

Convergencia por Colombia

Ideas desde la universidad para diálogos constructivos

MESA 1

Hacia un pacto fiscal
por el desarrollo económico
y social incluyente

Convergencia por Colombia

Ideas desde la universidad para diálogos constructivos

MESA 1

Hacia un pacto fiscal
por el desarrollo económico
y social incluyente



Universidad Nacional de Colombia

Dolly Montoya Castaño

Rectora

Gustavo Buitrago Hurtado

Vicerrector de Investigación

Escuela Permanente de Pensamiento Universitario

Liliana Caballero

Directora

Instituto de Liderazgo Público

Comité Nacional de Dirección

Gustavo Silva Carrero

Director

Editorial Universidad Nacional de Colombia

Andrea Kratzer Moreno

Diagramación

Yecid Muñoz Santamaría

Corrección de estilo

Mayo de 2021

Miembros de la mesa

- | | | |
|---|-------------------------|---|
| 1 | Jorge Armando Rodríguez | Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá |
| 2 | Ana María Romero | Coordinadora del proceso misional de extensión y laboratorios de la Sede Orinoquía |
| 3 | Ricardo Hoyos | Integrante del equipo de trabajo de la Facultad de Administración de la Sede Manizales. Integrante del Centro de Pensamiento Dinámica Emprendedora de Manizales |
| 4 | David Clemente Retamoso | Coordinador del Centro de Pensamiento de Política Fiscal |
| 5 | Jorhan Jonathan Durán | Integrante del equipo de trabajo de la Sede Amazonía |
| 6 | Juan Carlos Cueva | Integrante de la Coordinación de Egresados de la Sede Amazonía |

Facilitador

Fabián Peña Gómez
Abogado y magíster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia

PRESENTACIÓN

La sociedad colombiana vive momentos de incertidumbre con motivo de los actos de protesta que se han generado a lo largo del país. Desde hace tiempo Colombia padece problemas sociales, de desajuste institucional y profundas deficiencias en seguridad, salud, educación y otros, y viene siendo regida por un modelo económico que mantiene el desempleo y produce la informalidad para la mitad de la población laboral, con la consecuente desprotección en el campo de la seguridad social. Estos y otros problemas, que ya se habían diagnosticado, han salido a flote como consecuencia de la pandemia y sus devastadores efectos. Ante esta situación, es un deber, una obligación cívica y legal, contribuir a la solución de los problemas y a la superación de las crisis concomitantes que nos afectan.

En este sentido, un grupo de universidades públicas y privadas, en el que la Universidad Nacional de Colombia participa activamente, redactamos la *Carta universitaria a la nación colombiana*, en la que expresamos nuestra posición y la disposición a contribuir con propuestas positivas al entendimiento de las problemáticas y sus soluciones, en una perspectiva de corto, de mediano y de largo plazo.

En lo que respecta a nuestra Universidad Nacional, la contribución se hará por medio de documentos elaborados en los 21 Centros de Pensamiento y por la disposición para acompañar, con su labor académica, la realización de las propuestas.

Nuestra responsabilidad con nosotros y con las próximas generaciones nos impele a buscar y poner en práctica soluciones proactivas, creativas, cooperativas y éticas para construir un fu-

turo deseable. La incertidumbre ante la situación que vive del mundo y ante las respuestas adecuadas que se deben aportar es una gran oportunidad, pues la producción y la gestión del conocimiento fructifican gracias a las situaciones de no certeza. La creatividad es más potente y las posibilidades de la realidad más diversas cuando la incertidumbre nos impulsa a innovar.

La educación debe permitir que las personas y las comunidades crezcan en la diversidad para construir sistemas de solidaridad social. La universidad, promotora de la unidad nacional a partir de su diversidad, debe gestionar las convergencias necesarias para construir una mejor sociedad, impulsando un pacto social por la equidad que afiance y fortifique una paz duradera, basado en una sociedad que supere la tremenda brecha social, que genere y gestione el conocimiento desde la educación, las artes, las humanidades, la ciencia y la tecnología, para impulsar la innovación social e innovación tecnológica.

De manera prioritaria se debe impulsar el desarrollo de los territorios con nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social para beneficio de las regiones y sus comunidades a partir de un enfoque de cambio transformador basado en la sostenibilidad ambiental, económica y social. Resulta esencial repensar e impulsar la construcción de la Nación desde las realidades y las demandas de las regiones periféricas, en particular desde las zonas fronterizas con países vecinos. Así el desarrollo integral nacional podría recibir un impulso a partir del diálogo desde esas regiones con los centros urbanos, transformar las relaciones entre los poderes centrales y las periferias, ayudar a hacerle frente a la proliferación de problemas de seguridad y traer provecho eco-

nómico para la nación. El conjunto de la Universidad Nacional de Colombia, a través de sus nueve sedes que hacen presencia a lo largo y ancho del país: San Andrés, Tumaco, Leticia, Arauca, Palmira, La Paz (Cesar), Manizales, Medellín y Bogotá, debe contribuir notoriamente a este propósito.

En los últimos decenios se ha impuesto en el mundo una visión individualista, egoísta, utilitaristas que privilegia el lucro por encima de toda otra consideración. Las dimensiones humanas se evalúan a través del escueto concepto de costo/beneficio económico, en el que no caben el costo o el beneficio social. Este modelo, que demoniza lo público y el papel que debe jugar el Estado, está en crisis debido a los nocivos efectos políticos y sociales que ha producido e incluso por ser inadecuado y perturbador para la misma economía de mercado.

La desazón y los efectos dañinos de la pandemia han servido para valorar lo público frente a la concepción egoísta y a poner de presente la necesidad de un Estado Democrático, para cumplir funciones solidarias, de asistencia, regenerativas y como piloto para orientar la economía en el sentido de la recuperación con equidad. Ante la tragedia, se ha vuelto a valorar la función protectora que el Estado debe cumplir, inclusive de parte de quienes sostenían que el Estado es el problema y no la solución, los cuales corren hoy presurosos a solicitar de él la protección económica para que les restituya las pérdidas.

La Universidad Nacional de Colombia, que es la Universidad del Estado, desde sus orígenes ha discurrido por conceptos opuestos a dicha tendencia. Entre sus paradigmas y al servicio de la sociedad, están la libertad de cátedra e investigación, la calidad científica, el fortalecimiento de la integridad y de la

democracia de la nación, su compromiso con el conjunto de la población, privilegiando a los sectores populares, a los más desvalidos, para que tengan oportunidades. Hoy están retornando valores olvidados o relegados como la solidaridad, la función social del Estado, la valoración de lo público y del servicio social, la misión del funcionario como servidor de la comunidad, la necesidad de una ética civil que rija nuestras relaciones. Con base en estos principios fundacionales la Universidad Nacional de Colombia, una vez más, busca cumplir su función y colaborar con el aporte de sus Centros de Pensamiento, a la solución de los agudos problemas de nuestro presente.

Dolly Montoya Castaño

Rectora

Universidad Nacional de Colombia

DIAGNÓSTICO

La Constitución de 1991 sentó las bases de un pacto fiscal para Colombia: el manejo de las finanzas públicas debe orientarse a promover el desarrollo económico y social inclusivo para favorecer y sostener la conformación de un Estado social de derecho. Aunque ha habido progresos en varias áreas, hay un sentimiento fundado de frustración y descontento con el rumbo tomado y los resultados obtenidos. Ya existía una marcada insatisfacción con la situación socioeconómica del país antes de la pandemia, pero esta la ha agudizado. A los ojos de unos, el pacto fiscal sigue inconcluso; a los de otros, se ha agrietado, y a los de otros más, se ha roto. Como lo evidencian las manifestaciones y protestas de años recientes y las que están ocurriendo en la actualidad, la preocupación tiene que ver no solo con la protección de los llamados derechos fundamentales, como el derecho a la vida, sino también con el cumplimiento de los llamados derechos económicos, sociales y ambientales.

La ciudadanía atribuye buena parte de la responsabilidad por las promesas incumplidas a la política económica, en general, y a la política fiscal, en particular. Se cuestionan las prioridades en la asignación del presupuesto nacional (p. ej., adquisición de aviones militares en medio de la pandemia); el escaso o débil desarrollo institucional para responder al desempleo, la pobreza y la desigualdad económica, y la adopción de políticas de austeridad fiscal en medio de la recesión, para mencionar algunos ejemplos.

Es necesario renovar, revisar, reorientar el pacto fiscal, respetando los principios democráticos y utilizando los canales

ofrecidos por la Constitución. La Universidad Nacional de Colombia está llamada a contribuir a que la sociedad colombiana encuentre o trace caminos para que el Estado cumpla sus fines esenciales, especialmente los relacionados con la protección y efectividad de los derechos, y a que esos caminos se construyan de una forma tan participativa y concertada como sea factible. Las propuestas relativas al pacto fiscal que aquí se ponen a consideración de la sociedad apuntan en esa dirección.

PROPUESTAS

Un primer paso en la reconstrucción del pacto fiscal es identificar y definir apropiadamente los objetivos prioritarios de la política económica en la coyuntura actual y luego determinar los medios para lograrlos.

En el corto plazo

Combatir el desempleo y la pobreza monetaria y propiciar la recuperación de la actividad económica. A nivel macroeconómico hay razones para pensar que en el corto plazo la atención debe centrarse en reducir el desempleo masivo y la pobreza por ingresos, fenómenos que afectan con particular fuerza a los jóvenes, a las mujeres y a algunas regiones y ciudades.

Si bien el desempleo ya era alto, se disparó en el curso de la pandemia. Algo similar ocurrió con la pobreza monetaria, un flagelo asociado al desempleo. Muchas actividades económicas de diverso tipo, desde industriales y agrícolas hasta ventas ambulantes, se han visto gravemente perjudicadas por la pandemia y la recesión.

Es importante cuidar la estabilidad del nivel general de precios, pero hoy en día la inflación está dentro de las metas fijadas por las autoridades económicas. En cambio, el desempleo y la pobreza monetaria están desbordados. La Constitución ya fija un norte para estas circunstancias: “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”.

Si esas son las prioridades, la siguiente cuestión es qué hacer al respecto. Es fundamental entender que las políticas fiscales expansivas contrarrestan y abrevian la crisis económica, mientras que la austeridad fiscal la profundiza y la prolonga. Esto implica reconocer que se requiere incurrir en gasto público deficitario y mantener temporalmente un nivel de endeudamiento público alto. Mantener una política monetaria expansiva también contribuye a reanimar la demanda agregada, que en esencia quiere decir reanimar el consumo de los hogares y la inversión en los negocios. Hay debates entre economistas sobre el tema, pero el peso de los argumentos teóricos y de la evidencia empírica inclinan la balanza en la dirección indicada.

Desde luego, es fundamental escoger bien el tipo de gasto público que se realiza. Al margen del nombre que reciba (Ingreso Solidario, ingreso básico, etc.), un programa de apoyo a los ingresos de los hogares con alta incidencia de desempleo y pobreza monetaria resulta necesario, mínimo mientras se supera la recesión, evaluada en términos de nivel de empleo. El establecimiento de programas de empleo de emergencia, regulados a nivel nacional pero implementados por las entidades territoriales, también merece ser considerado con urgencia. El subsidio a la nómina de las empresas parece haber tenido un efecto positivo, aunque caben mejoras en su diseño.

Como lo evidencian las protestas contra el reciente intento de reforma tributaria, es crucial prestar atención no solo al aspecto financiero de los impuestos, sino también a su papel en la construcción de una sociedad democrática; no solo al tamaño de la carga tributaria, sino también a su distribución entre los contribuyentes. “El sistema tributario se funda en los principios de

equidad, eficiencia y progresividad”, determina la Constitución y ese debe ser el norte a este respecto.

En la presente coyuntura (mientras persista la crisis), no es aconsejable elevar el nivel de tributación pues ello afecta el ingreso disponible y los gastos de los hogares y los negocios, con consecuencias adversas sobre el empleo y la pobreza. Pero en caso de que el Gobierno opte por presentar un nuevo proyecto de reforma con miras a aumentar el recaudo tributario en este o el siguiente año, debería dársele prelación a la tributación progresiva, mediante instrumentos como el impuesto a la riqueza y el impuesto sobre la renta.

■ En el mediano y largo plazo

Mejorar y aumentar la provisión de bienes y servicios colectivos, reducir las desigualdades económicas y hacer efectivo el Estado social de derecho deben ser objetivos prioritarios continuados, en y más allá de la coyuntura. A lo largo de la historia, el Estado colombiano ha sido fiscalmente débil. Su capacidad para cumplir sus fines y funciones se ha visto altamente restringida por esa circunstancia. Hay necesidad de elevar en forma muy significativa la capacidad estatal para proteger y garantizar los derechos. Hay necesidad de desarrollar y fortalecer la institucionalidad para encarar el desempleo, la pobreza y la desigualdad económica. Hay necesidad de acercarnos tanto como sea posible al Estado social de derecho. Pero esos cometidos no se pueden lograr si no se mejora y aumenta en forma permanente la provisión de bienes y servicios colectivos. Especial importancia tiene el establecimiento de mecanismos, preferiblemente automáticos

para responder a efectos considerados críticos o severos de las crisis socioeconómicas. Todo ello conlleva mayor gasto público. Pero no cualquier gasto público, sino aquel que en efecto beneficie a la población, que redunde en más y mejor educación, salud, protección social, justicia, agua potable, infraestructura y protección contra la violencia, por ejemplo.

Es legítimo y conviene que como sociedad deliberemos sobre cuáles políticas o programas son más eficaces y sostenibles para conseguir tales propósitos. Pero también hay que hacer las reformas a que haya lugar, llevar a la práctica las políticas y programas. Hay opciones ensayadas en otros países, como el seguro de desempleo. Hay opciones relativamente novedosas, como el ingreso básico, que puede ser focalizado —digamos, solo para los jubilados, caso en el cual toma la forma de pensión mínima en un sistema pensional multipilares— o generalizado, incluso universal. Está también la propuesta de adoptar un programa de empleador de última instancia, basado en el financiamiento público. El diseño de las políticas y programas debe sopesar cuidadosamente su efectividad y sostenibilidad.

Para hacer sostenible la mejora y el aumento permanente de los bienes y servicios colectivos es conveniente aumentar, también en forma permanente, el nivel de tributación. Pero es preferible hacerlo una vez la economía se recupere. En la actualidad, el recaudo tributario del Gobierno nacional no llega al 15 % del PIB, un nivel bajo en las comparaciones internacionales más usuales. Los analistas económicos difieren sobre cuál es el nivel deseable de tributación agregado, pero muchos coinciden en que el incremento tendría que ser del orden de 2 % a 3 % del PIB.

Colombia es un país con una desigualdad económica altísima. Las finanzas públicas deberían contribuir de manera significativa a remediar esta situación; sin embargo, los estudios muestran que ese no es el caso. Para ese fin, el potencial redistributivo del gasto público y de los impuestos se ha desaprovechado.

Para que en verdad sea estructural, una reforma tributaria debería fortalecer la tributación progresiva en forma permanente, no transitoria. La justicia tributaria es para todos: la idea no debe ser confiscar, sino crear condiciones favorables para el desarrollo y florecimiento de las actividades económicas en el marco de una sociedad equitativa y protectora del ambiente. Los instrumentos más apropiados para ello son conocidos. Entre ellos se destacan el impuesto a la riqueza, el impuesto sobre la renta, en especial el de personas naturales, y el gravamen a las herencias. Dada la elevadísima concentración del ingreso y la riqueza en Colombia, los más pudientes, sobre todo quienes se ubican en el 1 % superior de la escala de ingresos, deben aportar bastante más de lo que tradicionalmente han aportado.

Del empleo cuidadoso del principio de la capacidad de pago depende el éxito de los instrumentos de la tributación progresiva. En el caso del impuesto sobre la renta, el tratamiento dado a los dividendos y a las ganancias ocasionales es decisivo. Los tratamientos tributarios preferenciales deben restringirse a los casos más justificados y estar sujetos a evaluación periódica del cumplimiento de sus objetivos. La mayoría de tales tratamientos debe eliminarse. Igualmente decisiva es la escogencia del umbral a partir del cual se debe pagar impuesto sobre la renta: si es muy alto, solo unos pocos contribuirían al fisco; si es muy bajo, muchas personas pobres se verían obligadas a pagar lo que

no tienen. La pedagogía sobre la manera como operan las tarifas marginales progresivas es indispensable. Hay impuestos que en las circunstancias de la Colombia de hoy son necesarios, aunque no favorecen la aplicación del principio de la capacidad de pago y la progresividad. Ese es el caso del IVA, pero el tratamiento de los bienes y servicios de la canasta familiar (en particular, las exenciones) ayuda a limitar sus efectos adversos sobre los hogares de menores ingresos.

La sostenibilidad fiscal tiene su importancia: es una condición, o como lo dice la Corte Constitucional, “un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado”.

“Es indispensable proponer e implementar una política fiscal, fruto de amplios acuerdos sociales y políticos, vinculada a los derechos de las poblaciones, especialmente de las más vulnerables, y que contribuya a la reactivación económica del país y al desarrollo sostenible y con equidad de los territorios”, señala la carta suscrita por los rectores de varias universidades colombianas el 5 de mayo pasado. Es tiempo de escuchar ese llamado, de darse a esa tarea.