

Un análisis general de la política fiscal del actual gobierno

Daniel Castellanos García

Es paradójico que, mientras el país protestaba en las marchas ciudadanas desatadas a partir del paro nacional convocado para el 21 de noviembre de 2019, uno de cuyos puntos era rechazar la orientación de la política económica de este gobierno, el Congreso de la República aprobó la ley 2010 del 27 de diciembre de 2019 (Congreso de la República, 2019b), mejor conocida como la “Ley de Crecimiento Económico”, que expresa muy bien la orientación contra la cual multitudes protestaban. En otras palabras, a pesar de la magnitud del paro, este no tuvo consecuencias en la aprobación de la Ley de Crecimiento Económico.

Esta ley es el último capítulo de una larga discusión sobre la orientación de la política tributaria y, más en general, fiscal. Es interesante revisar esa historia, para entender para dónde va la política fiscal, y para discutir si ese es el rumbo adecuado. La orientación de la política fiscal tiene tanto de técnico como de político, y por lo tanto puede ser debatida en ambas esferas. Incluso si pudiera haber unanimidad en los aspectos técnicos de la política fiscal (cosa harto difícil), las diferentes visiones políticas sobre el papel de la política fiscal garantizan que la orientación de esta última será una fuente inagotable de debate.

Se puede afirmar que la Ley de Crecimiento Económico expresa, en términos generales, la visión económica del señor ministro de hacienda, Alberto Carrasquilla. Esta visión se puede parafrasear de la siguiente manera: “en Colombia, la carga tributaria sobre las empresas es muy grande. Esto reduce su competitividad y limita el crecimiento económico. Por lo tanto, es deseable reducir la carga tributaria de las empresas. Desde el punto de vista fiscal, esta reducción debe venir acompañada de un incremento de otros impuestos. El incremento de impuestos menos distorsionante es un aumento y generalización del IVA”. El texto entre comillas es una paráfrasis, no una cita, pero el espíritu que anima a esta visión se puede hallar en las exposiciones de motivos de las leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019, y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019. Esta paráfrasis es, además, una simplificación muy burda, pero servirá para nuestros propósitos.

Es importante anotar que en estas notas se comparte la visión de que la tributación empresarial es muy alta en Colombia. En 2017, de acuerdo con cifras de la DIAN, las empresas aportaron casi el 70% del impuesto de renta. En los países desarrollados, las empresas aportan entre el 25 y 30% de la tributación. Por tanto, la pregunta de fondo no es si la tributación empresarial debe bajar: es claro que debe bajar. La pregunta de fondo es si la reducción en impuestos empresariales debe ser compensada con IVA, o con otra fuente de ingresos fiscales. Otra pregunta de fondo es si esa reducción es equitativa; es decir, si deja a todas las empresas con las mismas reglas de juego, o si mantiene, e incluso profundiza, el régimen de exenciones y privilegios sin criterio técnico aparente que perfora el estatuto tributario actual.

Carrasquilla ha tenido dos veces la oportunidad de promover su visión económica desde el Ministerio de Hacienda, una vez como ministro (2003-2007) en el mandato del expresidente Uribe (2002-2010) y otra vez como ministro del actual presidente Duque (2008 hasta la fecha). En ninguna de las dos oportunidades su visión ha tenido un trámite político simple. La razón es muy sencilla: la visión económica de Carrasquilla es impopular. Y es impopular porque la gente, no sin razón, la lee de la siguiente manera: “en Colombia, por razones de eficiencia económica, hay que bajarles los impuestos a las empresas (los ricos), así eso signifique subirles los impuestos a los demás. Mejor dicho, en Colombia hay que bajarles los impuestos a los ricos y subírseles a los pobres”. Durante el gobierno de Uribe, la reforma tributaria de Carrasquilla no tuvo éxito, pero al ministro la vida le dio una segunda oportunidad en el gobierno de Duque. Las dos propuestas de reforma tributaria no eran idénticas, pero se puede decir que compartían la misma visión. Y, nuevamente, la visión de Carrasquilla tuvo problemas. El Congreso, en su sabiduría, decidió que eso de bajarles los impuestos a las empresas era aceptable, pero lo de subirle el IVA a toda la población era inaceptable.

Carrasquilla, pragmático, compró la idea. Su razonamiento debió haber sido más o menos así: “si, con tal de bajar los impuestos a las empresas, necesito aceptar una reducción de los ingresos tributarios, estoy dispuesto a aceptarlo, especialmente si la situación en términos de déficit fiscal es sostenible”. El resultado fue la denominada “Ley de Financiamiento”, aprobada en 2018. Un connotado analista fiscal, el hoy lamentablemente desaparecido exministro Guillermo Perry (2018), llamó a la ley de financiamiento “la ley de desfinanciamiento”, porque su impacto neto iba a ser una reducción de los ingresos fiscales.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de 2019 el Ministerio de Hacienda se esforzó en mostrar que el impacto de la ley de financiamiento sobre el déficit fiscal no era grave. Por el contrario, el MFMP de 2019 trató de mostrar que era posible lograr el resultado, aparentemente paradójico, de reducir los impuestos y mejorar la posición fiscal (reducir el déficit fiscal). Las fórmulas para mejorar la posición fiscal incluyeron tanto una contabilidad creativa como una reducción del gasto público.

Con respecto a la contabilidad creativa, se denunció que ahora las privatizaciones y las utilidades del Banco de la República se contarían por encima de la línea del déficit fiscal, lo que lo reduce; que la estrategia de sustitución de deuda permitía emitir deuda sin que tuviera efecto en el déficit fiscal; y que la utilización de los recursos de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), originalmente para apalancar proyectos de infraestructura de cuarta generación, y ahora destinados para la compra de activos del Estado, era una transferencia de un bolsillo a otro del mismo Estado, que hace lucir mejor las cifras contables pero a costa de un programa fundamental para el desarrollo del país. Esta última práctica permite que una entidad que no es el gobierno nacional se endeude y compre activos del gobierno, lo que permite reducir el déficit de este. El déficit del Estado es el mismo, pero ahora el del gobierno central se puede presentar como menor (ver, por ejemplo, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, 2019). Muy recientemente, uno de los miembros del Comité de la Regla Fiscal, el profesor Marc Hofstetter, decidió renunciar a él en protesta por esas prácticas de contabilidad creativa, que le quitan significado al cálculo del déficit fiscal.

Con respecto a la reducción del gasto, el MFMP de 2019 incluye un capítulo, el siete, titulado “Estrategia de ajuste del gasto público”. Esta estrategia incluye, a su vez, una estrategia de sustitución de pasivos, una estrategia de modernización y eficiencia en la asignación del gasto público y, la más preocupante de todas, una estrategia de focalización efectiva del gasto y de racionalización de los subsidios sociales y de servicios públicos. Esta última estrategia está imbuida de la idea de que, como Colombia está haciendo la transición a un país de ingresos medios, entonces los subsidios sociales deberían reducirse concomitantemente, como si los problemas sociales de Colombia no siguieran siendo de enorme magnitud. En el lenguaje oscuro de los técnicos, “estas mejores condiciones y beneficios para la sociedad permiten pensar en una revisión de la focalización de recursos en programas de inversión, que lleguen a la población en estado de pobreza y pobreza extrema” (MFMP, 2019, p. 352).

Gracias a la contabilidad creativa y al control del gasto, el MFMP promete un menor déficit fiscal y un menor tamaño del Estado en el mediano plazo. De hecho, el MFMP promete una reducción de los ingresos totales del Estado de 16,6% del PIB en 2019 a 15,7% del PIB en 2030. Por el lado del gasto, los gastos se reducirían del 19% del PIB en 2019 al 16,7% del PIB en 2030. Se configuró entonces algo que podemos denominar un “sueño neoliberal” para Colombia: bajar los impuestos, especialmente a las empresas, y reducir el tamaño del Estado. De hecho, el Ministerio de Hacienda, una vez aprobada la ley de financiamiento, anunció que, durante el mandato del presidente Duque no habría más proyectos de reformas tributarias, una noticia que alegró a quienes se quejan de la inestabilidad de las reglas fiscales en Colombia, pero preocupó a quienes ven en la estructura tributaria actual del país grandes ineficiencias e inequidades.

En octubre del año pasado, la Corte Constitucional, sin efectos retroactivos, declaró inexecutable la totalidad de la ley de financiamiento por vicios de trámite. Fue otro duro golpe para el ministro Carrasquilla, del cual él, como es su estilo, supo reponerse rápidamente. Anunció que iba a volver a pasar la ley de financiamiento por el Congreso, en lo posible sin cambios, excepto por el nombre, que ahora pasaría a ser “Ley de Crecimiento Económico”. Así termina de consolidarse un mito que los formuladores de política nos han querido hacer creer en Colombia: que la reducción de impuestos a las empresas va a estimular el crecimiento económico en nuestro país y va a reducir el déficit fiscal. La idea de que una reducción de impuestos puede reducir el déficit fiscal fue una idea muy popular entre algunos pensadores de derecha de hace algunas décadas: se popularizó bajo el nombre de la curva de Laffer. La idea de esta curva es muy sencilla: la tributación es cero en dos casos: cuando la tasa de tributación es cero y cuando es 100%. Por lo tanto, debe haber una tasa de tributación entre 0 y 100% en la cual la tributación es máxima. Una tasa de tributación mayor que la que produce la tributación máxima no aumenta la tributación, sino que la reduce. Por lo tanto, para tasas de tributación mayores que la que produce la tributación máxima, una reducción de la tasa de tributación aumenta la tributación.

Hoy la idea de la curva de Laffer está totalmente desacreditada: sus proponentes nunca lograron demostrar que las tasas de tributación, en ningún país, eran mayores que las que producían la tributación máxima. Sin embargo, todo parece indicar que la idea de la curva de

Laffer no ha muerto en Colombia: para revivirla, se le ha añadido un paso intermedio: si se bajan los impuestos a las empresas, entonces habrá más crecimiento. Si hay más crecimiento, entonces habrá más tributación. Por lo tanto, bajar las tasas de tributación aumenta el recaudo. Sobra decir que esta teoría adolece de muchos defectos: para comenzar, magnifica el efecto de la tributación sobre el crecimiento. Este es un fenómeno complejo, que depende de muchas más cosas que la tributación de las empresas. La relación entre tributación empresarial y crecimiento de la teoría propuesta es de un simplismo exagerado. De otra parte, la teoría supone unas elasticidades muy grandes del crecimiento a la tasa de tributación y de la tributación total al crecimiento.

Expertos y académicos de diversas afiliaciones no recibieron muy bien la ley de crecimiento económico. En una carta enviada a la Cámara de Representantes, promovida por el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, afirmaron lo siguiente:

“Vemos, al igual que el año pasado, una presión injustificada por aprobar rápidamente un proyecto de ley que, sin mayor debate técnico, concede casi 9 billones de pesos en beneficios tributarios a las grandes empresas incluyendo también otras medidas que pretenden dar respuesta al movimiento social, pero que no constituyen realmente un beneficio generalizado para la población, en especial la de menores ingresos” (Varios Autores, 2019).

En fin. El tiempo dirá qué tanto se recupera el crecimiento en Colombia. Como lo muestran las cifras del DANE, es cierto que este se está recuperando: pasó de 1,4% en 2017 a 3,3% en 2019. Pero hay que hacer dos salvedades. Una es que atribuir la recuperación del crecimiento a la política tributaria es una falacia; la otra es que el crecimiento colombiano, aunque en recuperación, todavía sigue raquítico.

Todo lo anterior no importa. Después de la decisión de la Corte que tumbó la ley de financiamiento, se desataron dos grandes fuerzas en Colombia: por un lado, una fuerza empresarial, pidiendo que los recortes tributarios no se fueran a perder; por otro, una fuerza popular, pidiendo una reforma tributaria con mayor énfasis en la equidad, y no tanto en el crecimiento. La fuerza empresarial se expresó en forma de cabildeo en el Congreso; la popular, en forma de marchas en las calles. Ya sabemos lo que ocurrió: la fuerza popular fue ignorada en el Congreso, y la ley de crecimiento fue aprobada nuevamente. El impacto de las marchas sobre la reforma tributaria fue nulo. Si las condiciones de economía política no cambian, pasará lo mismo con las ya anunciadas reforma laboral y pensional. La gente podrá protestar en las calles, pero los intereses populares seguirán sin ser muy tenidos en cuenta en la política económica de esta administración.

¿Por qué la fuerza popular puede ser tan olímpicamente ignorada en nuestra democracia? Una hipótesis es que los congresistas no representan los intereses populares. ¿Por qué? Aída Merlano, en sus explosivas declaraciones en Venezuela, nos da una respuesta: en Colombia los electores no eligen a los congresistas, sino que los congresistas compran a los electores. Según Merlano, el 90% de los congresistas compran sus votos. Este tipo de congresistas no está interesado en representar el interés popular, sino en hallar mecanismos para perpetuarse en el poder.

Otra hipótesis es que la intelectualidad de izquierda o centro izquierda no ha provisto una propuesta de reforma tributaria equitativa viable. Obviamente, esta no es una tarea sencilla. Pero aquí se pueden proponer tres principios sobre los cuales se puede construir una propuesta de reforma tributaria adecuada:

1. Son las personas, no las empresas, las que deben pagar impuestos (el ministro Carrasquilla tiene razón en esto).
2. Es el capital, no las empresas, el que debe pagar impuestos.
3. Las rentas de trabajo y las de capital deben pagar lo mismo.

Con respecto al segundo punto, en Colombia hay poca consciencia, tal vez porque el DANE no publica los datos con la oportunidad requerida, de que las rentas de trabajo solo son un tercio del PIB (datos para 2017), aproximadamente la mitad de lo que ocurre en las naciones desarrolladas. Por su parte, las rentas de capital pueden representar entre el 34 y el 54% del PIB (la ambigüedad surge de cómo contabilizar el denominado “ingreso mixto bruto” de las cuentas nacionales, sobre lo cual hay dudas). En Colombia nunca habrá equidad tributaria si entre el 34 y el 54% del PIB no paga su parte proporcional de impuestos. En Colombia, muchos ingresos del capital simplemente no son gravados, o son gravados a tasas muy bajas. Por ejemplo, el impuesto a los dividendos es solamente del 10%, mientras que un asalariado de ingresos medios o altos no tiene acceso a esas tasas de tributación. No hay ninguna razón por la cual las tasas de tributación de las rentas de trabajo sean más altas que las tasas de las rentas de capital. Así que, para terminar, está bien que, en Colombia, sean las personas, y no las empresas, las que paguen impuestos. Y está bien que las personas ricas paguen más impuestos que las personas no tan ricas. Lo que no hay que perder de vista en esta “ecuación” es que las personas ricas lo son usualmente porque sus rentas de capital son mucho mayores que las del resto de la gente. De hecho, casi que una definición de “rico” es que posee mucho capital.

Ya veremos qué nos depara el año 2020. Algunos analistas vaticinaron que uno de los efectos de los paros de fin de 2019 iba a ser detener la agenda de reforma económica del actual gobierno. Ellos pensaron que proponer reformas laborales y pensionales en un clima de agitación social iba a ser muy difícil. Hoy, parece claro que el clima de inconformidad social no detendrá la agenda de reformas. Los colombianos somos muy hábiles para producir memes en redes sociales burlándonos de la propuesta de reforma laboral de Alicia Arango del trabajo por horas, pero muy malos para proponer alternativas o evitar que pase y sea aprobada.