

El papel social y discal de la disminución de impuestos a grandes empresas

Luis Eduardo Reina Bermúdez¹

La creciente deuda pública.

Existen ya bastantes evidencias sobre los efectos en materia fiscal de la legislación que estuvo vigente en 2019 (Ley de Financiamiento o 1943 de diciembre de 2018) y que en esencia se repite con la denominada de Ley de Crecimiento 2010/2019 y que está en vigencia este 2020. El efecto es un mayor déficit fiscal, definido como una mayor cantidad faltante en los ingresos del Estado para sufragar los gastos. El mayor déficit fiscal se produjo en parte por la desaceleración económica experimentada no solo en nuestro país sino a nivel mundial (Żukowska, 2018). Ella obligó a realizar una excepción en la regla fiscal² autorizando un déficit de 2,7% (Becerra, 2019) creando con ello un antecedente preocupante sobre la credibilidad de los compromisos en esta materia expresados en la ley 1473 de 2011 (Ferguson, Hofstetter y Perry, 2019).

En estas leyes adoptadas (de Financiamiento en 2018 y de Crecimiento en 2019 o 2020 del 27 de diciembre), en síntesis, los empresarios terminan aliviados, mientras las clases medias y bajas asumen mayor carga tributaria. Ello crea incentivos microeconómicos perversos al incentivar la competitividad vía disminución de costos tributarios en lugar de vía innovación y desarrollo de productos y del mismo proceso productivo por parte de las empresas. Lo anterior evoca la solución en materia de competitividad por la que desde la apertura económica (iniciada en el gobierno de Gaviria) han optado los empresarios del país: disminuir costos laborales (Misas, 2019). Es decir, la competitividad de la empresa colombiana se consigue vía disminución de costos, primero laborales, ahora tributarios.

Pero hay que preguntarse entonces ¿es una medida necesaria? ¿Es técnicamente posible aumentar la tributación con menores tasas impositivas a las grandes empresas y personas con altas rentas? ¿Es socialmente beneficioso, porque van a generar empleo dichas empresas? Estas preguntas aplican igualmente en relación tanto a la ley de Financiamiento (2018) como a la de Crecimiento (2019), que considero una continuación de la primera.

Pues bien, la respuesta a la primera irónicamente es que sí, el gobierno nacional debe al menos intentar por modificaciones a las reglas sobre asuntos de impuestos disminuir el déficit fiscal para mantener la confianza de nuestros prestamistas y un largo etcétera vinculado a

¹ Agradecimientos: Didier A. Alejo, Víctor Saidiza y Camilo Gallego por sus estimulantes conversaciones en las que fui cristalizando esta nota. Al profesor Bogliacino por una revisión al primer borrador.

² La Regla Fiscal es una medida que propende por una estabilidad macroeconómica y constituye una institución económica copiada a países petroleros y desarrollados que han conseguido erigir fondos de desarrollo a partir de sus recursos naturales y evitar la maldición de recursos naturales (Cano, 2010). Ver: Cano, Carlos Gustavo (2010). Regla fiscal y estabilidad macroeconómica en Colombia. Borradores de Economía – Banco de la República. 607. Recuperado de <https://www.banrep.gov.co/es/regla-fiscal-y-estabilidad-macroeconomica-colombia>

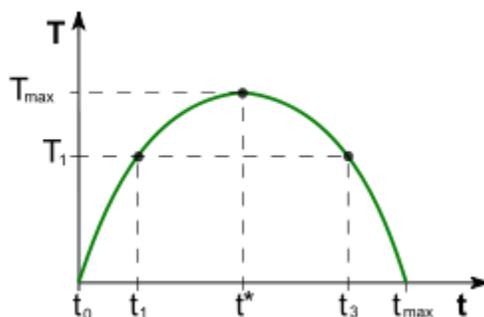
calificadoras de riesgo que termina afectando los niveles de inversión. La discusión es si el gobierno actual insiste en esta medida con conocimiento sólido sobre los impactos en el nivel de empleo, es decir, que además de ser consciente de la posibilidad técnica, la medida resulte efectiva para generar esos beneficios sociales. Sin embargo, como mostraré en el resto de la nota, existen unas tendencias que implicarían que las últimas dos leyes en materia tributaria están equivocadas.

Hay dos aspectos de la *ratio* gubernamental. El primer aspecto señala que menores tasas impositivas a las empresas incentivarán una mayor actividad económica y por tanto mayor tributación, y dicha mayor actividad causará en segundo lugar mayores tasas de empleo.

El mecanismo que operaría en esta cadena lógica se basa en una gráfica concebida por Arthur Laffer en 1974 y publicada en 1978 que señala que la suma recolectada por impuestos en una sociedad se podría representar como una parábola, como se ve en la figura, por la cual la proporción de ingresos efectiva que se requiere a los contribuyentes, es decir las tasas impositivas³ (*t*-minúscula) afectan el total (*T*- mayúscula) recolectado en la sociedad (Laffer, 2004) (Wanniski, 1978)

Así a partir de cierto punto incrementar los porcentajes de impuestos en lugar de aumentar la recaudación real, la disminuiría. Por la misma vía argumentativa si las tasas impositivas están más altas del óptimo, por ejemplo, en t_3 una disminución de las tasas impositivas podría aumentar el Total recolectado acercándonos a T_{max} , que es el máximo recaudo.

Figura 1 La curva de Laffer



El problema con seguir este raciocinio es pensar que adicionalmente a la posible mayor tributación por el ajuste que se está presentando (ver artículos de la ley 2010/2019: por ejemplo 84, 85 entre otros) se genere una reactivación económica. Esto en particular por la coyuntura que se está atravesando de desaceleración económica mundial pasando de un crecimiento de 3,8% en 2017 a 3,6 y 3% en 2018 y 2019 respectivamente (según datos del FMI s.f.).

El segundo aspecto de ese raciocinio gubernamental es suponer que disminuir impuestos hará que el empresario genere mayor empleo por reinversión, jalonando la economía. Pero sin el

³ Porcentaje de impuesto cobrado sobre una base, que este caso la renta.

adecuado diseño institucional para direccionar ganancias privadas a reinversiones el argumento es baladí.

Las sospechas sobre las verdaderas o políticas razones de la actual legislación tributaria.

Como ya se ha indicado que técnicamente no hay forma de saber en qué punto de la curva de Laffer nos ubicamos y por tanto no se puede indicar si al aumentar o disminuir la tributación se estará optimizando la tributación, ahora debemos explorar otras explicaciones de por qué se llegó a la ley de Crecimiento. La primera es que se constituye en un medio para financiar, favorecer la supervivencia del aparato productivo ante la inminente crisis mundial, aunque implique mayor carga para las clases de medianos y bajos ingresos. La segunda sospecha está vinculada con la continuación del programa neoliberal de privatizaciones.

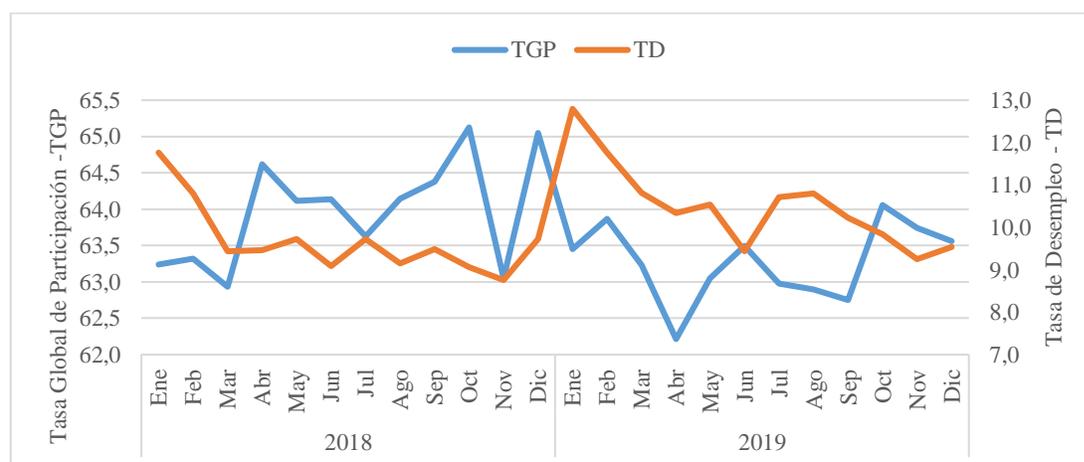
Sobre la primera sospecha -financia a los grandes empresarios en medio de la desaceleración económica mundial y premonición de crisis mundial- hay que indicar que al estar bien organizados en sus gremios no podríamos negar contundentemente que no hayan realizado lobby para conseguir estos cambios legislativos.

Sobre la segunda sospecha -relativa a posibles privatizaciones- se ha de señalar que es la oportunidad creada perfecta para presionar la venta de activos (empresas estatales). Así los diferentes inversionistas privados nacionales y extranjeros se aprovecharán de la presión fiscal para obtener los activos de la nación.

Evidencia de las inconveniencias sociales y económicas de la ley de crecimiento

La evidencia habla por sí sola, el desempleo (de naranja en la gráfica) ha estado creciendo a pesar de que se implementó la tan controvertida reforma.

Figura 2 Desempleo y participación



Fuente: Construcción propia con base en datos DANE.

La tasa de desempleo ha venido aumentando, pese a que la tasa global de participación sigue disminuyendo (con excepción del fin de año 2019). Es decir, pese a que sigue disminuyendo la cantidad de personas en edad de trabajar que son económicamente activas. Esto desconsiderando el componente de migrantes, de los cuales la población venezolana no regularizada se estimó en 460mil personas para 2018 (MIGRACIÓN COLOMBIA, 2018).

La posible defensa de la ley de crecimiento

Aunque los resultados de la anterior tributaria no hayan sido alentadores esto puede obedecer a por lo menos dos cuestiones. La primera es la desaceleración económica mundial ya mencionada. La segunda que los inversionistas ante la incertidumbre de la inexecutable de la ley que reformó la tributación prefirieron esperar para realizar sus inversiones. Sin embargo, es difícil por ahora saber eso, lo único tangible es que las reinversiones de capital en los dos primeros trimestres del año fueron inferiores a los del año pasado, una evidencia más en contra de los argumentos de esta regresiva reforma. La ley de Crecimiento Económico resulta regresiva porque mantiene el alza en materia de IVA de la Ley de Financiamiento (2018) y mantiene en la mayoría de su articulado un espíritu de gradual desmonte de impuestos a la renta. Es decir, pese a que el gobierno tiene argumentos posibles, la evidencia le juega en contra y hace que la reforma tributaria resulte equivocada.

Además, ha de reconocerse que la recaudación entre personas jurídicas y personas naturales en Colombia es desequilibrada. Pero por otro lado no hay una política seria de incentivos al emprendimiento con una tributación progresiva que permita la creación y crecimiento formal de las PyMEs. Igualmente, debe indicarse que todo esto se debe a la baja resiliencia del país en materia económica originada a su vez por los auges petroleros experimentadas en la pasada y presente década. Los cuales originaron una confianza en los ingresos de regalías y se prestó menor atención a otras áreas de recaudo.

Por último, algo no tan explorado es precisamente el ejercicio de la ciudadanía. Mayor tributación incentivaría a los contribuyentes a estar vigilantes y dejar la indolencia respecto a tantos casos de corrupción abierta y encubierta que se presentan en los diferentes niveles gubernamentales.

Conclusión

Por todo lo anteriormente expuesto uno puede indicar que la eufemística ley de crecimiento vuelve a poner en vigor unas reglas que no alcanzan objetivos fiscales ni sociales por lo que se le podría denominar por lo menos contradictoria, sino equivocada.

Las disminuciones y exenciones de impuestos a algunos sectores, que son billonarias en el país, generan desigualdades no solamente respecto a los trabajadores, sino también respecto a otras actividades económicas y los emprendedores (los nuevos empresarios). Es decir, irónicamente constituyen barreras a la libertad económica que se supone son el sustento del modelo neoliberal.