

Imprimir

Contexto básico de referencia

Colombia es uno de los países del mundo con el mayor índice Gini de concentración del ingreso (de 0.5438 en el caso de hogares según la ENPH del DANE actualizada a diciembre de 2019 o de hasta 0.6159 en el caso de personas naturales según las declaraciones de renta ante la DIAN en 2018).

El índice de presión fiscal de Colombia antes de la pandemia del covid-19 era de 19.4% del PIB, 3.7 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de América Latina y 14.9 puntos porcentuales menos respecto a la media de los países de la OCDE.

Reconociéndose que el aumento de la presión fiscal total (total de ingresos tributarios a nivel nacional y territorial y de contribuciones o aportes a la seguridad social con relación al PIB) en Colombia fue de 10.2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2018, al pasar de 9.2% del PIB a 19.4%, es de resaltar que se realizó en lo fundamental por la vía de los impuestos indirectos. Esfuerzo que infortunadamente no fuera acompasado con una reducción de la muy elevada evasión y elusión tributarias prevaleciente en la economía colombiana.

De cualquier manera, se destaca cómo, según la OCDE, es prácticamente nula la diferencia en el índice Gini de concentración antes y después de impuestos y transferencias, a diferencia no sólo de otros países miembros de mayor desarrollo sino incluso de América Latina y el Caribe como Uruguay y Argentina.

Algunos principios básicos sobre un proceso de reforma estructural de la tributación en Colombia

Diferencias en la desigualdad de Ingresos antes y después de Impuestos y Transferencias



Fuente: OCDE (2018).

Necesidad de un proceso de reforma estructural de la tributación

Con el agravamiento del déficit estructural de las finanzas públicas del país en 2020 a raíz tanto de la pérdida de ingresos fiscales con la recesión económica por la pandemia del covid-19 y la estrategia de confinamiento para reducir la velocidad de contagio del virus y evitar el colapso del sistema sanitario, como de la exigencia de aumento del gasto público para atender prioridades de índole social, sanitaria y económica (del aparato productivo, entre otros).

Situación que podría empezar a revertirse con mayor lentitud hasta la ahora prevista o incluso a agravarse relativamente dependiendo de la evolución de la pandemia ante, entre otras razones, el ritmo de vacunación para poder alcanzar la denominada “inmunidad de rebaño” y así asegurar un entorno favorable a una activación económica más cierta y perdurable, lo que de acuerdo con la experiencia en la primera etapa de vacunación no se lograría sino hasta el año 2022.

Ante estas circunstancias es clara la necesidad de emprender reformas a la tributación en Colombia de carácter estructural para promover unas condiciones favorables a la inclusión social, la erradicación de las raíces de la pobreza y la desigualdad, la equidad intra- e inter-

generacional, el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de resiliencia y sustentabilidad social y ecológica en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, ante la profundidad del déficit estructural de las finanzas públicas, las necesidades de gasto público adicional prioritario frente a los impactos tanto en el periodo de pandemia como para la transición pospandémica, las graves distorsiones, falencias e ineficiencias de la estructura tributaria vigente como el marcado sesgo *pro rico* de componentes básicos en la tributación y el rezago de la presión tributaria para responder a las exigencias del avance hacia un Estado Social de Derecho como el establecido por la Constitución de 1991, se debe emprender un proceso de reforma estructural tributario durante un periodo multianual de cuatro a cinco años debidamente especificado desde un comienzo para cada una de sus diversas fases de implantación[1].

No es dable ni aconsejable pretender avanzar en la resolución definitiva de un ajuste estructural de las finanzas públicas con una mera reforma puntual que comenzaría a aplicarse en un año como 2022 que estaría todavía enfrentado a las consecuencias de la pandemia del covid-19.

Todavía más en la medida en que se requeriría que la presión tributaria se incrementara en al menos 4.5 puntos porcentuales del PIB en los próximos cuatro a cinco años en el país.

Principios rectores de un proceso de reforma de la tributación

1. Todo proceso de reforma de la tributación debe enmarcarse rigurosamente en los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia y transparencia tributarias en el marco de un Estado Social de Derecho que pregona por la promoción efectiva de condiciones de igualdad y equiparación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.
Ante los graves vacíos y falencias del Estatuto Tributario prevaleciente que atentan contra estos principios constitucionales, sería justificable que se propugnara por su satisfacción a nivel de cada uno de los componentes básicos de reforma.
2. Desmonte gradual de aquellos beneficios tributarios que sin debida justificación económica y

social introducen graves distorsiones a la competencia y privilegian primordialmente a, o son utilizados mayormente a su favor por, personas naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio. Es decir, avanzar en la eliminación del marcado sesgo *pro rico* de los beneficios tributarios.

En este campo son de mencionar, a manera de ilustración no exhaustiva, la eliminación de exenciones corporativas a favor de determinados sectores, la limitación del gasto tributario tanto de personas naturales con medidas del tipo de la reducción del tope de deducciones de especialmente los ingresos altos que erosionan de manera sustancial la base gravable, como de personas jurídicas con, entre otras medidas, la fijación de topes a los gastos de administración y ventas que están siendo utilizados para el recorte significativo de la base gravable en especial por parte de unas corporaciones de determinados sectores.

No sobra mencionar que en este contexto sería conveniente eliminar las exenciones fiscales creadas con la pasada reforma tributaria de 2019 (equivalentes a 1% del PIB al año).

3. Mantenimiento, al menos, de las tasas de impuesto a la renta y complementarios de las personas jurídicas de mayores ingresos operacionales y patrimonio, y elevación de las tarifas marginales del impuesto a la renta de las personas naturales en los tramos más altos de ingresos.

Además, en el caso de las personas naturales ha de propugnarse por la reducción del trato tributario preferencial a las rentas de capital en relación con las rentas de trabajo o rentas laborales.

4. Reiteración de la relevancia del impuesto a los altos patrimonios de las personas naturales y jurídicas con tarifas marginales progresivas. Igualmente, valorar el papel para la equidad inter-generacional de la imposición de un mayor gravamen a las herencias más cuantiosas.
5. Implantar un gravamen del 33%, como en el caso de otras fuentes de ingresos, sobre los dividendos repartidos a personas jurídicas dado que en la actualidad se gravan los dividendos recibidos por personas naturales, lo que se constituye en un cuestionable

incentivo para la creación de sociedades por parte de adineradas personas naturales para así eludir el pago de este tributo. La importancia de este tema reside en el recudo potencial adicional que alcanzaría hasta cerca de \$10 billones al año.

6. Si se llegara a tomar la decisión de ampliar la base gravable del IVA, con la inclusión de bienes y servicios de la canasta familiar, debe enfatizarse que ante los perversos impactos sobre los ingresos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, e incluso de gran parte de la clase media, consecuentes con un marcado deterioro de la desigualdad de ingresos en el país, se han de implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA para evitar elevados costos de transacción y graves asimetrías e inequidades horizontales entre hogares a ser debida y oportunamente compensados debido a problemas asociados con la focalización ante deficiencias todavía existentes en los registros inter-administrativos.

Debe recalcar que mediante el mecanismo de devolución del IVA está prevista una cobertura de apenas 2 millones de hogares para el presente año 2021, cuando el nivel de pobreza y vulnerabilidad en el país se ubicaría actualmente alrededor del 60% de la población, equivalente a más de 7 millones de hogares. He ahí la gravedad de la existencia de deficiencias en la cobertura, focalización y oportunidad de la devolución del IVA dada la profundidad de los impactos tan significativos en detrimento de los ingresos de por lo menos los hogares en pobreza y vulnerabilidad (de hasta el 24.4% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza, por ejemplo).

[1] Con ello se resguardaría la seguridad jurídica para los diversos agentes económicos, y no como lo ocurrido en las últimas décadas en la medida en que cada 20 meses, en promedio, se ha aprobado una reforma tributaria parcial, en la mayoría de las veces sin guardar una deseable conexidad y línea de acción coherente entre las reformas.

Luis Jorge GaraySalamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: Semana.com