

EDITORIAL

Impuestos, Progresividad y Justicia Social

Elkin H. Quirós Lizarazo

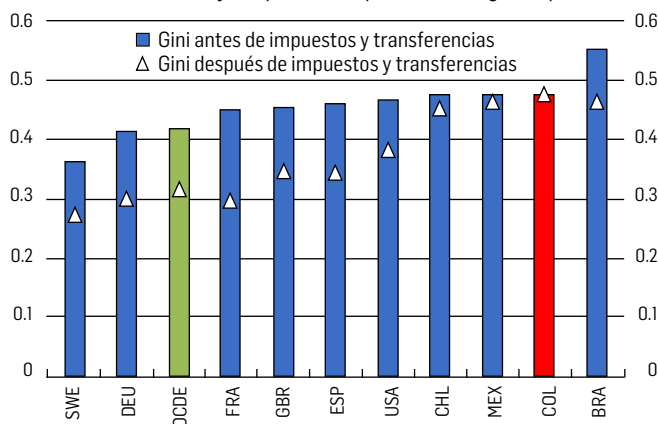
La ciudadanía ha hablado. La tributación colombiana es injusta. Las movilizaciones actuales del pueblo colombiano han sido el reflejo de la inconformidad hacia un régimen político y social que deteriora la capacidad de las personas más humildes para acceder a posibilidades de vida digna. La gota que rebotó la copa en la paciencia popular fue la pretensión de implantar una reforma tributaria lesiva a las personas de menores ingresos, sin embargo la inconformidad popular manifestada es aún más amplia, debido a tres décadas de aplicación de políticas regresivas en diferentes ámbitos tales como lo fiscal, lo laboral, lo pensional y la política social en general. La tributación no está alejada de las demás problemáticas sociales, de hecho, al contrario, tiene mucha relación, al ser el medio por el cual se obtienen los recaudos necesarios para ejecutar políticas públicas.

Las agendas de gestión pública deben comprometerse con la reducción de las desigualdades, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La tributación cumple un papel estratégico en los procesos de redistribución de la riqueza, echemos un vistazo a algunas estadísticas de la OCDE. La OCDE ha mapeado el impacto de la tributación en diversos países y se infiere de sus cifras que el sistema tributario colombiano es uno de los más inequitativos de la región y tal vez del mundo. Uno de los ámbitos de desigualdad es lo económico, donde el coeficiente de Gini es un indicador utilizado para medir la distribución del ingreso dentro de la población. Se expresa como un valor entre 0 y 1, entre más cerca a cero se interpreta como una mayor igualdad en la distribución de ingresos dentro de la población, entre más cercano a 1, se interpreta como una mayor desigualdad

^a Docente de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Coordinación del Grupo de Investigación en Contabilidad y Organizaciones -GICOR-. Correo: Elkin.quirozli@unaula.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0636-5978>

o concentración en la distribución de ingresos. Pues bien, las estadísticas que construye la OCDE evidencian que el sistema tributario colombiano contribuye muy poco a reducir la desigualdad.

GRÁFICA 1. Coeficiente Gini antes y después de impuestos en algunos países



Fuente: OCDE (2019)

Con un Gini antes de impuestos cercano al 48% (datos a 2019), puede observarse que el sistema tributario colombiano apenas logra reducir la desigualdad en un estrecho margen cercano a los dos puntos. Mientras tanto el conjunto de países de la OCDE, teniendo un indicador Gini alrededor de 42%, logra reducir la desigualdad mediante los sistemas tributarios en alrededor de 10 puntos, quedando en niveles cercanos al 32%. Lejos está Colombia de parecerse a los países de su organización vinculada OCDE. Diagnostica la OCDE que en nuestro país “las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica” (2019, p. 5).

Comparando con otros datos de la región, México muestra unos indicadores antes y después de Gini muy similares a los nuestros. Brasil, por su parte, evidencia una desigualdad antes de impuestos mayor que la de Colombia con un indicador cercano al 55%, pero mediante su sistema tributario logra reducirla a niveles inferiores que los de nuestro país. Chile, tiene unos niveles de desigualdad antes de impuestos muy similares a los de Colombia, pero mediante medidas tributarias logra reducirlos a un nivel similar de Brasil. Y

podríamos continuar, pero no hay ni punto de comparación con los países líderes del capitalismo mundial, donde a pesar de que también hay significativos niveles de desigualdad, las políticas públicas logran aminorarlos de forma importante mediante transferencias y tributación.

La OCDE reconoce que algunos indicadores sociales clave han mejorado en la última década, sin embargo, “la desigualdad de ingresos, medida por diferentes indicadores, sigue siendo elevada” (2019, p. 37). Al no variar en mayor forma el coeficiente de Gini, antes y después de impuestos, se interpreta que el sistema tributario es un elemento muy influyente en la conservación de las desigualdades económicas de nuestro país. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021, p. 6) sintetiza en forma clara por qué el sistema tributario colombiano es disfuncional:

Décadas de mal uso han causado que el sistema tributario colombiano no cumpla con los estándares internacionales de eficiencia, equidad y simplicidad. Un sistema tributario óptimo minimiza las distorsiones e interferencias del crecimiento económico (eficiencia), restringe las implicaciones distribucionales negativas de los resultados del mercado, crea igualdad de oportunidades para que participen todos los individuos y negocios (equidad), y minimiza la complejidad con el fin de reducir las oportunidades de planeación tributaria y reducir los costos de aplicación, administración y cumplimiento (simplicidad). Actualmente, el sistema tributario colombiano queda corto en estos aspectos.

Lo demuestran los estudios, lo demuestra la realidad. La movilización popular en la búsqueda de mejores sistemas tributarios es una lucha legítima que debe ser respetada por los gobiernos de cualquier origen o tendencia política, actuales o futuros. Pero, adicionalmente, se hace necesario que la academia aporte sus conocimientos técnicos, científicos y sociales para proponer estrategias de mejoramiento de la política tributaria y fiscal.

Desde este rincón editorial llamamos a los pueblos latinoamericanos y sus academias a mantener una activa participación que permita, en el mundo de la vida y en el mundo de las letras, lograr el reconocimiento de los derechos fundamentales de nuestras comunidades. Como quien dice, “la democracia cuesta”, pues demanda recursos para los cuales se requiere contar con una suficiente financiación que permita llevar a cabo las inversiones sociales requeridas, con recursos obtenidos por medio de sistemas tributarios y fiscales justos que contribuyan a la redistribución de la riqueza.

En ese sentido hay que ser realistas, la reforma fiscal es necesaria y el actual periodo de gobierno no culminará sin que tal reforma se haya legislado. Pero el debate de la reforma tributaria debe darse en el escenario más amplio posible de una fiscalidad justa. Las reformas tributarias recientes se han ocupado de maximizar el recaudo, sin embargo el componente del gasto sigue siendo una especie de “caja negra” para la ciudadanía. Hay muchas preocupaciones alrededor de la forma como se hace el gasto público en nuestro país, la forma como se asignan los recursos y, peor aún, la dilapidación de presupuestos por diferentes canales de corrupción que desvían los recursos necesarios para cumplir la política económica y social. De la justicia en el recaudo se debe avanzar además a la justicia en el gasto público. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) ha sido incisiva en este aspecto y analiza que:

La pandemia del COVID-19 ha expuesto las deficiencias estructurales que el sistema tributario de Colombia ha sufrido por un largo periodo de tiempo. El sistema tributario no logra aportar los ingresos que el gobierno requiere para cumplir con las necesidades legítimas de sus ciudadanos, en gran parte debido al despliegue de gastos tributarios que han perjudicado la base tributaria del país (p. 5).

El correcto equilibrio en el uso de los Gastos Tributarios (GT) se ha perdido en Colombia, el país emplea demasiados GT cuyos costos aparentemente superan por mucho a sus beneficios. La CBT considera que ha existido, y sigue existiendo, un uso excesivo y sistémico de GT para corregir deficiencias estructurales en el sistema tributario. Esto ha generado un costo significativo para el pueblo colombiano: disminución en el recaudo de ingresos tributarios, incremento de las desigualdades horizontales y verticales, reducción de la eficiencia y adición de complejidad innecesaria (p.11).

Volviendo de nuevo a algunas recomendaciones de la OCDE en materia social “se podría lograr una mayor equidad reasignando una mayor parte del gasto –por ejemplo, aumentando las transferencias monetarias– hacia las poblaciones vulnerables, enfocándose en las zonas rurales y las minorías étnicas. Asimismo, concentrar los recursos públicos en un reducido número de programas evaluados positivamente también ayudaría” (2019, p. 5). Este aspecto debe ir de la mano con las mejoras en los procesos de gobernanza lo que implica una lucha definitiva contra la corrupción, que ha deteriorado una porción importante del gasto público.

Es cierto que seguirá aumentándose la tributación en renta con base en las personas naturales y disminuyéndose para las sociedades comerciales, por recomendación de estos organismos internacionales. Pero, también debe decirse que la misma OCDE ha reconocido que el impacto causado por la pandemia COVID 19 ha generado también altos niveles de desigualdad en todo el mundo y recomienda que se mejore la tributación con base en impuestos a las riqueza y la propiedad, con el fin de mitigar estos efectos. Igualmente deben eliminarse las numerosas exenciones tributarias por las cuales los conglomerados económicos han logrado extraer beneficios de la tributación. Para el año 2019, sin tales beneficios habrían pagado cerca de \$63 billones, pero gracias a tales políticas terminaron pagando 41 billones, esa diferencia aproximada a los \$22 billones “es la suma de recursos dejados de cobrar y que quedaron en manos de las empresas” (Actualícese, 2020). En un sentido similar la Red de Trabajo Fiscal (2021, p. 5) plantea que:

El recorte permanente de impuestos a las empresas otorgado por la reforma tributaria de 2019 redujo el potencial de recaudo del Estado colombiano. Esto, sumado al déficit estructural que ya existía, a la reducción temporal en los ingresos y a los gastos temporales causados por la emergencia sanitaria, y a la necesidad del Estado de proveer mejores servicios y bienes públicos para cumplir lo establecido por la Constitución Política, hace conveniente una reforma tributaria que aumente el recaudo.

Se trata de dar el debate más amplio posible para llegar a una reforma equitativa y consultada con los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la Red de Trabajo Fiscal (2021) propone una esquema de reforma progresiva por el cual se podría aumentar el recaudo en el 2% del PIB anual (p. 6), reduciendo la tasa del impuesto de renta para sociedades con el fin de fortalecer las pymes, pero, eliminando los beneficios tributarios. En cuanto a las personas naturales se propone “tratar el ingreso de todas las personas naturales en igualdad de condiciones, sin importar su fuente” (p. 7), los cuales actualmente tienen reglas tributarias diferenciadas. Además se propone que estén por fuera del impuesto las rentas de los naturales que sean menores a \$ 6,5 millones, pero además eliminando algunas deducciones y rentas exentas de las que actualmente disfrutaban. Con estas medidas se proyecta un mejoramiento en las tasas efectivas de las personas naturales.

Por su parte el Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT) propone que a pesar de las dificultades técnicas que puede tener este tipo

de tributo debería activarse de forma temporal (2022 y 2023) un impuesto al patrimonio en personas naturales, aplicando tarifas marginales diferenciales y progresivas. También está de acuerdo el ICDT en que se implemente para las personas jurídicas una tasa de impuesto de renta reducida “que permita la reactivación de las pymes y las pequeñas empresas, los pequeños emprendimiento y los sectores que se han visto más afectados por la pandemia” (ICDT, 2021, p. 3), entre otras propuestas.

En fin, propuestas hay. Lo que se requiere de inmediato es la voluntad real de llegar a acuerdos por parte de los diferentes sectores sociales e institucionales implicados en tan delicado asunto. Que continúen pues las manifestaciones académicas que permitan construir propuestas de políticas públicas para una asignación más justa de los tributos y el uso racional y eficiente de los recursos públicos.

Pero esta no es solo una lucha intelectual, es muy ingenuo reducir las discusiones tributarias a asuntos meramente técnicos. La relación tributaria es un poderoso vínculo jurídico y político entre la ciudadanía y el Estado, según como se administre tal relación se pueden construir tiranías o ampliar democracias. El llamado también es a aportar no solo como academias, sino también a participar en la vida política de la nación como ciudadanía que también somos, promoviendo políticas fiscales que contribuyan a ampliar la participación democrática, combatir la corrupción y optimizar el uso de los recursos públicos.

Sugerencia de citación

• Quirós, E. (2021). Impuestos, Progresividad y Justicia Social, 23, 5 – 8. <https://doi.org/10.24142/rvc.n23a1>

Referencias

- Actualícese (2020). Beneficios tributarios: el triunfo fiscal de las grandes empresas nacionales y extranjeras. URL: <https://actualicese.com/beneficios-tributarios-el-triunfo-fiscal-de-las-grandes-empresas-nacionales-y-extranjeras/>
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. 225 p.
- Instituto Colombiano de Derecho Tributario ICDT (2021). Propuestas de medidas de hacienda pública y tributarias para afrontar la crisis económica y social. Documento ICDT-000331-21. URL: www.icdt.org.co
- OCDE (2019). Estudios Económicos de la OCDE. Colombia. URL: <https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>
- Red de Trabajo Fiscal (2021). Una propuesta de reforma tributaria progresiva. Una mejor opción al problema de financiamiento en Colombia. 41 p. URL: https://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_a7e99b4997814b50944efa83e5db994e.pdf