
Grupos de interés, impuestos y políticas públicas.

Salomón Kalmanovitz
Universidad Jorge Tadeo Lozano.

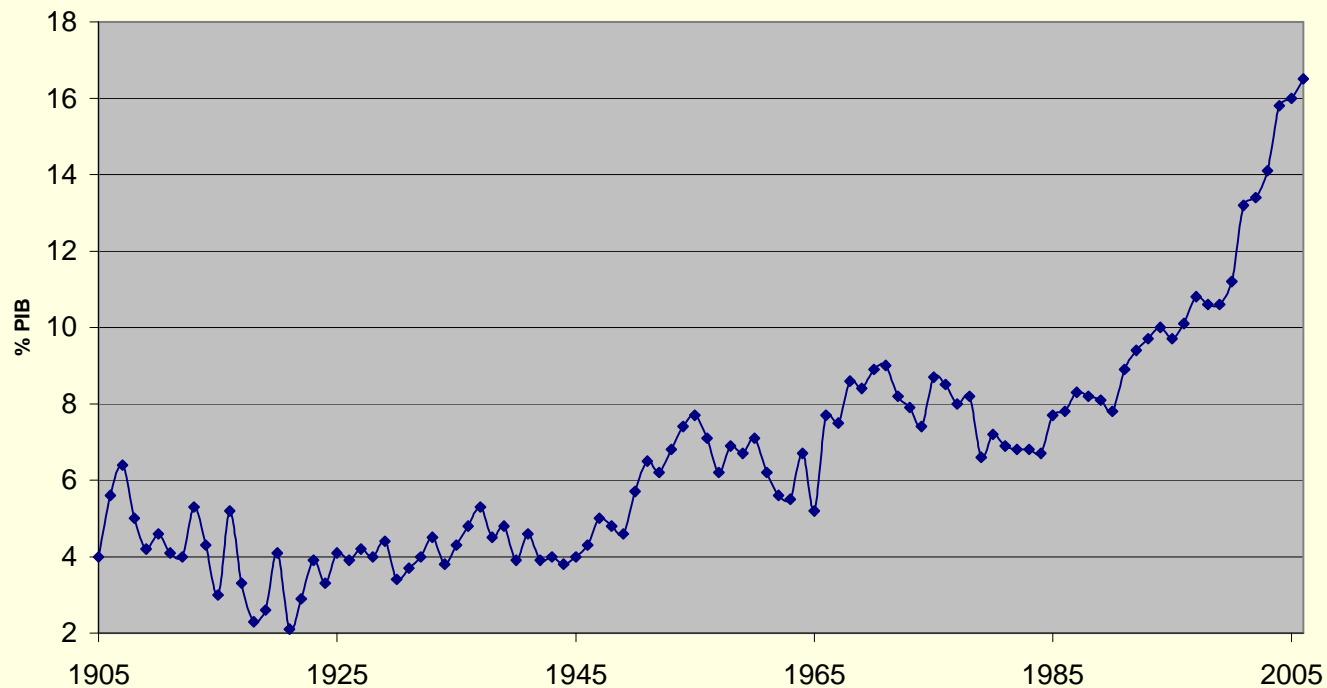
USAID Acción social
Taller Desarrollo alternativo sostenible
Bogotá
22 de agosto de 2008

Temas

- **I. La tributación en general.**
- **II. El uso de la tierra**
- **III. La tributación del campo.**
- **IV. Tierra, conflicto y debilidad del Estado**
- **V. Algunas conclusiones.**

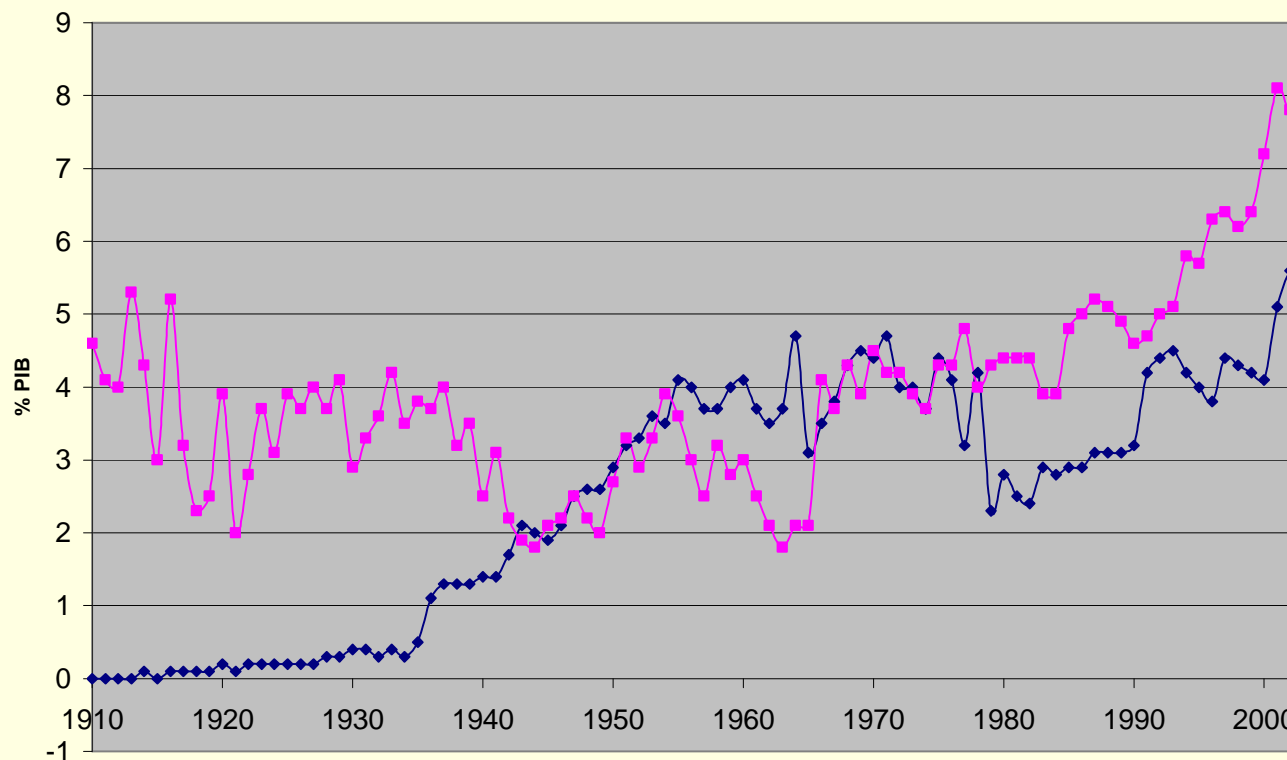
I. La tributacion en general: Un estado muy pequeño hasta los noventa.

RECAUDO TRIBUTARIO GOBIERNO CENTRAL



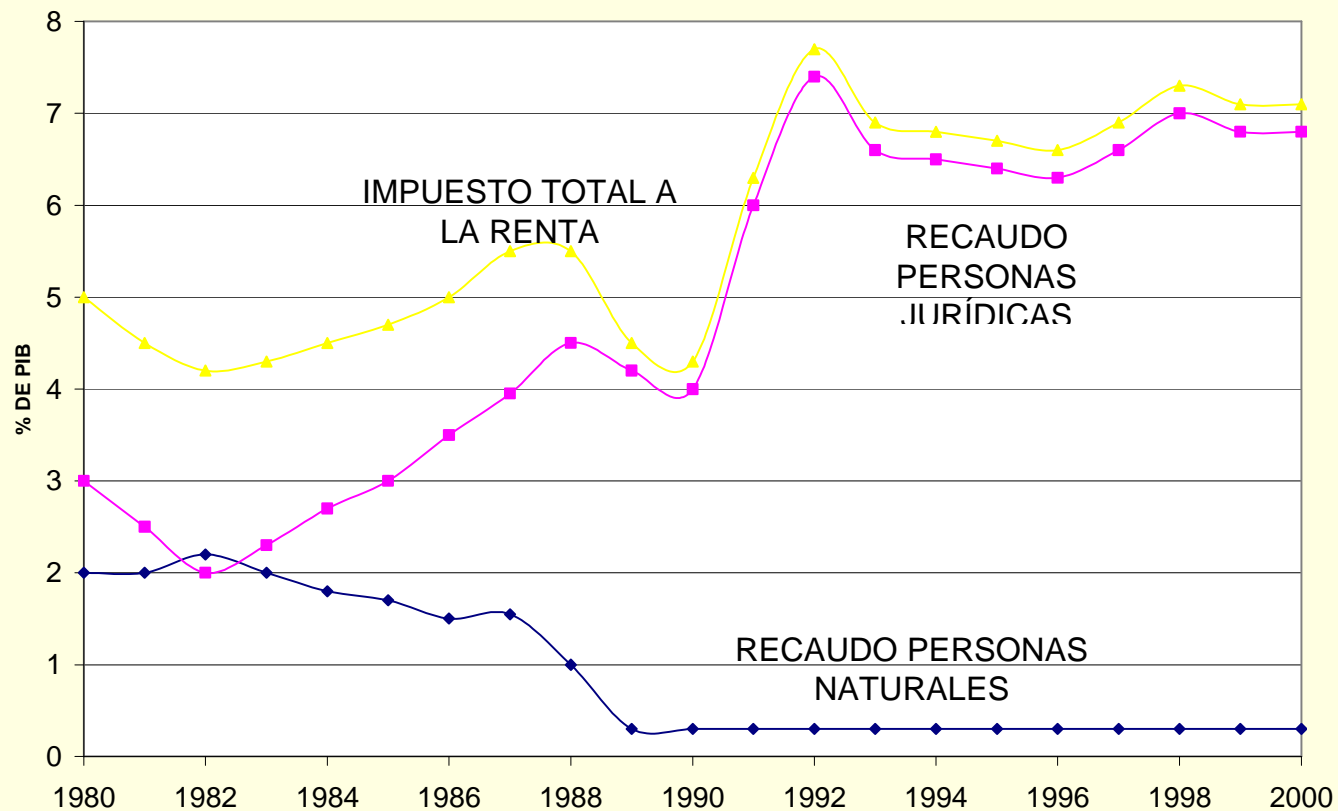
Una tributación inequitativa, basada en el IVA.

IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS



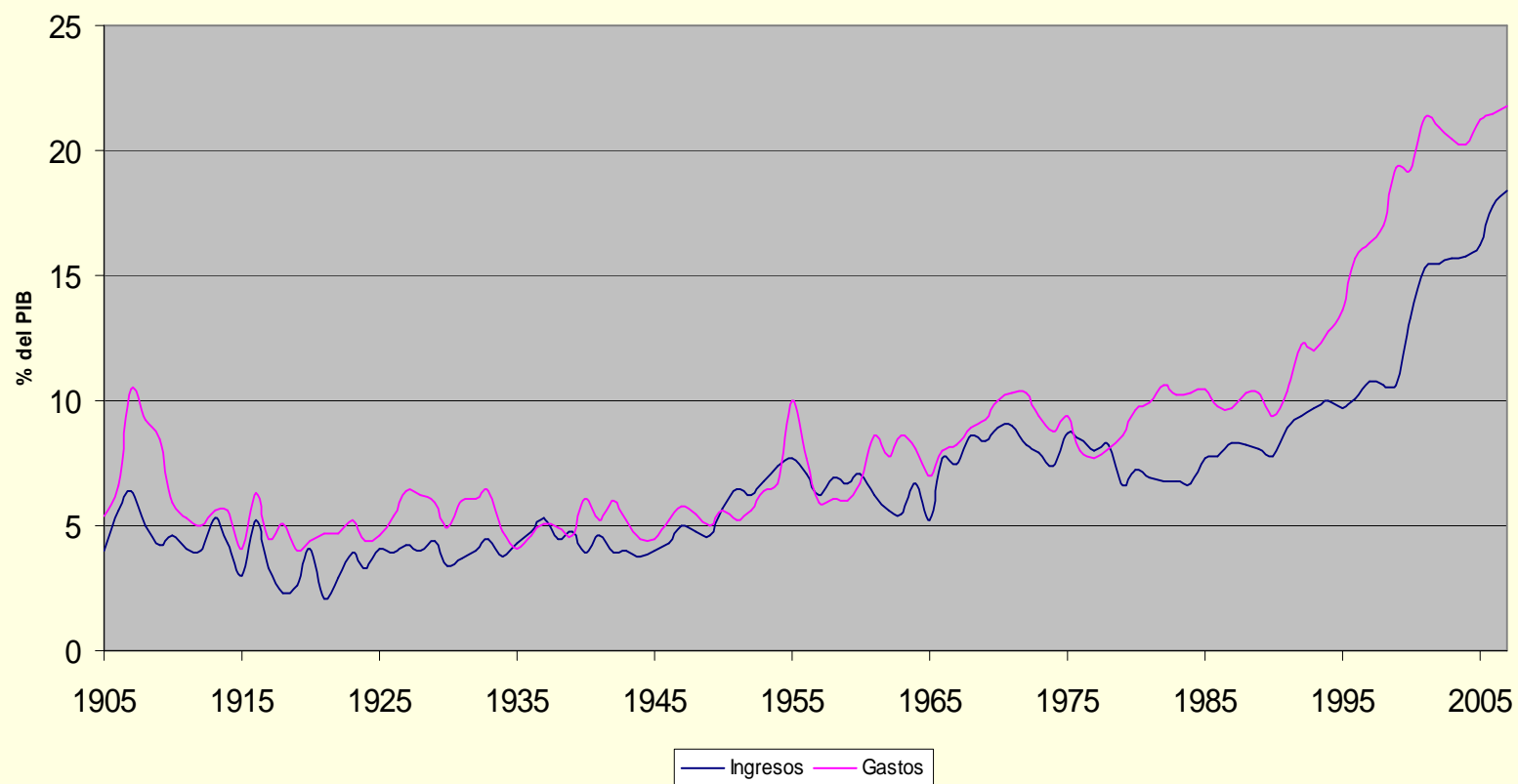
El impuesto a la renta concentrado en las grandes empresas.

IMPUESTO A LA RENTA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE

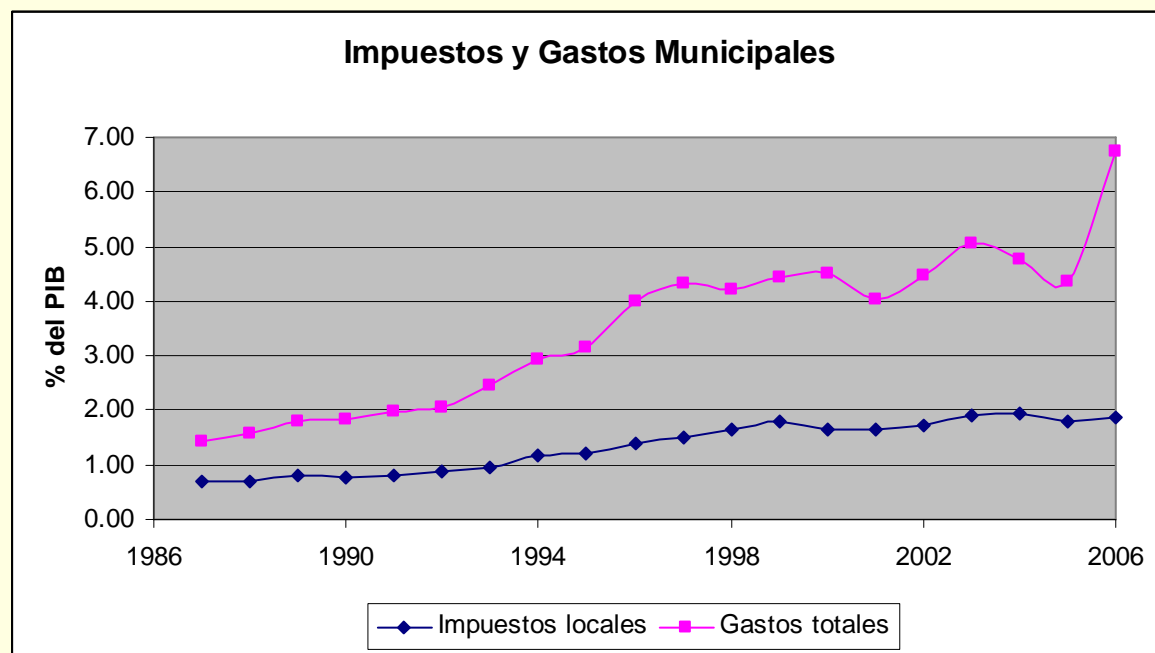


Un gobierno desfinanciado..

Ingresos y gastos del Gobierno central 1905-2007



Aumentó tributación local pero explicada por las urbes.



Impuestos a la nómina...

- Cajas de compensación son privadas pero administran recursos públicos y lo hacen de manera ineficiente: compiten mal contra las grandes superficies y contra las cadenas hoteleras privadas. Son vacas lecheras a costa del desempleo y de la informalidad.
- Tienen fletados a los congresistas necesarios para no cambiar la ley que los beneficia. Los sindicatos las defienden porque sus dirigentes se benefician de sus servicios.
- Mantienen administraciones perennes que operan como dueños de facto de ellas.

Las discusiones tributarias en el congreso son a puerta cerrada.

- El día que se votan los proyectos, la prensa no puede acceder al recinto.
- Proliferan los representantes gremiales que van calculando los votos que necesitan para una exención o para negar un impuesto que los perjudique y lo que se requiere para comprar esos votos.

II. El uso de la tierra

- ¿Qué tan exitosas han sido las políticas públicas para lograr un uso más racional de la tierra en Colombia?
- Si se relaciona la nueva medición de uso potencial de 2001 con la de 1985, se observa que éste aumentó para los cultivos y los bosques con uso restringido mientras que disminuyó para los pastos

Potencial contra uso efectivo

Cuadro 40
Uso potencial y efectivo del suelo en Colombia, 1985-2001

Actividad	Potencial 1985 ¹		Uso 1987 ¹		Uso 1999 ²		Potencial 2001	
	(Mill de has)	(porcentaje)	(Mill de has)	(porcentaje)	(Mill de has)	(porcentaje)	(Mill de has)	(porcentaje)
Cultivos	14,0	12,3	5,3	4,6	4,4	3,8	21,5	18,9
Agricultura de riego	3,5	3,1						
Secano transitorios	2,7	2,4						
Secano permanentes	7,9	6,9						
Pastos	19,2	16,8	40,1	35,1	41,2	36,0	14,2	12,5
Ganadería semiextensiva	8,3	7,3						
Ganadería muy extensiva	10,9	9,5						
Bosques	78,3	68,6	58,9	51,6	65,4	57,2	71,2	62,5
Con uso restringido	11,2	9,8					21,6	19,0
Sin posibilidad de uso	67,0	58,7					49,6	43,5
Tierra de uso no agropecuario	0,4	0,4	8,5	7,4			3,5	3,1
Aguas y urbanas	2,3	2,0	1,4	1,2	3,3	2,9	3,5	3,1
Total	114,2	100,0	114,2	100,0	114,3	100,0	113,9	100,0

1/ Tomado de IGAC-ICA (1987). 2/ Ministerio de Agricultura (1999).
Fuente: IGAC-Corpoica (2002).

Cambio ha sido importante:

- **El IGAC muestra, un incremento de más de un millón de hectáreas con relación a 1999**
- **Esa extensión cultivada representa tan solo el 27% del potencial, mientras que en los años ochenta era el 38%.**
- **Dentro del área cultivada se observa la importancia que continúa teniendo el café dentro del área total. Sin embargo, el área en este producto ha caído frente al estudio del 1987 en más de 200 mil hectáreas**
- **Aumenta la de los cultivos en asociación (palma africana y banano).**

Para 2001:

Cuadro 41
Participación relativa de las coberturas de uso agrícola
respecto al total de tierras en agricultura

Clase	Área (Hectáreas)	Porcentaje relativo al total de área en agricultura
Cultivos transitorios	711.678	12,1
Caña panelera	99.399	1,7
Caña de azucar	271.786	4,6
Plantaciones de banano y platano	63.967	1,1
Café	1.137.108	19,4
Palma africana	161.451	2,7
Frutales	12.759	0,2
Asociación de cultivos con otras coberturas	2.816.704	48,0
Asociación de café con otras coberturas	599.068	10,2
Total	5.873.920	100,0

Fuente: IGAC-Corpoica (2002)

Por fuera de las rachas de concentración ya vistas en Reyes.

- El conflicto por los usos de la tierra en Colombia y la degradación que de éste resulta tienen una estrecha relación con el fenómeno de concentración de la propiedad, especialmente en aquellas zonas donde el precio de la tierra es bajo con relación al costo total del proceso productivo y a la falta de tributación.
- La tierra comprada a bajo precio es considerada por los inversores como un bien de descarte en el proceso productivo, ya sea debido a la fertilidad natural o a los recursos madereros existentes.
- Un predial más alto obligaría a vender la tierra que no esté rindiendo suficiente para pagarlo. La abarataría y bajarían los precios de los alimentos. SE UTILIZARÍA MAS INTENSIVAMENTE.

III. Impuestos, poder y tierra

- Al igual que en otras partes del continente colonizadas por España, en Colombia se dieron altos niveles de desigualdad en la distribución de la tierra y una organización ineficiente de la producción que persistieron como un equilibrio económico y político de largo plazo (Baland y Robinson, 2003).
- En el siglo XIX, el poder estaba atado a la tierra de forma tal que los campesinos se vieron presionados a convertirse en arrendatarios y aparceros de las haciendas.

Protección arancelaria frenó utilización intensiva de la tierra.

- **Algunos desarrollos dentro de la agricultura hicieron contrapeso a la lógica de la gran propiedad y propiciaron la vigencia de derechos de propiedad más eficientes. ...**
- **Pero la fuerte protección arancelaria a partir de 1950 aisló a la producción de la competencia internacional y permitió a agricultores y ganaderos capturar los recursos de financiamiento y los diferentes tipos de subsidios a través de su actividad gremial y de su representación política.**

Se tributa poco

- **Dentro de la lógica de la reproducción de la gran propiedad está mantener una reducida tributación sobre la tierra.**
- **Es una buena forma de ocultar la riqueza frente al fisco y mantiene su valor. Incluso aumenta si hay seguridad y alta demanda por bienes agropecuarios.**
- **En las comunidades rurales, los propietarios de fincas han manipulado los concejos y han impedido que el catastro se actualice. Han hecho escasas contribuciones, al tiempo que han tratado de que el gasto central, las transferencias y las regalías por algún recurso no renovable reemplacen sus responsabilidades.**

El lema norteamericano: no hay tributación sin representación.

- **Aquí se invierte: Se trataría entonces de una “sobre-representación sin tributación”.**
- **El poder político de los propietarios permite la traslación de las cargas que requiere el funcionamiento del Estado sobre los hombros de otros sectores y agentes, siendo la secuela la llamada “debilidad del Estado” o su “ausencia”. Es más bien “pereza de estado”.**

Los terratenientes pesan más que el sector financiero y que los industriales.

- **Tienen más influencia que el sector financiero al que se le impuso un tributo a todas sus transacciones y que a los industriales y a otros empresarios que deben abonar parafiscales.**
- **En el impuesto de guerra los terratenientes lo evadieron al fijar un límite por encima de patrimonios de \$3.000 millones que ellos saben ocultar. Su seguridad la pagaron otros.**
- **Sartre: los impuestos son los otros.**

La tributación agraria en el tiempo: 1959

- La Misión de la OEA-BID con datos de 1959 demostraba que la tributación del sector no era ni una fuente importante de ingreso fiscal ni un recargo al costo de la producción agropecuaria.
- Según la Misión, “la actividad agropecuaria contribuyó en 1959 con el 14,3% de los impuestos directos nacionales, aun cuando este sector en el mismo año contribuyó con el 42,5% del producto neto privado” (citada por CIDA (1966, p. 357)). La tasa de tributación sobre la propiedad era un 4 por mil sobre el avalúo catastral de ese año.
- Sin embargo, ni siquiera ese pequeño tributo fue pagado por los propietarios pues sólo se obtuvo el 64% del potencial de recaudo.

Los agricultores evadían mucho más que el resto de los agentes. 1966

- La Misión Musgrave encontraba que la participación del sector agropecuario en la carga total tributaria (impuestos nacionales, departamentales y municipales) era del 11%.
- Dado que en 1964 la agricultura aportaba el 31,7% del producto nacional bruto al costo de factores, concluía que el sector agropecuario no contribuía adecuadamente a la financiación del gobierno, ya fuera por evasión masiva al pago de impuestos o por otros motivos.

Evadir siempre evadir: 1981

- **La Misión de Finanzas Intergubernamental (1981) encontró, con base en una estimación para 1980, que las tasas efectivas del impuesto predial para ciudades capitales se ubicaba entre 2 y 4 por mil, siendo estos niveles muy inferiores a los legalmente establecidos de 8 por mil.**
- **De la misma manera, la Misión encontró que para los municipios bajo jurisdicción del IGAC, la tasa de efectiva de tributación era de un 2,6 por mil frente a un 4 por mil legal.**

El predial ha aumentado un poco.

- El impuesto predial en Colombia obtuvo una transformación importante después de la nueva Constitución: mientras en 1987 alcanzó el 0,20% del PIB, en el año 2002 recolectó el 0,57% del PIB, 2,85 veces.
- Sin embargo, buena parte del nuevo esfuerzo se concentró en Bogotá.

En la costa atlántica..

- **El predial rural oscila entre el 2 y el 5 por mil para el 56,3% de una muestra de 216 municipios del país.**
- **Es notorio que los departamentos de Bolívar, Guajira, Magdalena y Sucre, esencialmente ganaderos y con unos índices de concentración de la propiedad de los más altos del país, paguen tarifas efectivas promedios inferiores al 1 por mil (Iregui *et al.*, 2004, pp. 24-25).**

El catastro está subvaluado por el atraso en su implementación.

- Además, la cobertura del catastro es escasa y los valores que registra se encuentran atrasados a valores de años en que la inflación fue alta, lo cual subvalúa considerablemente las propiedades. En departamentos como Tolima, Santander y el Huila el porcentaje de avalúo rural también es bastante bajo, en algunos casos inferior al 25%. El único caso de un departamento con un avalúo rural superior al 50% es el de Cundinamarca.
- En Magdalena, Cesar y Sucre pagan, si acaso, \$80 de impuesto predial por hectárea.
- Un propietario de 100 has. entonces duda entre si debe pagar \$8.000 de predial o pagarse un almuerzo ejecutivo.

Ineficiencia del estado central y debilidad del gobierno local llevaron

- **A un equilibrio político no tan estable en el que predominan los factores que consolidan el atraso económico de amplias regiones, pero que, al mismo tiempo, las hacen vulnerables al ataque de la insurgencia y de las fuerzas irregulares que los mismos propietarios organizan y financian directamente para contrarrestarla.**
- **Tienen un potencial tributario que no puede recoger el Estado pero sí exactan los grupos ilegales. Ahora, gracias a la seguridad democrática, no pagan ningún impuesto legal o ilegal.**

IV. Tierra, conflicto y debilidad del Estado

- Aunque en Colombia existe un Estado con larga tradición histórica ha sido débil en términos económicos.
- Además, en varias fases históricas y con el conflicto intrapartidista y las luchas sociales se ha vulnerado el Estado de Derecho: no se ha podido construir un orden consensuado robusto.
- La precariedad financiera del Estado y su organización centralista han dificultado su construcción y fortalecimiento local y su presencia en todo el territorio nacional, tornando ineficientes muchas de sus funciones, incluyendo la de proveer seguridad a sus asociados.

El privilegio no tributa.

- **La larga tradición de concesiones y liquidación de tierras públicas para compensar a los portadores de la deuda del gobierno y a los oficiales de los ejércitos durante el siglo XIX condujo a que los propietarios recibieran el recurso a precios por debajo del mercado.**
- **Consideraban que no tenían por qué tributar sobre el activo así adquirido porque lo entendieron como lo que había sido: un privilegio.**

No se construyó Estado a nivel local

- **Las administraciones locales influidas por los grandes propietarios no están en capacidad de fortalecer unos sistemas de seguridad que garanticen los derechos de propiedad de sus ciudadanos ni de enfrentar sus necesidades más sentidas, en particular, la educación, la cual tiene una menor cobertura en el campo.**
- **Se facilitó la depredación de muchas propiedades rurales por medio de la extorsión y el secuestro, primero por parte de los grupos insurgentes, lo que a su vez llevó a una tributación peculiar, en principio voluntaria, para financiar bandas locales que garantizaran los derechos de propiedad vulnerados.**

Como se vió se fortaleció mucho el estado central

- **De disponer del 12% del PIB en 1990 a cerca del 23% en la actualidad (con un gran déficit estructural).**
- **Los gastos en seguridad aumentaron del 2% del PIB en 1990 a 6.3% en 2007 (Isaza, Campos, 2008).**
- **Se fortaleció también el sistema de justicia (fiscalía y cárceles) pero sigue siendo ineficiente y laxo (en gracia: ley de justicia y paz)**

V. Conclusiones

- La dotación de factores naturales con que cuenta Colombia no ha podido ser aprovechada de manera adecuada para aumentar la riqueza y el empleo nacionales por el legado de unos derechos de propiedad que tendieron a monopolizar la tierra.
- Se sometió la mano de obra a relaciones de servidumbre y se frenó su progresiva calificación por un sistema educativo que llegó tardíamente a la población rural y hoy es de mala calidad.
- La ambigüedad con que fueron definidos tales derechos y la incapacidad del Estado para hacerlos valer en muchas regiones generó el conflicto agrario.

Conclusiones

- **Ni la reforma agraria ni una tributación que castigara la propiedad excesiva y el mal uso del suelo pudieron adelantarse, de tal modo que la tierra continúa siendo sobre-explotada en las laderas y dedicada a labores extensivas en los valles interandinos y en las sabanas de los Llanos o de la Costa Caribe.**
- **Los impuestos locales y en particular el predial fueron y siguen siendo muy bajos, tanto así que no alcanzaron para defender los derechos de propiedad de los agentes más ricos que comenzaron a ser desafiados por la insurgencia.**

Conclusión

- Una estructura democrática hubiera producido suficientes impuestos a la propiedad para construir un Estado local fuerte que ofreciera educación universal, construyera la infraestructura local que lubricara el desarrollo económico.
- Que aportara para complementar la seguridad brindada por un gobierno nacional al que tampoco nunca le sobraron recursos.

Recomendación más importante:

- **Cambio político que disminuya el poder de los terratenientes en el congreso y en los consejos municipales.**
- **Una coalición urbana que haga aprobar un impuesto predial alto para las propiedades no explotadas según su potencial y que en general iguale las tasas por estrato que se utilizan en las ciudades (tratamiento tributario igual para todos).**

Recomendación utópica:

- **Reemplazar los impuestos a la nómina y a las transacciones financieras por impuestos a la renta despojados de exenciones.**
- **Ya con eso, aumentaría considerablemente el recaudo tributario.**
- **De todas maneras se requiere una reforma tributaria profunda porque el déficit fiscal será insostenible si hay caída de la actividad económica hacia el futuro.**
- **Algo que no quiere entender el gobierno.**