Imprimir

La ley 2155, o de *inversión social*, que acaba de aprobar el Congreso es una colcha de retazos. Mezcla diversos temas. El tributario es apenas uno de ellos. Lo más grave no es la diversidad de asuntos, sino el desorden. No hay un propósito claro. Los artículos no guardan relación, y no es claro cuál es el propósito final del Gobierno.

Dispersión de objetivos

En el art. 1 se dice que la ley busca "… adoptar un conjunto de medidas de política fiscal que operan de forma articulada, en materia de gasto, austeridad y eficiencia del Estado, lucha contra la evasión, ingreso y sostenibilidad fiscal". Además, pretende "fortalecer el gasto social", "contribuir a la reactivación económica", "proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza", "preservar el tejido empresarial", "afianzar la credibilidad de las finanzas públicas".

Es imposible cumplir con esta diversidad de objetivos. No se propone ningún mecanismo coherente que permite articular propósitos tan disímiles. Los instrumentos para conseguir cada una de estas metas son diferentes, y su secuencia causal es compleja. En ninguna parte de la ley se explica la manera de integrar propósitos tan heterogéneos.

Los objetivos tocan la dinámica macro, las condiciones de vida de los hogares, la sostenibilidad fiscal, la dinámica empresarial, la eficiencia, etc. No se explica de qué manera pueden ser convergentes.

Aumento de la tarifa para las personas jurídicas

Desde el punto de vista tributario, el art. 7 es el más significativo. La tarifa del impuesto a la renta de las personas jurídicas se aumenta a 35%. A las instituciones financieras se les aplica una tarifa más alta, del 38%.

El ministro de Hacienda no se cansa de alabar el "compromiso" de los empresarios. Frente a esta apreciación del Ministro, habría que hacer las siguientes consideraciones.

Primero, la tarifa efectiva del impuesto que pagan las empresas es muy inferior a la nominal. Según Garay y Espitia[1], la tarifa efectiva promedio de las personas jurídicas es 12,1%. Es posible que la nueva tarifa nominal suba un poco más la tarifa efectiva, pero no llegará al nivel nominal que se predica en la norma.

Segundo, se mantienen las exenciones, que fueron criticadas por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios[2].

Tercero, es probable que la mayor tarifa se refleje en un aumento del precio de venta. Este resultado depende del nivel de competencia. En los sectores en los que efectivamente hay competencia, los mayores impuestos se pueden reflejar en una menor utilidad. Pero si la competencia es limitada, las empresas que tienen poder de monopolio o de oligopolio, trasladará el mayor tributo al precio del bien final.

Cuarto, el discurso de los empresarios cambió completamente. Antes de los paros decían que los impuestos inciden de manera negativa en la productividad. Ahora piensan todo lo contrario, y consideran que los mayores impuestos pueden ser compatibles con la inversión y el empleo.

El sueño de la austeridad

El Gobierno continúa soñando con la austeridad fiscal. En el art. 19 de la ley dice que en el período 2022-2032 se tendrá un ahorro anual, promedio, de $1,9 billones. Se reduciría el gasto en: viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles, celulares, etc.

Esta pretensión de austeridad siempre ha fracasado. El gasto público como porcentaje del PIB sigue creciendo. Además, se debe tener en cuenta que la reducción del gasto puede causar ineficiencias. No tiene sentido pretender bajar el gasto público porque el tamaño del Estado colombiano es pequeño. Por el contrario, el fortalecimiento del Estado es necesario para reactivar la economía.

La financiación del transporte masivo

El art. 28 permite que la Nación y las entidades territoriales puedan cofinanciar los sistemas de transporte masivo. Esta solución es inevitable. Poco a poco se va aceptando que el transporte masivo no se puede financiar solamente con tarifas. En Colombia se olvida que a nivel internacional existe un cierto consenso en que los sistemas masivos se tienen que financiar con impuestos generales. Es ilusorio pretender que se sostengan únicamente con la tarifa.

El relajamiento de las reglas fiscales

La ley de *inversión social* relaja las reglas fiscales de las entidades territoriales (ET) y del Gobierno Nacional.

A pesar de todas las declaraciones gubernamentales a favor de la reducción del desbalance fiscal, se amplía el margen de endeudamiento de las entidades territoriales. El art. 30 de la nueva norma modifica la ley 358 de 1997, y amplía los márgenes de la *sostenibilidad financiera* (SF) y de la *capacidad de pago* (CP).

Para recordar. La SF es la relación entre el *saldo de la deuda* (SD) y los *ingresos corrientes* (YC), así que . Y la *capacidad de pago* es la relación entre el valor de los *intereses de la deuda* (ID) y el *ahorro operacional* (AO)[3], entonces .

De acuerdo con la ley 358, el máximo valor de la relación *SF* es 80%. Y el valor máximo de *CP* es 40%. Los nuevos límites que fija la ley de *inversión social* son 100% y 60%, así que se debilita la exigencia fiscal. En lugar de crear condiciones que permitan mejorar los recursos propios de las entidades territoriales, la nueva norma acepta el fracaso, y amplía los márgenes de endeudamiento.

Y en cuanto al Gobierno Nacional, en el art. 60 se amplía el límite del saldo de la deuda pública a 71%.

La deuda pública venía creciendo a ritmos importantes antes de la pandemia, así que la debilidad de las finanzas públicas es estructural y anterior al Covid-19.

Al tiempo que se relajan los límites de la deuda, el art. 61 crea el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, que "tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes".

El Gobierno continúa insistiendo en los formalismos de la regla fiscal, pero en la práctica no se cumple, y es evidente que el conjunto de la deuda pública continúa aumentando.

Los días sin IVA

El art. 37 dispone que los días sin IVA "podrán ser hasta de 3 días al año". Desde el punto de vista fiscal estas exenciones no tienen ninguna justificación.

Adiciones presupuestales sin certeza sobre el ingreso

Los efectos de la ley de *inversión social* solamente se perciben en el 2022. Pero, sin que medie explicación alguna, en los art. 62 y 63 se modifica el presupuesto del 2021. Se incorporan, como ingreso y gasto, $10,9 billones. No es claro de dónde provienen estos recursos.

Quedan por fuera la equidad y el medio ambiente

La ley no se preocupó por mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza. No tocó a los grandes ricos. No aumentó los impuestos al patrimonio. En otras palabras, no hay progresividad tributaria. Y tampoco incrementó los impuestos al carbono. La equidad y la sostenibilidad no fueron una preocupación del Congreso.

_____

[1] GARAY Luis., ESPITIA Jorge., 2020. *Desigualdad y Reforma Estructural Tributaria en*

Colombia. Hacia una Economía Política de Inclusión Social, Desde Abajo, Bogotá.

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

[3] El art. 2 de la ley 358 define así el *ahorro operacional*: "… el resultado de restar a los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales".

Jorge Iván González

Foto tomada de: Las2orillas.co