

Diálogos del Centro de Pensamiento

Entrevista con la revista Cambio

A propósito del foro: ¿Cuál es la reforma tributaria que el país necesita?

José Manuel Restrepo – Rector de la Universidad EIA

1. ¿Qué balance hace de la reforma tributaria que impulsó el Gobierno el año anterior?

El balance es agridulce. No hay duda de que hubo algunos avances en esa reforma porque dio pasos hacia una mayor progresividad, por ejemplo, en la manera como se incorpora en una mayor proporción a las personas naturales, aunque con un gravamen permanente y antitécnico al patrimonio. Así mismo, se incorporaron algunos instrumentos para la lucha contra la evasión. No obstante, quedó un sabor agrio como consecuencia de que se han caído buena parte de los artículos de la reforma por declaratoria de exequibilidad condicionada o inexecutable constitucional, en asuntos que se hubieran podido subsanar con realismo desde un comienzo. Temas como el régimen zonas francas, que quedó en un limbo normativo, así como la no deducibilidad de las regalías en el sector minero, que por fortuna se cayó, son solo dos ejemplos visibles, pero no los únicos. Debo advertir, además, que aún la corte constitucional no ha definido si son o no exequibles las sobretasas de renta creadas para diferentes sectores económicos. Así mismo, se encuentra estudiando la constitucionalidad del impuesto al patrimonio.

La reforma permitía en principio recoger unos recursos, pero prácticamente se perdió el 35% del recaudo, con lo cual se renunció a la posibilidad de una financiación técnica y razonable del gasto social, que ha sido el gran compromiso del presente gobierno. Pero tal vez la mayor debilidad, el lunar más grande, es que esa reforma iba totalmente en contravía de la inversión, porque terminó imponiendo un impuesto al patrimonio de carácter permanente, que es absurdo, y elevó los impuestos a los dividendos, lo que representó, en la práctica, que la tarifa combinada de renta a la empresa y al socio terminó arrojando incertidumbre sobre el panorama de la inversión. Me parece que este es parte del detonante o uno de los detonantes de la caída brusca de la inversión que hemos tenido en el año 2023 y el origen de la afectación de la confianza y de las expectativas de los inversionistas.

2. ¿Qué tan viable es llevar a cabo otra reforma tributaria en medio de la coyuntura que vive el país?

Yo creo que sin perjuicio de que aún es necesario hacer algunos ajustes tributarios, sobre todo en materia de reducción de la tarifa corporativa para las personas jurídicas, tal vez este no sea el momento más propicio para una iniciativa de esta naturaleza. Es un momento inoportuno, muy complicado en las expectativas y en la confianza del inversionista. Además, la experiencia nos señala que uno sabe qué mete al congreso, pero no sabe qué sale al término de la legislatura. Insisto, no es un buen momento en este instante, dada la caída de cuatro trimestres seguidos en la inversión. Esta no es una coyuntura oportuna para poner una reforma tributaria a discusión en el Congreso de la República. Avanzar en una iniciativa de esta naturaleza sería un mal mensaje a los inversionistas del país. Además, demostraría nuestra enorme dificultad para promover regulaciones en materia tributaria, porque estaríamos repitiendo una reforma tributaria casi cada año y medio.

3. ¿Qué impacto tendría la nueva reforma tributaria en las personas naturales?

Es cierto que desde la discusión de la reforma vigente se había hablado de activar el margen de maniobra fiscal para acercar a Colombia a los estándares de la OCDE, donde el grueso del recaudo viene de las personas naturales y no de las empresas. De hecho, a mi juicio, se perdió una oportunidad en esa reforma para ampliar la base de personas naturales en el impuesto de renta o tocar de fondo las exenciones. Pero después de haber ido tan lejos para gravar de manera combinada la renta de la empresa y del socio, pensar en continuar con la carga de la tributación sobre las personas naturales, muchas de las cuales ahora serán las que aportarán al sostenimiento de las empresas, no resulta viable ni posible en esta coyuntura de caída de la inversión y virtual estancamiento de la economía.

Tal vez por esta última razón, tiene mucho sentido el planteamiento del exdirector de la Dian, Lisandro Junco, cuando señala a propósito de la presente coyuntura económica:

“Estamos de acuerdo, hay que bajarles impuestos a las empresas, pero no como proponen, subiendo los impuestos a las personas naturales. Encauzo la propuesta, mejorando el numeral 2 del artículo 905, mediante el cual se suba el tope de ingresos del Régimen Simple de Tributación (RST), pasando de 100.000 UVT's a 500.000 UVT's de ingresos.

Este simple hecho, permitiría que 96% de las empresas formales del país simplifique su tributación y tengan unas tarifas más competitivas; es permitir que el Régimen Simple sea el régimen ordinario y el régimen ordinario sea la excepción”.

4. ¿Cómo incentivar la inversión y el crecimiento económico a través de una nueva reforma tributaria?

Esta pregunta me obliga a volver sobre medidas que se eliminaron, que eran sustantivas y que fueron de impacto en la recuperación después de pandemia. Hoy se dice que Colombia es potencia mundial de la vida y que es el país de la belleza, pero lo primero que se hizo fue eliminar los beneficios tributarios para el sector turístico. Por eso insisto en que en esta coyuntura debería motivarse más bien una disminución de la tarifa corporativa de renta, pero al mismo tiempo habría que ver cómo se hace un ajuste también a ese impuesto permanente al patrimonio, que repito, para mí es antitécnico en la medida en que un empresario termina prácticamente entregando la compañía al estado por un periodo de tiempo. Me parece, además, que habría que revisar la tarifa del impuesto a los dividendos, para evitar una cascada que termina enrareciendo el ambiente de inversión.

5. ¿Qué impacto se estima tendrá la reforma tributaria en la competitividad del país?

Uno de los grandes problemas de la estructura tributaria del país es que no refleja los propósitos clásicos de allegar recursos de financiación del gasto público, el logro de una mayor justicia distributiva y la competitividad tributaria para estimular la inversión interna y atraer la inversión internacional. En este último frente, en particular, no podemos pasar por alto el hecho de que Colombia presenta una de las más alta tasas efectivas de tributación de las sociedades entre países comparados del mundo (del orden de 75%). Lejos de Chile (28%) o de Corea del Sur (32%), dos países con grandes avances redistributivos, capacidad de atracción de inversión internacional y logros visibles en la inserción internacional de sus empresas. Casi podría decir que en el presente momento, frente a necesidades ingentes en materia de señales y acciones de reactivación económica, existe una oportunidad propicia para reducir la tarifa de renta de las empresas – que era una de las ideas que tenía el anterior ministro de Hacienda – pero seguramente el actual ministro no va a avanzar en esta dirección porque está urgido más bien de engrosar las fuentes de financiamiento del gasto.

6. ¿Qué puntos se deben tener presentes en la construcción del nuevo proyecto de reforma?

Hasta ahora hay más incertidumbre sobre la iniciativa. Por ello, a la pregunta sobre ella, es difícil pronunciarse de fondo. Genera eso sí curiosidad el planteamiento, primero porque sería la tercera reforma tributaria en 4 años y segundo porque a una propuesta conceptualmente muy parecida a la del gobierno actual, en su condición de oposición, estos mismos actores de gobierno se opusieron al punto de motivar la animadversión ciudadana.

Pero para analizar la conveniencia de la propuesta que surja en el diálogo, es menester contestarse tres preguntas críticas para tener una buena reforma tributaria. La primera es qué es lo que propone de fondo la nueva iniciativa que merezca un trámite que sabemos es engorroso y más con gobernabilidad limitada. La segunda es cómo propone lograr los objetivos que se plantea y si dicha reforma es viable fiscal y políticamente. Y la tercera es, para qué se proponen esas nuevas medidas tributarias.

Pero para mí la duda más grande, es el para qué de la reforma. ¿Tiene la reforma un propósito de más gasto, cuando sabemos que hay recursos de sobra en subsidios o expensas innecesarias que deberían controlarse?. Esta nueva reforma no puede ser para seguir creciendo la proporción de gasto primario en relación al PIB que nos ha llevado de 15,8% en 2019 a 19,7% en 2024. Eso es fiscalmente insostenible.

7. ¿Cómo abordar la lucha contra la evasión fiscal y la elusión de impuestos en la nueva propuesta de reforma?

En materia de evasión y elusión, lo que hay que hacer es universalizar la factura electrónica, para que todos los sectores, incluidos los bancos, la adopten. Este proceso se ha ralentizado en el presente gobierno debido a calendarios que se aplazan constantemente. De igual manera, se debe seguir implementando el registro de beneficiarios finales para ganar en transparencia y avanzar en la lucha anticorrupción porque este registro permite la fiscalización legítima de todo tipo de sociedades y de sus socios de última instancia, de acuerdo con estándares internacionales óptimos. Estas medidas no requieren de una nueva reforma, sino de procesos que faciliten el camino hacia la plenitud de documentos electrónicos tributarios y aduaneros que ayudan a luchar contra la evasión y el contrabando. Así mismo, me parece que hay que implementar rápidamente

un capítulo de facturación de renta, que no se ha implementado y, por supuesto, seguir luchando en todos los frentes contra la corrupción.

Y, en todo caso, se debe seguir haciendo un esfuerzo de fortalecimiento de la DIAN, porque la capacidad humana de la DIAN es muy limitada para hacerle seguimiento a buena parte de las medidas que se han adoptado. Creo que el país ha hecho un avance sustantivo en materia de lucha contra la evasión, prueba de lo cual son los resultados en recaudo; pero me parece que hace falta un camino importante por recorrer para implementar esas medidas y sobre todo para tener la capacidad de seguimiento a las mismas.

Es claro, además, que en el frente tecnológico deben ejecutarse los 250 millones de dólares del fondo Dian para que mejoren los sistemas de esta entidad y no pase lo que pasó con el SYGA recientemente: ¡2 meses sin funcionar y los contrabandistas haciendo fiesta!

8. ¿Qué medidas se pueden proponer para fortalecer la equidad y la justicia tributaria en el país?

Tal vez en medio de la nueva iniciativa de una reforma tributaria, que resulta claramente inconveniente en esta coyuntura, conviene resaltar un hallazgo contundente de la literatura internacional y que comparto en su integralidad. Más importante que volver de manera recurrente sobre reformas tributarias, resulta de mayor impacto mejorar la gestión fiscal. En un grupo de países de la OCDE ha sido posible establecer que la equidad en la distribución del ingreso (Coeficiente de Gini) mejora después de contabilizados los impuestos y las transferencias. Pero esto no ocurre en un grupo de países de América Latina, incluido Colombia. La diferencia se encuentra en la eficiencia y la transparencia del gasto público cuando se compara AL con los países de la OCDE. Así de sencillo.

Por eso mi propuesta en materia tributaria, más que una reforma tributaria, es una reforma fiscal. No es solamente tocar los ingresos sino también tocar los gastos. Hay exceso de gasto primario y hay muchas inflexibilidades en el gasto de inversión pública, que dependen de cambios constitucionales y legales. Pero, además, hay una gran dosis de ineficiencia en el gasto público y sigue siendo recurrente la corrupción en la asignación de ese gasto. Mejorar la eficiencia en el gasto y atacar de frente la corrupción es más importante en este momento que tocar los ingresos.

9. ¿Cuál considera es la reforma tributaria que Colombia necesita?

Una buena reforma tributaria en nuestro país debe tener como principio básico que haya eficiencia y suficiencia en el recaudo. Hoy el recaudo en Colombia como porcentaje del PIB (14,3%) es muy bajo en relación con los países OCDE (34,1%) e incluso con países de menor desarrollo relativo como Jamaica (23,3%). Pero, además, ese recaudo recae sobre grandes pagadores cuando debería ampliarse a otros.

Adicionalmente debe ser una reforma competitiva. Colombia ocupa uno de los últimos puestos en competitividad tributaria entre un grupo de países comparados (por debajo, en todo caso, de Costa Rica, Chile y México) como resultado de tener una de las tasas efectivas de tributación más altas del mundo. En la última reforma tributaria la tasa combinada empresa – socio subió casi 20 puntos porcentuales, lo cual denunciamos en su momento como un gran despropósito que iba a terminar afectando drásticamente la inversión, como efectivamente ocurrió, además de afectar el costo del capital.

Esa reforma debería ser también progresiva para expresar mejor los estándares de la OCDE; tiene que ser simple y no compleja para evitar la evasión y la elusión (Colombia ocupa el puesto 67 de 69 países en el índice de complejidad tributaria, según el Taxcomplexity, 2020); tiene que enfrentar varios de los beneficios fiscales que existen, entre ellos las exenciones del IVA, que resultan una vena rota para optimizar el recaudo; tiene que ser más técnica, porque hay impuestos como el del patrimonio o el de 4 x 1000 a las transacciones financieras, que se volvieron permanentes y que claramente son antitécnicos y, en este último caso, una gran fuente de evasión.

Pero déjeme concluir señalándole que en esta coyuntura la mejor reforma tributaria debe ser la creación de condiciones favorables para el crecimiento de la economía, mediante acciones decididas para la reactivación, así como la peor reforma tributaria sería aquella que continúe desacelerando el crecimiento y, por lo tanto, la sostenibilidad de las empresas que son las grandes generadoras de riqueza y empleo. “El palo no está para hacer cucharas”, como dirían las abuelas. Por eso en este momento sería muy riesgosa una reforma tributaria que nos termine llevando de una situación de estancamiento a una situación de recesión en todos los sectores económicos.

En este contexto, no podríamos estar más de acuerdo con la política de reindustrialización que quiere “modificar la estructura productiva para hacerla menos dependiente de los combustibles y avanzar en la transición energética”. Desde esta perspectiva, nunca antes fue tan pertinente impulsar la industria, la agricultura y el ingreso de turistas. Por eso llama

la atención que lo que quiere impulsar el MINCIT con gran esfuerzo, simultáneamente lo quiera detener el ministerio de Hacienda con una nueva iniciativa de reforma tributaria, a todas luces inconveniente en este preciso momento.

Finalmente, una tarea pendiente de la mayor importancia es la reforma fiscal territorial, que debe abordarse de manera inaplazable, pero sin las angustias de la actual coyuntura. Los impuestos al suelo y al urbanismo tienen un enorme potencial que no se ha aprovechado. Como lo han señalado varios expertos en finanzas locales, es necesario actualizar los catastros y crear incentivos para que las ciudades grandes y medianas mejoren los recursos provenientes de la dinámica urbana (participación en plusvalías, valorización, cargas, etc.).