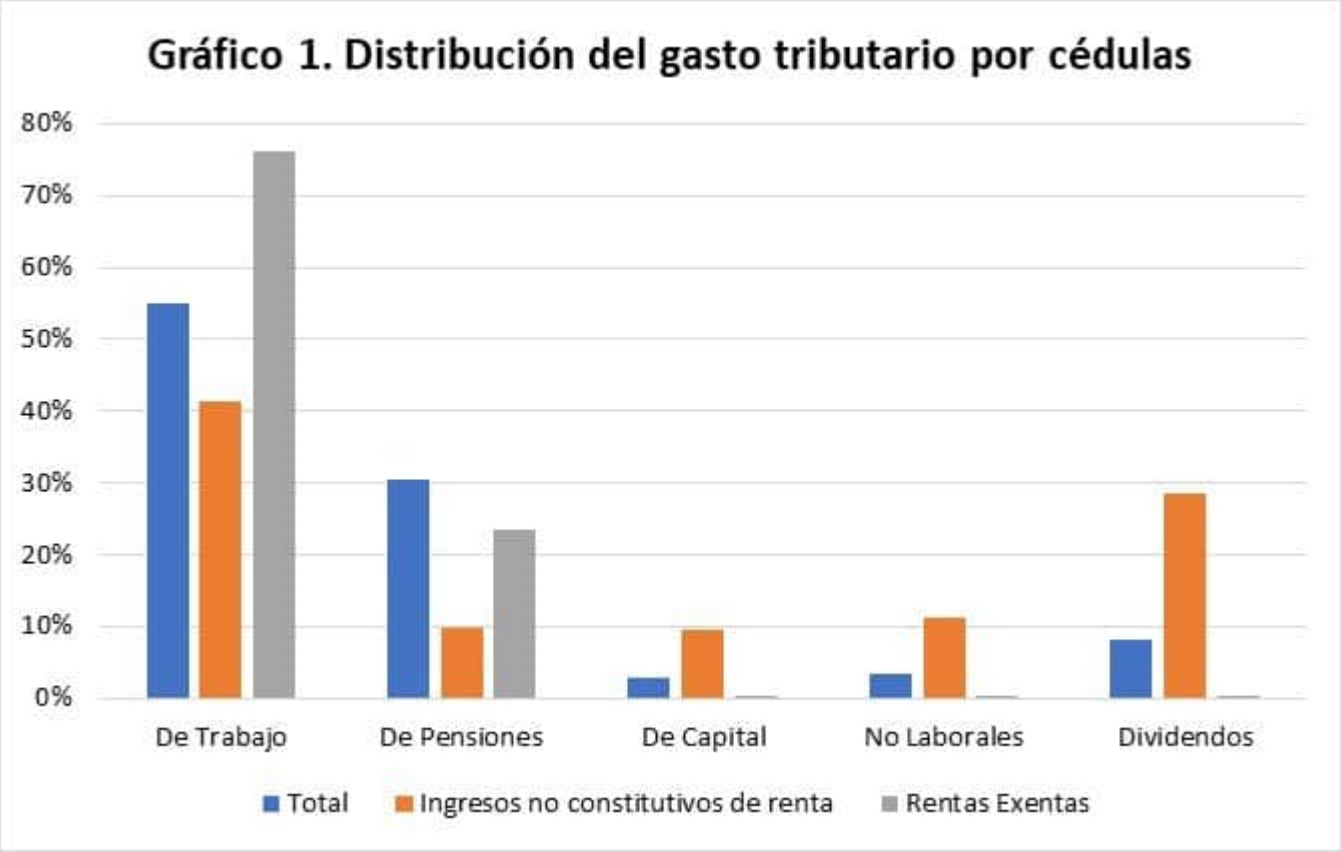
De igual manera, en las declaraciones de renta de las Empresas hay un conjunto de rubros que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta, dado que la norma se lo permite (elusión) a los cuales hay que ponerles cierto límite, ya que a nivel de subsectores los mismos no guardan consistencia. Esos rubros corresponden a los “Gastos de administración”; “Gastos de distribución y ventas”; y, “Otros gastos y deducciones”, los cuales alcanzan un valor declarado ante la DIAN en 2018 de 571 billones de pesos (62% del PIB). En el caso del Subsector de Actividades Financieras y de Seguros, el peso de algunas de ellas en Gastos de Administración fue del 100% del total, mientras que para otras este valor fue tan sólo del 30%.

Si este conjunto de gastos (Gastos de administración + Gastos de distribución y ventas + Otros gastos y deducciones), se reduce en el 1% y se liquida a la tarifa a la cual se grava el impuesto sobre la renta (33%), se obtendrían 2 billones de pesos.

En el caso de las Personas Naturales, la reforma tributaria de 2016 las obligó a declarar su renta según las siguientes cédulas: i) Rentas de trabajo; ii) Rentas de Pensiones; iii) Rentas de Capital; iv) Rentas no laborales; y, v) Rentas por dividendos y participaciones. El total de rentas cedulares en 2017 fue de 115 billones de pesos (13% del PIB), de las cuales el 65% corresponde a rentas de trabajo; el 0.82% a Pensiones; el 11% a rentas de capital; el 22% a Rentas No Laborales; y el restante 1.18% a dividendos.

Los ingresos no constitutivos de renta declarados por los 3 millones de Personas Naturales en 2017 ante la DIAN fueron de 27 billones de pesos; las rentas exentas por 66 billones de pesos; y, los descuentos tributarios por $328 mil millones. Si estos rubros se liquidan a la tarifa media, la renuncia tributaria asciende a 1.1 billones de pesos. Con esto resulta fácil concluir que los mayores beneficiarios de los privilegios fiscales son las Empresas y no las Personas Naturales.

Así pues, los beneficios fiscales de las Personas Naturales se concentran en lo fundamental en las rentas de trabajo y de pensiones (Gráfico 1).



El nivel de concentración de la riqueza en las Personas Naturales que declaran el impuesto de Renta en Colombia es sumamente importante. Por ejemplo, el 1% de las Personas más ricas concentran el 27% del Patrimonio; el 4% de la Renta Laboral; el 9% de la renta por pensiones; el 17% de la Renta de Capital; el 6% de las Rentas No Laborales; y, el 44% de los Dividendos y Participaciones.

En este sentido, las fuentes generadoras del Gasto Tributario (Ingresos No constitutivos de renta y Rentas Exentas) tienen unos niveles de concentración igualmente importantes en este conglomerado del 1%. En el caso de los dividendos, estos “super ricos” concentran el 60% del total de los Ingresos No constitutivos de renta declarados por las Personas Naturales y el 71% de las Rentas Exentas. En las Rentas de Capital estas mismas proporciones fueron de 30% y 27%, respectivamente.

Esto permite concluir que los super ricos son los más favorecidos con los beneficios tributarios que se le otorgan a cada una de las cédulas (Garay & Espitia, 2019).

La necesidad de un nuevo pacto fiscal

Dado lo anterior, y muy a pesar de los argumentos esgrimidos por quienes están a favor de los tratamientos tributarios preferenciales para las Personas Jurídicas y Naturales, es claro que el uso de ellos hace que el sistema tributario colombiano sea ineficiente, inequitativo, no progresivo y poco transparente. Por ello, el nuevo pacto fiscal debería estudiar si el uso de los incentivos fiscales, realmente están siendo utilizados de manera efectiva hacia la inversión productiva o, por el contrario, profundizando el rentismo de aquellos que ostentan el poder político, económico y militar en el país y en las regiones, eliminando toda posibilidad de contribuir a impulsar un crecimiento sostenible e inclusivo.

En muchos países se observa una preocupación creciente a avanzar hacia una medición oficial y periódica de las renuncias tributarias (En el caso colombiano, véase el Marco Fiscal de Mediano Plazo de varios años donde esta medición se presenta). Sin embargo, la Cepal (2019) señala que “queda mucho camino por recorrer respecto de la evaluación de su impacto y efectividad para cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas, como así también en relación con otros costos que generan”.

En Colombia, se abrió una luz de esperanza en este último sentido, cuando se aprobó la Ley de Financiamiento (Ley 1943 28 dic 2018 “Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”), pues en ella se incluyó el Artículo 110 donde se obligaba al Gobierno a realizar la evaluación de los beneficios tributarios:

“ARTÍCULO 110. Con el fin de evaluar la pertinencia, eficacia, eficiencia, prevenir la competencia desleal en la economía colombiana y garantizar el cumplimiento de las finalidades de las zonas francas y los beneficios tributarios otorgados en el sistema tributario colombiano, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Dirección de Impuestos y

Aduanas Nacionales DIAN y la Contraloría General de la República conformarán un equipo conjunto de auditoría para hacer una evaluación de todos los beneficios tributarios, exenciones tributarias, deducciones, otras deducciones de renta y cada una de las personas jurídicas del régimen de zonas francas, para determinar su continuación, modificación y/o eliminación. El resultado de esta auditoria será público y se presentará ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las Comisiones Económicas del Congreso de la República a más tardar en el mes de julio de 2019. Para el primer trimestre del año 2020 el Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley que grave las utilidades contables, eliminando las rentas exentas y beneficios tributarios especiales, para reemplazar el impuesto de renta".

Sin embargo, tal ilusión tan sólo duro un par de meses, pues con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo este artículo fue derogado:

"ARTÍCULO 336. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003,1151 de 2007, 1450 de 2011, y 1753 de 2015 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente …; el artículo 110 de la Ley 1943 de 2018; y el artículo 4 de la Ley 1951 de 2019". (LEY 1955 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad").

Por ello, es que hay necesidad de insistir en que los privilegios fiscales otorgados, no sólo con la Ley de Financiamiento y con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, sean evaluados ya que los mismos como todos los anteriores no tienen ningún soporte técnico, ellos solo pueden ser explicados por la economía del poder, es decir, por la economía política de la Hacienda Pública.

El nuevo Pacto Fiscal, debe partir del estudio no sólo de los beneficios fiscales, sino de las

tarifas efectivas y nominales; la equidad horizontal y la progresividad; así como la equidad del sistema tributario, entre otros. Con ello, el sistema va a resultar ser más competitivo al permitir la reducción de las tarifas nominales, así como a aumentar el recaudo fiscal.

Mayores ingresos tributarios, permite proveer los bienes públicos esenciales a los ciudadanos, así como los bienes complementarios a las Empresas, además de reducir los niveles de evasión, elusión y gasto tributario que son exageradamente altos. La multiplicidad de tratamientos diferenciales entre sectores y subsectores en el Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas como en las Personas Naturales hacen que la tasa de evasión promedio del Impuesto se encuentre alrededor del 39%[7].

Jorge Espitia

Foto obtenida de: dinero.com

[1] La tributación en Colombia se caracteriza por tener una presión tributaria (Recaudo de Impuestos/ PIB) de las más bajas de los países de América Latina e incluso cuando se le compara con países con igual nivel de desarrollo. El sistema tributario colombiano tiene una estructura tributaria sesgadas hacia los impuestos indirectos, un bajo nivel de recaudación de impuestos directos —especialmente del impuesto sobre la renta a las personas más ricas, a las grandes empresas— y altos niveles de evasión y elusión fiscal.

[2] “El término “gasto tributario” es atribuido a Stanley Surrey, quien, en su calidad de Secretario Asistente para Política Fiscal del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos en 1967, compiló una lista de preferencias y concesiones en el impuesto a la renta, dándole la forma de un programa de gasto y recalcando que también deberían estar sujetas a los procesos de control presupuestario” Cepal. 2019. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.

[3] El conglomerado del 1% del total de Personas Jurídicas declarantes del impuesto sobre la

renta ante la DIAN (unas 44 mil Personas Jurídicas), concentran a su haber el 91% del Patrimonio Bruto de todas las empresas; el 92% de los Pasivos; y, el 90% del Patrimonio Líquido.

[4] Estos elementos se exponen de manera mucho mas extensa en el libro de Garay, L.J y J. Espitia (2019), Dinámica de las desigualdades en Colombia: socio-económica, tributaria y territorial.

[5] En la "macro-corrupción sistémica" participan activamente agentes sociales en varias instituciones públicas y privadas, en múltiples ramas y territorios, mediante procedimientos no restringidos al soborno, y conformando redes de corrupción cuya escala coincide con la "macro-red criminal". El proceso de macro-corrupción se caracteriza por la participación de varios agentes: i) públicos o privados, ii) individuos u organizaciones como empresas, iii) legales o ilegales, para ejecutar diversas acciones, actividades, relaciones o acuerdos. Dada su escala, la macro-corrupción, implica la manipulación de normas y procedimientos legales como los procedimientos de lavado de dinero, procedimientos fiscales, establecimiento de "empresas fachadas", domésticas y extraterritoriales. La macro-corrupción no sólo sucede, entonces, para obtener ganancias a corto plazo sino, aún más importante, para cooptar instituciones y formar relaciones funcionales estables. La consolidación del proceso de macro-corrupción altera drástica las bases fundamentales, no sólo del Estado de derecho, sino del régimen de mercado capitalista y el sistema democrático mismo. Véase Garay, L.J. y E. Salcedo-Albarán. 2019. El gran libro de la corrupción en Colombia.

[6] Más adelante se muestra como la auditoría que se iba a realizar a las exenciones y beneficios tributarios en Colombia fue eliminada en el articulado del Plan Nacional de Desarrollo.

[7] Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá. Páginas. 21 y 22.