

Comentario

El Fondo Nacional del Café: un sistema equitativo y eficiente para gravar ingresos inestables.

Uno de los principios básicos de la hacienda pública es el de que el sistema tributario debe diseñarse teniendo en cuenta el criterio de equidad horizontal, o sea que las personas con iguales niveles de ingresos deben tener cargas tributarias iguales. Por eso se deben gravar ingresos de diferentes fuentes con tarifas similares, y se consideran injustos los sistemas que gravan más los ingresos de los empleados que los de los agricultores. También se consideran injustos los sistemas que hacen posible la evasión para ciertos grupos, como algunos empresarios independientes, y la obtención de la mayoría del recaudo con base en los ingresos del trabajo sujetos a retención.

La viabilidad política de un sistema tributario también depende de que exista el sentimiento entre la población de que el sistema tributario no es discriminatorio. Aunque nunca se pagan impuestos con gusto, la colaboración del público será mayor si el individuo cree que su vecino también paga impuestos. Esta realidad política explica por qué las propuestas de renta presuntiva agraria nunca se aplica-

ron, pero fue posible implantar el impuesto presuntivo general.

El segundo principio de justicia tributaria, el de la equidad vertical, se logra gravando con mayores tarifas las personas con mayores rentas. En Colombia, el sistema de renta presuntiva general logra ambos principios.

Uno de los problemas más conocidos de inequidad horizontal es el de la carga tributaria que pesa sobre las personas con ingresos inestables en un régimen de impuestos de renta progresivo. En dicho régimen las personas con ingresos inestables tienen un mayor gravamen que quien tiene rentas estables, debido a la progresividad de las tarifas. La Tabla 1 ilustra el caso.

Esta es una ventaja que tienen los empleados con sueldo fijo que no se ha discutido mucho en Colombia. El sistema de tarifas progresivas tiene este efecto de manera clara en una actividad como la cafetera, donde los ingresos netos del productor varían fuertemente a través del tiempo.

El principio de equidad horizontal sugeriría que esto es injusto, y que por

Cuadro 1
GRAVAMEN DURANTE 5 AÑOS DE TRES CONTRIBUYENTES

	Ingresos Estables	Tarifa Prom. %	Impuesto \$	Ingresos Inestables (A)	Tarifa Prom. %	Impuesto \$	Ingresos Inestables (B)	Tarifa Prom. %	Impuesto \$
1.	1.000	20	200	0	0	0	500	10	50
2.	1.000	20	200	0	0	0	500	10	50
3.	1.000	20	200	0	0	0	2.000	40	800
4.	1.000	20	200	0	0	0	200	8	16
5.	1.000	20	200	5.000	50	2.500	1.800	35	630
Impuesto			1.000			2.500			1.546

lo tanto se debería diseñar un sistema que iguale el gravamen a los cafeteros al gravamen promedio del resto de la población en el largo plazo. En realidad esto es lo que ha logrado hasta cierto punto el Fondo Nacional del Café.

Sin embargo, es posible que la ventaja comparativa en la producción de café en Colombia sea tan alta que con un nivel de impuesto igual al promedio en la economía se produzca más café de lo que puede exportar Colombia según los arreglos del Pacto de Londres. En ese caso el impuesto debería ser mayor al promedio, y tener un nivel que en el largo plazo lleve a niveles de producción que maximicen los ingresos generados para el país por la economía cafetera.

La variación optima en el impuesto cafetero

El mecanismo de la retención en el Fondo Nacional del Café de hecho ha facilitado gravar de manera equitativa al cafetero en el largo plazo. En efecto, la retención disminuye la renta gravable en épocas de altos precios, y aumenta la renta en épocas de bajos precios. Esto hace posible acercar el impuesto de los cafeteros al del resto de las actividades.

Dentro de un esquema de este tipo lo lógico entonces es que los altos im-

puestos de las épocas prósperas no entren al presupuesto general, sino que constituyan un fondo para subsidiar al productor en las épocas de bajos precios. Por otra parte, parece lógico que el gobierno establezca la tasa promedio de gravamen de acuerdo con el gremio, siempre y cuando en el largo plazo el gravamen promedio de los cafeteros resulte igual al promedio en la economía.

La negociación de la retención debe basarse entonces en un estimativo de precios y costos futuros, y el criterio debe ser la generación de un ingreso neto más o menos estable a través del tiempo. En épocas de altos precios, debē haber una alta retención cafetera, y los ingresos generados por esta retención se deben invertir para subsidiar al productor en épocas de bajos precios. Este esquema disminuiría la variación en los ingresos gravables y por lo tanto eliminaría la distorsión implícita para ingresos inestables cuando las tarifas son progresivas.

En un sistema de este tipo, los ingresos no deben entrar al presupuesto general sino constituir un fondo de compensación. Por eso parece lógico el mecanismo de retención, que al no ser un impuesto, no entra al presupuesto.

El Fondo del Café como mecanismo estabilizador

El actual mecanismo de retención también tiene la ventaja de ser un estabilizador automático de la economía, si la retención se fija con el criterio de estabilizar los ingresos cafeteros.

En épocas de bonanza, los ingresos por retención se deben congelar en el Banco de la República en bonos con intereses de mercado para disminuir la presión sobre la oferta monetaria y la demanda agregada. Si en lugar de usar la retención se aumentara el impuesto a la exportación, el efecto estabilizador sería menor, pues existiría la tendencia a aumentar el gasto público paralelamente al aumento en ingresos tributarios. Esto aumentaría la demanda agregada más que si no aumentara el impuesto (pues el gasto público tiene un mayor multiplicador que el privado), y crecería seriamente la presión inflacionaria.

Cuando los precios de café bajan, al contrario, se corre un peligro de recesión debido a una disminución en el nivel de demanda agregada. Esto se evita parcialmente si en esa época se gastan los recursos acumulados del Fondo durante la época de altos precios a través de subsidios que faciliten el mantenimiento del precio interno. El efecto estabilizador del Fondo manejado así es sustancial, y su contribución a la eliminación de los ciclos económicos y el desempleo podría ser significativa.

Como de hecho cuando bajan los precios internacionales puede ser necesario acumular inventarios, los recursos del Fondo pueden financiar estos inventarios. El efecto estabilizador se produce entonces al evitar con esa política que bajen aún más los precios internacionales, y el subsidio al productor se vuelve indirecto.

Si el Fondo del Café juega este papel estabilizador, no habría problema

en que lo manejara el gremio de productores, siempre y cuando dicho Fondo no reciba subsidios del presupuesto o de las autoridades monetarias. En el pasado el Fondo del Café no ha recibido subsidios del presupuesto, pero sí del Banco de la República. Para que el Fondo sea neutral tribuariamente y contribuya realmente a la estabilidad de la economía, se debería establecer el principio de que tanto el crédito como las inversiones del Fondo en el Banco de la República deberían tener tasas de interés de mercado.

Efectos de la Estabilización sobre la Producción

La disminución en la inestabilidad en los precios también tiene un efecto positivo sobre la eficiencia en la producción. La respuesta de la inversión en café a los precios es clara, y variaciones altas en precios conllevan ciclos indeseables en inversión. Cuando los precios suben se sobreinvierte en café, generando un exceso de oferta posterior y encareciendo insumos. Al contrario, al bajar los precios disminuye la inversión y se puede generar desempleo. La estabilización de precios aumenta entonces la eficiencia y disminuye el desempleo en épocas de bajos precios y disminuye la inflación durante las bonanzas.

Sorprendentemente, los mecanismos existentes del Fondo del Café hacen posible manejar un esquema de estabilización con las ventajas propuestas. Esto no ocurriría si en lugar de una retención utilizada exclusivamente con fines estabilizadores, se estableciera un impuesto de exportación variable que entrara al presupuesto nacional. Lo más probable es que un impuesto cafetero generaría gasto público momentos en los cuales sería inflacionario, y es poco probable que el presupuesto pudiera generar gasto suficiente para compensar la caída en la demanda agregada al bajar los precios del café.

Todo esto lleva a la conclusión que el actual mecanismo de retención en el

Fondo Nacional del Café es el más adecuado para amortiguar los efectos desestabilizadores de la variación en los precios internacionales del grano. Lo que sí se podría mejorar son los instrumentos para analizar costos e ingresos del productor, con el fin de fijar un nivel de retención que mantenga unos ingresos netos para el productor más o menos constante. Una posibilidad sería tratar de mantener un ingreso neto por hectárea constante, estableciendo el precio interno a un nivel que le dé al cafetero pequeño eficiente un ingreso adecuado a las necesidades de nutrición, salud y consumo de la familia. Dicho ingreso se obtendría con tasas de retención variables aplicadas al precio internacional por carga.

Si el precio anterior resulta ser mayor al de equilibrio en el largo plazo, se

tendría que estudiar la posibilidad de limitar el área sembrada de café. La alternativa de bajar el precio a través de mayores impuestos es tal vez más atractiva, pero, en ese caso, habría que facilitar el traslado de cafeteros pequeños a otras actividades.

La discusión anterior sugiere que el tema fundamental de la economía cafetera no es quién controla el Fondo Nacional del Café, sino qué criterios se deben utilizar para fijar el precio interno de largo plazo. Sería importante que en el país se discutiera más este segundo punto, en lugar de concentrar la atención en el problema secundario de la organización jurídica del Fondo y la Federación, organización que actualmente, como hemos visto, hace posible, en teoría, lograr un gravamen justo y la estabilización en el sector cafetero.

Miguel Urrutia Montoya