

DERECHOS HUMANOS Y REFORMA TRIBUTARIA



PLATAFORMA COLOMBIANA DE
DERECHOS HUMANOS,
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

“En muchos países, el sistema tributario se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo”

DERECHOS HUMANOS Y REFORMA TRIBUTARIA



TABLA DE CONTENIDO

01	INTRODUCCIÓN	7
02	ALGUNAS PREMISAS TEÓRICAS	8
	2.1 Transformaciones del sistema tributario	
	2.2 Las consecuencias han sido lamentables	
	¿POR QUÉ DESDE LOS DERECHOS HUMANOS?	11
03	3.1 Un amplio debate político es siempre indispensable	
	3.2 Importancia del punto de vista desde los derechos humanos	
	3.3 Intento de precisión sobre los principios de derechos humanos aplicables en este campo	
	EL PROYECTO DE REFORMA: ELEMENTOS DE UN CAMBIO HISTÓRICO	16
04	4.1 Impuestos Directos e Indirectos	
	4.2 El Impuesto Directo de Renta	
	4.3 Personas naturales y jurídicas (sociedades)	
	4.3.1 Personas naturales.	
	4.3.2 Personas jurídicas	
	4.4 Dividendos y Pensiones	
05	CONCLUSIÓN	27



DERECHOS HUMANOS Y REFORMA TRIBUTARIA¹

INTRODUCCIÓN

Al día siguiente de su posesión, el nuevo gobierno de Gustavo Petro presentó formalmente su proyecto de Reforma Tributaria. Ello indica la enorme importancia que le atribuye a esta iniciativa. Y todos sabemos que esa importancia es doble porque, de una parte, tiene, como es obvio, el objetivo de proveer los recursos financieros indispensables para la política social ofrecida desde la campaña electoral y, de otra, porque revela la nueva filosofía que va a orientar la política económica; el cambio en el enfoque de las finanzas públicas.

Es por eso que la ciudadanía, en su totalidad, debería estar interesada en este proyecto de reforma y, más que eso, en participar en los necesarios debates que hasta ahora han sido monopolizados por los gremios empresariales, cuya expresión es del todo legítima pero representa apenas un interés económico particular y parcial. Para la ciudadanía, en cuanto tal, lo que cuenta, sin embargo, cuando están en juego las obligaciones del Estado, es el escrutinio en materia de derechos humanos. Es el caso de la política fiscal en general y de la tributaria en particular. En ésta el balance histórico que podemos hacer en Colombia es francamente negativo. El sistema tributario, con su sesgo a favor del capital y en contra del trabajo, no sólo ha venido alejándose cada vez más de la equidad sino que, por ello mismo, en lugar de contribuir a corregir la situación de pobreza y desigualdad la agrava permanentemente. El cambio esbozado en este proyecto representa, pues, una oportunidad para incidir en una redefi-

nición del sistema tributario que a todas luces es indispensable. La política fiscal puede y debe tener un potencial transformador de estas situaciones de violación estructural de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales. La participación de la ciudadanía, en todas sus expresiones, organizadas o no, es, a su vez, un derecho, así como obligatorias son la transparencia y la rendición de cuentas por parte del Estado.

La dificultad, en ámbitos como éste, reside en la complejidad del tema, tanto en sus contenidos que provienen de las disciplinas económicas, como, sobre todo, en su léxico que corresponde a las técnicas contable y jurídica. Ello sin contar las interpretaciones sesgadas y hasta las tergiversaciones que, en la expresión de los diferentes intereses particulares, se ventilan ante la opinión pública. A la superación de estos escollos pretende contribuir el presente documento.

1. Este documento ha sido preparado para Viva la Ciudadanía y la Plataforma de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo por Héctor-León Moncayo S. Su contenido, desde luego, es responsabilidad exclusiva del autor



02

ALGUNAS PREMISAS TEÓRICAS

Hemos dicho que esta propuesta de reforma tributaria, aunque no oculta su propósito de incrementar los ingresos fiscales, anuncia un cambio histórico y es esto lo que nos parece promisorio. En efecto, representa, en cierto modo, una recuperación de los principios de equidad que caracterizaron el origen del sistema tributario moderno que comienza, precisamente, con la introducción, como columna vertebral, a finales del siglo XIX, del impuesto directo sobre la renta. Anteriormente, predominaban los impuestos indirectos de ventas (sobre ciertos bienes) y de aduanas, es decir sobre la importación (aranceles). En Colombia, hasta 1935 cuando se consolidó el impuesto de renta, se solía hablar de “los impuestos coloniales” de ingrata recordación. Fue este sistema moderno, y este enfoque, los que resultaron desmantelados gradualmente, en casi todo el mundo pero especialmente en Latinoamérica, desde principios de los años ochenta del siglo pasado, por la gran reforma que conocemos como neoliberalismo. Es por eso que hoy se hace indispensable un replanteamiento. Ya muchas organizaciones internacionales de carácter civil e incluso agencias especiales de las Naciones Unidas se vienen expresando en este sentido.

2.1 TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Cuando hablamos de sistema tributario moderno estamos dando por supuesto que es en el contexto del capitalismo. Pero no sería una equivocación afirmar que el sistema tributario se vio fortalecido y se consolidó, solamente con el modelo de “Intervencionismo de Estado”, que le atribuye a éste un papel activo en el impulso de la acumulación de capital, y en particular con la modalidad que se ha llamado “Estado Bienestar”, que buscó dar respuesta a la preocupación por la cuestión social, sobre todo enseguida de la Segunda Guerra Mundial.

En la política fiscal, el principio decimonónico del “beneficio”, o mejor costo-beneficio - yo acepto el sacrificio de despojarme de una porción de mi legítima renta siempre y cuando haya un servicio identificable prestado por el Estado que me beneficie, a manera de compensación - cede su lugar, bajo un enfoque de solidaridad, al principio de la “equidad”. En un doble sentido: equidad en el esquema de la tributación -quien tiene mayor capacidad de pago debe contribuir con más - y en el propósito, pues busca una redistribución del ingreso mediante el gasto público social. Un nuevo contenido de la modernidad; no es cierto que ésta se reduzca solo al liberalismo individualista.

El terremoto neoliberal vendió después, en nombre de lo “nuevo”, el regreso a los postulados arcaicos. Se sabe que arranca del rechazo al intervencionismo, exaltando el papel regulador, supuestamente más eficaz, de las leyes del mercado. En finanzas públicas vuelve de manera sibilina, al principio del “beneficio”. Frente al impuesto de renta, que permite la progresividad, se comenzaron a promocionar los

impuestos indirectos que afectan por igual a todos los contribuyentes. El viejo impuesto a las ventas, que había asumido desde los años sesenta la modalidad de impuesto sobre el valor agregado, IVA, promocionado como el de más fácil recaudo, llegó a tener el mayor porcentaje entre todos los ingresos fiscales. Al tiempo, se reducían las tarifas aplicables a las personas (naturales y jurídicas) de altos ingresos y se multiplicaban las exenciones, quedando el impuesto de renta sesgado hacia las rentas del trabajo en favor de las de capital.

Pero no se crea que el neoliberalismo es crítico de la modernidad o “posmoderno”. Se trata del primitivo rechazo al sentido mismo de la tributación. Nada que ver con redistribución del ingreso o con el impulso al desarrollo; mucho menos con la solidaridad. En el fondo es la ideología espontánea, economicista, egoísta y mezquina de la burguesía. “¡Entre menos tenga que pagar, mejor!”. Conservar íntegras las ganancias y sus abultados ingresos. Un pobre argumento se repite: aumenta la rentabilidad, por tanto se invierte más; la acumulación de capital lleva al crecimiento y por tanto al bienestar. Es pensar en lo inmediato: ¡la expulsión de la política! En la confianza de que, derrumbado el llamado socialismo real, no habría enemigos en el horizonte. Una actitud en cierto modo cínica. Se sabe que el Estado será siempre necesario. Incluso en su papel económico. Infraestructura para la acumulación de capital: bienes públicos; socialización o externalización de costos. Por ello la tributación no ha desaparecido en ningún país, sólo que se ha concentrado en la franja más pobre o débil de la población.

2.2 LAS CONSECUENCIAS HAN SIDO LAMENTABLES

Para América Latina los resultados han sido desastrosos. Y esto a pesar del periodo en que, gracias a los elevados precios mundiales de las materias primas, los recaudos tributarios aumentaron casi en todos los países. Las cifras no dejan lugar a dudas. Cepal y Oxfam, en un informe conjunto de 2016, sintetizaban así el diagnóstico:

“En muchos países, el sistema tributario se apoya principalmente en los impuestos sobre el consumo, que resultan más gravosos para los grupos de ingresos bajos y medianos. Además, los sistemas tributarios de la región suelen estar más orientados a los ingresos laborales que a las ganancias de capital y a menudo carecen de impuestos sobre bienes inmuebles y sucesiones, de manera que se incrementa la concentración de la riqueza, que es aún mayor que la concentración del ingreso. La recaudación del impuesto sobre la renta personal es re-

lativamente baja, en particular entre los grupos con ingresos más altos. La CEPAL calcula que la tasa impositiva media efectiva para el 10% más rico solo equivale al 5% de su ingreso disponible. Como resultado, los sistemas tributarios de América Latina son seis veces menos efectivos que los europeos en lo referente a la redistribución de la riqueza y la reducción de la desigualdad.

“Además, los gobiernos otorgan un trato de favor a las compañías multinacionales en materia de impuestos, por medio de reducciones excesivamente generosas de las tasas de los impuestos de sociedades en muchos países de la región. Según algunos cálculos, la carga impositiva para las empresas nacionales equivale al doble de la carga efectiva soportada por las compañías multinacionales.

“A esto hay que añadir las terribles tasas de elusión y evasión de impuestos en la región.”

En Colombia se siguió el libreto neoliberal. Gradualmente, pero sobre todo desde los años noventa, a despecho de la proclamación del “Estado Social de Derecho” en la Constitución de 1991.² Un ejercicio indispensable, fundamental, sería examinar nuestro sistema tributario. Un sistema que ha llevado, año tras año, a una tasa de recaudo sobre el PIB de las más bajas del continente. Según cifras de la OCDE, en 2019 fue de 19.7% mientras que el promedio para Latinoamérica era de 27.3%³ Y por tanto a una tendencia al crónico déficit fiscal y no propiamente, como se cree, porque el gasto público sea considerable. Debe atribuirse más bien al exiguo ingreso fiscal que se sustenta más que todo en el impuesto al valor agregado, salvo en los breves periodos en que se ha recibido el aporte proveniente de la extracción y exportación de hidrocarburos.

Pero más interesante resultaría escudriñar el prolijo y enmarañado estatuto tributario.⁴ Se encontraría allí el explícito favorecimiento de quienes reciben rentas de capital en desmedro de los trabajadores. Afecta particularmente a quienes, siendo profesionales independientes, se consideran en Colombia “clase media”. Llama la atención, por ejemplo, el uso generalizado, estricto e implacable, del mecanismo de retención en la fuente, en contraste con centenares de disposiciones para la declaración de renta que permiten la escapatoria de los perceptores de fuentes diferentes al trabajo. Se ha optado, pues, por un camino que nunca recibió el amplio debate público que merecía. Solamente el año pasado, cuando se llegó a extremos de inequidad intolerables, la propuesta del gobierno se convirtió en el centro de la confrontación política, hasta que la movilización callejera la hizo retroceder.

2. Como se recordará la Constitución consagra los principios de progresividad, equidad y eficiencia en su artículo 363.

3. La referencia se encuentra en la exposición de motivos del proyecto de Ley de la Reforma Tributaria.

4. Vale la pena recordar aquí las categorías que se utilizan desde el punto de vista jurídico y que sirven para entender lo que es un impuesto: a) El hecho generador o “imponible” b) La base gravable c) la tarifa (progresiva, regresiva, o proporcional) d) El sujeto activo (el Estado, en sus diferentes niveles territoriales) e) El sujeto pasivo (el obligado a pagar, que no siempre es quien lo hace como en los indirectos) f) El objeto de la obligación (la suma de dinero)



¿POR QUÉ DESDE LOS DERECHOS HUMANOS?

Como se ha visto, aunque la vulgata del pensamiento único de la Economía repita una y otra vez que los enfoques de la política fiscal se derivan de la Ciencia Económica o de la Técnica Administrativa, sin contaminación de “ideologías”, la verdad es que se trata de enfoques y alternativas de carácter político en el sentido más escueto de la palabra. Lo que está en discusión es: ¿al servicio de quién se pone la política fiscal? Hablamos de ingresos y gastos públicos. Y en particular: ¿A quién favorece el sistema tributario?

3.1 UN AMPLIO DEBATE POLÍTICO ES SIEMPRE INDISPENSABLE

En consecuencia, si algo resume y materializa la esencia de la política o, si se quiere, de la democracia, es el debate sobre las finanzas públicas. Esto es, la manera como el Estado percibe sus ingresos y la destinación que les da. Por sus implicaciones está en juego la distribución o asignación del producto social: en palabras sencillas, el rumbo de un país. No sorprende por lo tanto que se pongan en juego intereses y opiniones, razones e intereses. Debe ser, en suma, objeto de una decisión de la sociedad en su

conjunto. Esto es válido, en primera instancia, en lo que se refiere a los ingresos, que pueden ser, como se sabe, corrientes o de capital y entre los primeros, tributarios o no tributarios. La tributación es, tal vez, la materia más delicada porque evoca la servidumbre de la edad media.

Producto de las luchas que, en el siglo XIII, llevaron a la promulgación en Inglaterra de la Carta Magna fue la famosa máxima “No taxation without repre-

sentation”. Es decir, que no debe decidirse sobre impuestos sin la participación del pueblo a través de sus representantes. Puede interpretarse como consentimiento, es decir como limitación y control del poder tributario (soberano) del Estado, pero también en otro sentido: como disposición activa: el poder tributario reside originariamente en el pueblo que es quien lo transfiere al Estado. La legitimidad de dicha transferencia depende entonces de una auténtica participación que, en la versión clásica, es a través de representantes (democracia representativa) lo cual ha pasado a significar que sólo el poder legislativo (Congreso) puede aprobar nuevos impuestos o eliminar los existentes (principio de legalidad).

No obstante, es claro que la democracia representativa es bastante limitada. Hoy por hoy en casi todas partes la iniciativa fiscal corresponde al poder ejecutivo. Eso es ya un recorte. Sin duda hay una confrontación de opiniones pero es derivada y reactiva, y fundamentalmente entre los partidos y grupos políticos. Sería deseable, en consecuencia, y para honrar la máxima mencionada, una participación de la ciudadanía mucho más amplia y diversa y a través de múltiples canales. Sin embargo, en Colombia, en el ámbito de la sociedad civil lo que se encuentra es apenas la presión de las aspiraciones particulares de los más poderosos gremios empresariales. Es preciso por tanto promover y garantizar la expresión de otros actores sociales y construir un espa-

cio público que garantice la deliberación eficaz. La forma participativa de la democracia como fuente de legitimidad requiere de condiciones que la hagan viable. El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son principios determinantes de la calidad y la legitimidad en este caso de la política fiscal.

Esta participación ha de ser política es decir que vaya más allá de intereses inmediatos y particulares y reflexione sobre el rumbo del país. En este orden de ideas, una interpelación válida, que es además urgente, es desde la reivindicación de los Derechos Humanos. Corresponde a una de las vertientes expresivas dentro del conjunto social y va en el sentido más genuino y profundo de la política. Para empezar hay que decir que la política fiscal es una política pública, y como tal está sujeta a las obligaciones en materia de derechos humanos que tienen los Estados. Debe, por supuesto, respetarlos; es más, debe tomarlos como base para su diseño e implementación. Supone así mismo el derecho a la participación con todas sus garantías. Pero hay algo más de fondo: las finanzas públicas son, en sí mismas, un componente esencial del cumplimiento o realización de los Derechos Humanos en la medida en que constituyen la base de la existencia material del Estado. Ésta es, por supuesto, una posición política

3.2 IMPORTANCIA DEL PUNTO DE VISTA DESDE LOS DERECHOS HUMANOS

En efecto, una antigua aunque ya superada discusión insiste en diferenciar conceptualmente los Derechos Civiles y Políticos de los Económicos, Sociales y Culturales. Tal diferenciación tiene como propósito, desde su surgimiento, argumentar que mientras los primeros sólo exigen del Estado que no interfiera (libertades negativas), los segundos demandan su intervención (derechos prestacionales).⁵ Sobra advertir que de por sí contiene un sesgo en contra de los segundos porque lleva a la idea de que no son fundamentales sino discrecionales y constituyen un paternalismo por demás costoso. El sofisma consiste en ocultar que aun los primeros exigen la construcción de un marco que los garantice. - Y casi nadie se atreve a poner en duda la importancia de la seguridad, el orden y el aparato judicial - También en ellos es necesario que el aparato de Estado preste un servicio público que obviamente supone una cuantiosa inversión. En pocas palabras, como lo señalan Holmes y Sunstein, todos los derechos cuestan⁶.

5. Una interesante actualización de la discusión se encuentra en la Introducción de Paulette Dieterlen a la compilación Los derechos Económicos y sociales. Una mirada desde la filosofía. (Varios autores) UNAM, México, 2010

6. Ver Holmes, S y C. R. Sunstein, “El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos” Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2011.



Por el contrario, el énfasis en los derechos sociales, bajo el supuesto de que sin condiciones materiales no hay libertad posible, apunta a rescatar una fuente adicional de legitimidad para el Estado. Es, como se advirtió anteriormente, el sustento del modelo de “Estado Bienestar” que mantuvo su vigencia, por lo menos en el imaginario político, durante buena parte del siglo XX.⁷ La concepción de los derechos humanos en su integralidad va por lo tanto más allá de la consideración del Estado como un Gendarme, encaminándose además a asignarle y exigirle fines.⁸ Esto es claro cuando se piensa en el gasto público, que atiende no sólo los requerimientos de la acumulación de capital, según el enfoque de política económica que se adopte, sino también las exigencias sociales de igualdad y justicia. Pero tiene que ver también con los ingresos públicos. El Estado, como se dijo, tiene una existencia material, física, que debe ser asegurada, o lo que es lo mismo, financiada.

Pero incluso prescindiendo de cualquier alusión a lo que se llama intervencionismo económico del Estado, objetivos del desarrollo y de la planeación, etc. (es decir, las funciones propias del modelo “Bienes-

tar”), aún en el escenario más “liberal”, es evidente la presencia activa del Estado. Cuando gasta los recursos que recibe, y también cuando los recoge, incide sobre el funcionamiento de la economía y la sociedad, y por tanto sobre las condiciones de vida de todas las personas.⁹

Es por eso que, a pesar del prolongado predominio de la filosofía neoliberal y en contra suya, en años recientes, en el movimiento de los derechos humanos, y vista la vergonzosa situación de desigualdad y pobreza en la región de Latinoamérica y el Caribe, ha venido tomando nueva fuerza la preocupación por la política fiscal, en la medida en que es ésta la que permite concretar la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La Política Fiscal, se ha dicho, tiene un enorme potencial transformador. Es preciso usarla bien. Y, para lo que en este documento nos interesa, es de resaltar la importancia, dentro de ella, de la Política Tributaria. No basta con asignar adecuadamente los gastos, hay que movilizar recursos. Cabe recordar que en el Pacto de los DESC, acertadamente se prescribe que los Estados deben asignar, en la satisfacción progresiva de los mismos, hasta el máximo disponible.

7. Biscaretti di Ruffia, P. “Introducción al derecho constitucional comparado”, F.C.E. México, 1996.

8. Gargarella, R. y Ch. Courtis “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes” CEPAL, Santiago de Chile, 2009

9. Un resumen, no exhaustivo y desordenado, tan sólo a manera de ilustración, de estos impactos podría ser el siguiente: a) Afecta las posibilidades de empleo, los tipos de ocupaciones que serán ofrecidos y las posibilidades de acceso a los mismos. b) Favorece, desfavorece o ignora ciertas actividades económicas en la agricultura, la industria, el comercio, los servicios, etc. c) Interviene en las disponibilidades de alimentos, de vivienda, de educación, de atención en salud, etc. d) Establece las posibilidades de acción al interior de su propio aparato, en todas sus ramas, institutos y niveles territoriales. e) Amplía, restringe o califica el campo de las actividades que pueden ejercer los particulares. f) Afecta la cantidad de dinero en circulación, el nivel de precios y la tasa de cambio (aun con independencia del Banco Central) g) Facilita u obstaculiza el comercio exterior. Todo ello sin contar su participación en la construcción de la compleja infraestructura física e institucional para el funcionamiento de los mercados que es el escenario indiscutible de la actual vida en sociedad.

Es esta una posición política y ética, pero también, en un sentido positivo, es algo que se encuentra ya consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos y en múltiples tratados que Colombia ha suscrito.¹⁰

El esfuerzo de incidencia que se acaba de mencionar no sólo tuvo eco en la CIDH sino que desembocó en una suerte de declaración de “Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” que se hizo pública en mayo de 2021.¹¹ Justamente, para darle sustento a este lanzamiento, se llevó a cabo simultáneamente en varios países de la región, una Semana Internacional sobre “Política fiscal y derechos humanos” entre el 17 y el 21 de mayo de 2021 en la que se realizaron varios eventos de educación o debate.

Estos “Principios”, que en su publicación van acompañados de desarrollos a través de “sub-principios” y algunas directrices, es decir, guías de acción para su implementación, sin duda no agotan el tema y deben ser sometidos a discusión, pero constituyen un valioso punto de partida. Los quince principios se enuncian de la manera siguiente:

1. La realización de los derechos humanos debe ser una finalidad fundamental de la política fiscal.

2. Las obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos exigen un rol activo y un fortalecimiento del Estado, y limitan la discrecionalidad estatal en materia de política fiscal.

3. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa

4. Los Estados deben asegurar que su política fiscal sea ambientalmente sostenible.

5. Los Estados deben eliminar las discriminaciones estructurales y promover la igualdad sustantiva a través de su política fiscal, incorporando de forma transversal las perspectivas de las poblaciones discriminadas en su diseño e implementación, y adoptando acciones afirmativas cuando sea necesario.

6. Los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.

7. La política fiscal debe ser transparente, participativa y sujeta a rendición de cuentas. Las personas tienen derecho a la información fiscal.

8. Los Estados deben adoptar todas las medidas financieras y fiscales necesarias para dar efectividad a los derechos humanos, dentro de un marco fiscal sostenible.

9. Los Estados deben garantizar de manera prioritaria los niveles esenciales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en su política fiscal.

10. Ver “Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas. Movilizar los recursos para garantizar los derechos” Informe preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Washington D.C., Octubre de 2015. Preparado por: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) • Center for Economic and Social Rights (CESR) Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) • Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación • Fundación para el Avance de las Reformas y las Oportunidades (Grupo FARO) • Instituto de Estudios Socio-económicos (INESC) • International Budget Partnership (IBP). Con el apoyo de Oxfam Internacional

11. Ver Iniciativa por los Derechos Humanos en la Política Fiscal: www.derechosypoliticafiscal.org

10. Los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

11. Los Estados deben asegurar que su política fiscal no genere retrocesos respecto de los niveles de protección alcanzados con relación a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, ni siquiera en contextos de crisis económica.

12. Los Estados están facultados, y en ocasiones obligados, a incentivar o desincentivar conductas y corregir externalidades mediante instrumentos específicos de política fiscal, y a adoptar medidas fiscales prioritarias para garantizar los derechos humanos

13. Los Estados y las instituciones internacionales de las que hacen parte deben brindar asistencia y cooperación internacional en temas fiscales, y crear un entorno de gobernanza global adecuado, para lograr la plena realización de los derechos humanos.

14. Los actores no estatales, incluidas las empresas y los intermediarios, tienen responsabilidades en materia de derechos humanos en relación con su comportamiento fiscal.

15. Los Estados deben prevenir y reparar adecuadamente las vulneraciones a los derechos humanos, sean estos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales, relacionadas con la política fiscal.

Como se ve, aunque en su sustentación se señala que están estrechamente vinculados con el conjunto de normas y de instrumentos de naturaleza jurídica, hasta hoy aprobados internacionalmente, y esto se comprueba en la mayoría de los enunciados, al detenerse en los contenidos sujetos a interpretación, se descubre que hay algunos aspectos que probablemente no son de consenso, ni jurídico, ni filosófico, ni ético. Con todo, el principal problema, como suele suceder, consiste en la aplicación. ¿Cómo se atienden de mejor manera, en cada caso, las obligaciones con respecto a los derechos humanos? Esto remite, a menudo, a debates de política económica.

Por ejemplo, hablando, en el primer Principio, de la coordinación entre políticas, para asegurar que se le da primacía a la de derechos humanos señala: *“dicha coordinación debe permitir suavizar los efectos negativos de los ciclos económicos sobre la garantía de los derechos de la población, incluyendo una nueva generación*

*de estabilizadores automáticos para tal efecto, como la priorización de gastos sociales con alto efecto multiplicador o impuestos a sectores con ganancias extraordinarias en contextos de crisis”*¹²

Son opciones plausibles pero no las únicas. Es posible que en algún caso haya mejores. Mucha es la literatura económica que ya “ha corrido bajo los puentes”, desde el siglo XIX, acerca de los ciclos económicos como para despachar el problema de un plumazo. Lo único que se puede decir es que se trata justamente de eso, de un debate sobre alternativas de acción desde el Estado, en el cual asumimos el punto de vista de la defensa de los derechos humanos. Nada más. Es un asunto de política que no se puede resolver remitiéndose a la norma y mediante hermenéutica jurídica, sino entrando en el debate, para disputar las opciones.

Naturalmente hay un aspecto que trae este documento y que merece subrayarse. En el entendido de que la política fiscal es un ciclo, que incluye la generación y movilización de recursos, la asignación de los mismos y su ejecución, el monitoreo y la evaluación, todo lo cual está relacionado con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas por parte de los Estados, quiere decir que el movimiento social de los derechos humanos estaría haciendo, desde la sociedad civil, una labor de supervisión, una suerte de veeduría.

12. “Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal” Pag. 18

EL PROYECTO DE REFORMA: ELEMENTOS DE UN CAMBIO HISTÓRICO

Como se ha insistido, lo primero que salta a la vista en el actual proyecto de reforma tributaria en Colombia, debido seguramente a la naturaleza del gobierno que la propone, es que apunta a revertir el proceso de acondicionamiento neoliberal que se ha seguido desde hace por lo menos treinta años. Acondicionamiento que ha estado acompañado de múltiples y sucesivas reformas que podríamos denominar “ad hoc”, encaminadas simplemente a responder a las exigencias de gasto, a veces desesperadas, originadas en las crisis económicas o en las necesidades militares o con el pretexto de la atención en salud como resultado de la pandemia. Representativo de los diversos artilugios tributarios es el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) que siendo creado, como transitorio, en año 1998, con una tarifa de 2x1000, para rescatar a los bancos de la crisis financiera, se transformó en permanente con 4x1000. Obsérvese que, como un típico impuesto al consumo que es, recae sobre el usuario de los servicios bancarios y no sobre las entidades.

Notable es, pues, el reformismo tributario en Colombia: en total, 21 leyes desde 1990 cuando se inició el proceso. En sus comienzos la justificación era la dramática disminución de los ingresos tributarios provenientes del comercio exterior, debida a la reducción de los aranceles. Dada la política de “apertura económica” era evidente que la casi desaparición de tales ingresos debía considerarse como un hecho irreversible y estructural. Obviamente la compensación iba a buscarse siguiendo la misma línea de “liberalización”, es decir, en los impuestos indirectos. Empero, la situación fiscal, especialmente en lo que se refiere al Gobierno Nacional Central, ha sido casi siempre difícil. Desde luego, ha estado siempre presente el recurso al endeudamiento público, externo e interno. Precisamente por ello se adoptó el principio de la *sostenibilidad fiscal*, consagrado en la Constitución, desde 2011; principio que se hizo operativo con la ley de la “regla fiscal”.

El conjunto del Estado, quedó así comprometido, internacionalmente, con unas metas anuales en el balance del Gobierno Central. El propósito, como es bien sabido, es asegurar la llamada “*sostenibilidad de la deuda*”.

En estas condiciones, y por una decisión política de las elites del país, la presión sobre las finanzas públicas se ha venido incrementando considerablemente. Con la restricción de que no se toca la estructura del sistema tributario el cual, en sus principales rasgos, sigue la filosofía neoliberal. Ello explica las argucias inmediatistas que antes se mencionaron. Esta es la situación que el actual gobierno ha decidido cambiar en lo fundamental. Sin embargo, si el cambio se ha llamado histórico no es propiamente por la audacia o envergadura de la transformación ni por las ambiciones desmesuradas en materia de recaudos sino porque corresponde a una tendencia post-neoliberal que, como lo señalamos antes, se está observando en otros países y en algunos organismos multilaterales.

Es tan evidente el fracaso de los sistemas tributarios vigentes, que no es difícil reclamar y proponer soluciones de ninguna manera escandalosas. Refiriéndose tan sólo a uno de los problemas, la escasa incidencia distributiva del efecto combinado del impuesto a la renta y las transferencias públicas monetarias, en 17 países de América Latina, en 2015, tres investigadores vinculados con la Cepal concluían:

“Los resultados indican que la política fiscal juega un papel limitado en mejorar la distribución del ingreso disponible; el coeficiente de Gini baja apenas tres puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa. En promedio, el 61% de esta reducción proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto de los tributos directos, reflejo del imperativo de fortalecer el impuesto a la renta personal. Las mediciones de encuestas de hogares permiten simular los

efectos potenciales de reformas tributarias orientadas a aumentar las tasas medias efectivas del decil superior. Si esta recaudación adicional se destina a transferencias focalizadas, los efectos son muy significativos. En consecuencia, es necesario evaluar las reformas tributarias considerando el uso de estos recursos”¹³

A manera de ilustración simplemente, obsérvese que en Colombia, pese a los publicitados programas asistenciales como “familias en acción”, en 2019, el coeficiente de Gini se redujo apenas en 0,02 puntos porcentuales luego de impuestos y transferencias, la menor reducción dentro de los países OCDE.¹⁴

El escenario, sin embargo, no es favorable. El gobierno lo ha reconocido así en la propia exposición de motivos del proyecto de Ley. El déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, continúa siendo preocupante: para 2021, fue de 7,1% y de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en 2022 cerrará en 75,6 billones de pesos. Por su parte, la deuda neta, que alcanzó un 60,8% del PIB en 2021, si acaso cederá un poco este año.¹⁵ Y la aspiración de la reforma era recaudar 25 billones de pesos adicionales el primer año; meta que, con las últimas modificaciones, quedó apenas en 20 billones. Cabe señalar que el gobierno ha prometido respetar la regla fiscal.

Así las cosas, prácticamente carece de sentido preguntarse, como es lo habitual, por la destinación de los recursos obtenidos. La estabilidad fiscal se ha convertido en una razón adicional para impulsar el anunciado viraje histórico en el enfoque del sistema tributario. El objetivo de la justicia social estaría más en el nuevo diseño tributario que en la destinación del gasto público. Esto es: una respuesta diferente para el mismo problema.

Es por eso que la ola de protestas que ha suscitado desde su enunciación puede calificarse de desproporcionada. Tiene que ver mucho más con una motivación política. Su origen y naturaleza, sin embargo, permiten deducir la orientación de la reforma que ha sido, por lo demás, expuesta francamente. Se dijo, desde el principio, que partía de un principio de equidad. Quien más tiene más paga. No es sorprendente y era más bien previsible: ¡quienes más tienen se precipitaron inmediatamente a protestar! Con los argumentos universal e históricamente utilizados y conocidos que por el momento no vale la pena refutar.

En principio, la necesidad y la posibilidad de una reforma es una trivialidad. Incluso la Comisión de expertos formada en 2015 por el gobierno de entonces no duda en presentar de manera descarnada el lamentable panorama:

“(…) el sistema tributario de nuestro país genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial, dado el nivel de desarrollo del país; no contribuye a una mejor distribución del ingreso; es inequitativo horizontalmente pues aplica un tratamiento diferente a personas y empresas similares; es complejo y difícil de administrar, y castiga de manera importante la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad. A ello se suma la debilidad de la administración tributaria, que con faltantes en materia de recurso humano, tecnología y organización institucional, no logra sino involucrar a un número reducido de personas y empresas al sistema, presenta pocos resultados en la labor de combatir los elevados niveles de evasión, elusión y contrabando, lo cual agrava aún más la inequidad en materia tributaria, erosiona la confianza en la administración y reduce el interés del ciudadano para contribuir con el fisco”¹⁶

Mucho mejor resulta, pues, examinar la propuesta en lo que hemos llamado sus rasgos fundamentales. Con una observación anticipada: son apenas unos elementos de reorientación y no avanza todo lo que se hubiera necesitado.

13. Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina *revista cepal*, 116, agosto 2015 Santiago de Chile

14. Proyecto de Ley Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social Exposición de motivos, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Agosto de 2022

15. Ver Proyecto de Ley Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. *Ibidem*

16. Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria, INFORME FINAL PRESENTADO AL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, diciembre de 2015



4.1 IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

Si hay algo que diferencia ésta de la anterior propuesta de reforma tributaria que en buena hora se cayó, es que la de Carrasquilla, como la mayoría de las que últimamente se han realizado en Colombia, ponía todo el énfasis en el mayor aprovechamiento del IVA. La tentación es ciertamente muy grande. En principio, puede afirmarse que es el más fácil de recaudar. Aunque en Colombia, la tasa de evasión y elusión es también considerable en este tributo, lo cual daría a entender que en su administración no faltan los escollos y dificultades. Por otra parte, el pensamiento tecnocrático ha insistido siempre que todavía hay mucho espacio para aumentar la base gravable. O sea, incorporar los bienes y servicios de la canasta básica¹⁷. En consecuencia, el haber decidido no recurrir a este expediente, ya canonizado por el neoliberalismo, por parte de este gobierno es una primera muestra de su voluntad política de poner todo el énfasis en la equidad e intentar un replanteamiento de fondo.

En efecto, el IVA es un impuesto indirecto que recae sobre el consumidor final de los bienes y servicios sin tener en cuenta su capacidad de pago, por lo cual es evidentemente regresivo. Todos, por igual, lo pagamos, de manera cotidiana, al punto que llega a pasar inadvertido, lo cual no sucede con el impuesto directo. Ahora bien, la diferenciación no es del todo clara. Por su denominación, diríamos que tiene que ver con la posibilidad de trasladar la carga económica del impuesto a personas diferentes del sujeto gravable (jurídicamente, el obligado a pagar). Dos son las principales objeciones.

En primer lugar, según la definición misma del impuesto, no es obvio que en éste, como en general

17. El Ministro Carrasquilla, insistió una y otra vez que las más pesadas exenciones en nuestro sistema tributario eran las otorgadas en el IVA, por la no aplicación de una tarifa uniforme de 19% para la totalidad de bienes y servicios de la economía. El monto dejado de percibir por este concepto, según su estimación para 2019, sería de casi 75 billones de pesos.

en el que se denomina impuesto “a las ventas”, el obligado a pagar sea el vendedor pues lo que se grava es la operación de compraventa y podría decirse que el vendedor es simplemente “quien lo recauda” como se acostumbra en el caso de la “retención en la fuente”. Más transparente resulta, en ese sentido, el impuesto llamado “al consumo” donde claramente, pese a basarse en un bien determinado y su valor, en realidad se dirige a una persona. Lo que se grava ya no es el hecho de percibir un ingreso sino la operación de gastarlo. Es por eso, dicho sea de paso, que para algunos, los indirectos son impuestos progresivos porque los ricos gastan más (incluidos bienes de lujo).

En segundo lugar, existen variadas situaciones en las cuales se configura el traslado de la carga impositiva al consumidor o usuario final, lo cual, por lo demás, es en verdad y siempre un tanto perverso. Es el caso, por ejemplo del impuesto de aduanas (aranceles) administrado directamente por el Estado. Incluso en algunos casos del impuesto por excelencia directo que es el de renta cuando grava a las sociedades. Todo depende del poder de mercado (fijación de los precios) que tenga el sujeto obligado. A menudo se observa en las grandes empresas monopólicas u oligopólicas. De ahí que algunos sostengan que, sin importar la designación formal de los sujetos, impuesto directo es el que se cobra a las personas naturales. Paradójicamente, ahí caben, en contra de lo dicho, todas las formas de impuesto a las ventas. Sería el más tiránico porque quien lo paga no puede controvertirlo, ni siquiera tiene forma de eludirlo. La elusión y la evasión sólo se presentan entre quienes simplemente lo recaudan, supuestos sujetos pasivos.

La particularidad del IVA consiste, como se sabe, en que involucra de manera explícita toda la cadena de producción, distribución y venta, y grava, como su nombre lo indica, el valor que en cada punto cada agente agrega el cual se calcula, permitiéndole descontar el IVA pagado por los insumos utilizados. Es un traslado, como si dijéramos en escalera, hacia el comprador, quien lo paga en el precio final.

Claro está que hay formas de aminorar el impacto regresivo de este tipo de impuestos. Una de ellas, la más conocida, es diferenciando la tarifa según tipo de bienes o servicios, llegando a excluir algunos por ser colectivos o base de la existencia como el agua y la electricidad, o a declarar otros exentos (tarifa 0%) por ser básicos para la subsistencia. Desde luego hay quienes argumentan que sigue siendo mejor una tarifa uniforme y sin exclusiones ni exenciones porque resulta regresivo que los más ricos se beneficien también de estas excepciones. Pero ¿qué pasaría si se gravaran los componentes de la canasta básica?

Lo importante no es mirar el costo en pesos que representa la aplicación del impuesto para uno u otro, ya que seguramente los ricos le entregarían al fisco mucho más (son menos pero consumen más), sino el impacto diferencial que tiene. Es sabido que las familias más pobres destinan a los bienes y servicios básicos una proporción mayor del gasto (a veces la totalidad) mientras que en las más ricas es un porcentaje mínimo. Por consiguiente, el peso de este impuesto del IVA sería enorme en los estratos de ingresos bajos, y considerable en los estratos medios, al contrario de lo que sucede en los más ricos. La medida sería entonces evidentemente regresiva.

Lo dicho hasta ahora no quiere decir que sea definitivamente apropiado dejar el IVA sin tocar. Hay cosas que se deben hacer para mejorarlo, como reducir los beneficios tributarios que tienen por ejemplo algunos importados.¹⁸ Es cuestión de prioridades. Lo único que se ha propuesto es la aplicación del IVA a los productos importados que estaban excluidos. En cambio hay otros “indirectos”, que pueden identificarse como de ventas o de consumo, que sí se contemplan en esta Reforma. Algunos que ya existían, para aumentar sus tarifas y/o ampliar la base gravable y otros que apenas se introducen. Es el caso, por una parte de los impuestos al tabaco y a las emisiones de carbono, y, por otra, del establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, así como a las bebidas azucaradas y alimentos “ultraprocesados”. Se trata, abiertamente, de afectar (disminuir) el consumo, por razones ambientales o de salud pública.

18. Ver Garay S., Luis Jorge y J., Espitia. Concentración y composición de Ingresos y Gastos de los Hogares y Reforma de la Tributación en Colombia. Ediciones Desde Abajo, febrero de 2021 Capítulos 6 y 7

4.2 EL IMPUESTO DIRECTO DE RENTA

Todos los diagnósticos recientes que se han hecho sobre el sistema tributario colombiano desde el punto de vista de los recaudos, coinciden en que, además de desaprovechar el impuesto directo de renta, el principal problema que tenemos es que en éste muy pocas personas naturales contribuyen efectivamente y la carga tributaria se concentra en un número también reducido de personas jurídicas, perjudicando a la vez, la equidad y la economía. *“estos tributos – dice la Comisión anteriormente citada – en su conjunto no cumplen con los principios básicos de equidad horizontal y progresividad vertical. La multiplicidad de regímenes, la presencia de amplios privilegios tributarios, y la alta evasión por parte de algunos grupos de contribuyentes, tanto en el régimen de personas naturales como en el de jurídicas, hacen que los impuestos directos en Colombia contribuyan poco a la redistribución del ingreso.”*¹⁹

Es más, buena parte de las propuestas incluidas en esta reforma ya habían sido sugeridas y hasta sustentadas, por expertos y organizaciones libres de toda sospecha de veleidades de “izquierda”, en una especie de consenso “técnico”. Una razón adicional para dudar de la sinceridad del escándalo que se ha tratado de armar en esta ocasión.

Desde el punto de vista de los derechos humanos la preocupación tiene que ver, más que todo, con la equidad, en un sentido, como se ha dicho, de justicia distributiva. Una visión que tiende a apartarse del principio del “beneficio” que se comentó anteriormente, pero también del principio de “neutralidad” que exige no interferir en la asignación de recursos determinada por las leyes del mercado. Por el contrario, como se acostumbra decir, busca corregir las fallas del mercado.

Ahora bien, la teoría de las finanzas públicas suele distinguir entre equidad vertical y equidad horizontal. La primera se ilustra con la frase coloquial ya utilizada “quien tiene más paga más” (aunque carece de rigor) y alude a la distribución del ingreso en la sociedad que, como se sabe, es en Colombia

extremadamente desigual. La horizontal proviene directamente de un principio de igualdad: quienes tienen la misma capacidad de pago deben aportar lo mismo. La segunda influye sobre la primera, naturalmente, porque, como se verá más adelante, puede suceder, como en Colombia, que ciertos grupos cuenten con múltiples exenciones que les permitan pagar menos de lo que nominalmente indica su capacidad de pago.

La equidad vertical va más allá de la “proporcionalidad” que es el criterio favorito de quienes defienden la “neutralidad” porque así, después de impuestos, quedan todos en las mismas condiciones. Es decir, no basta con que se aplique la misma tarifa (porcentaje) a todos los contribuyentes, es necesario que a quienes tienen mayor capacidad de pago se les aplique una tarifa mayor. En eso consiste la “progresividad”. En el mismo sentido que calificamos de “regresividad” cobrar a todos la misma suma de dinero como sucede con los impuestos al consumo de determinados productos.

Obsérvese que todo el tiempo hemos estado refiriéndonos a personas y cabe la distinción entre personas “naturales” y personas “jurídicas” que para este efecto pueden ser sociedades limitadas o sociedades anónimas. Viene de inmediato a la mente la imagen de “empresas”. En países como Colombia donde predominan las microempresas, las pequeñas, y múltiples actividades “por cuenta propia”, la mayoría de las veces en condiciones de informalidad, el universo de posibles contribuyentes no es tan fácil de identificar. Por otra parte, cuando se alude a la distribución social del ingreso y la riqueza, en términos de justicia, la referencia es a las personas naturales y generalmente a los hogares. De manera que el objetivo de equidad resulta más complejo desde el punto de vista de los derechos humanos. Lo único que se puede decir inmediatamente es que debe ser entendido más como un efecto de conjunto del sistema tributario que como una medición numérica en cada impuesto.

19. Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria, *Ibidem*.

La noción de “capacidad de pago”, que hemos utilizado repetidamente, no es, sin embargo, fácil de manejar. Especialmente cuando estamos obligados a medirla. Una plausible aproximación, naturalmente, es el ingreso, pero ha de ser precisado. Dos implicaciones son importantes. En primer lugar debería ponerse en relación con la riqueza. Tener en cuenta el patrimonio, por lo menos la variación de su valor. De otra parte, es claro que las fuentes del ingreso son variadas y no todas representan la misma capacidad de pago. Esto tiene que ver con si se adopta un sistema “cedular”, diferenciando los ingresos, o una cédula general en donde se integren. En la práctica, desde luego, se ha acordado en todo el mundo tomar el ingreso como el mejor indicador, es decir aceptando que se grava es el ingreso o renta, con variados ejercicios de precisión para llegar a conceptos más apropiados como el de “renta líquida gravable” o ingreso “imponible”.

4.3 PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS (SOCIEDADES)

Equidad es, en definitiva, lo que no se encuentra en el sistema tributario colombiano. Diversos estudios han mostrado que la estructura del impuesto de renta no es progresiva ni para las personas naturales ni para las personas jurídicas.²⁰ Las razones son las siguientes:

4.3.1 Personas naturales.

Se pueden mencionar por lo menos dos explicaciones: a) para algunos es excesivo el monto en deducciones y rentas exentas, lo cual aminora la base gravable b) el tratamiento diferencial que presentan los ingresos por ganancias ocasionales y dividendos, los cuales se gravan a una tarifa inferior a la tabla de tarifas marginales de la cédula general, pese a que representan una alta porción de los ingresos de los contribuyentes más pudientes.

Es preciso tener en cuenta que en Colombia el Impuesto de Renta para Personas Naturales considera los ingresos de trabajo, los honorarios, de capital, no laboral, pensiones, ganancias ocasionales y dividendos, pero no de la misma manera pues desfavorece los ingresos del trabajo. Un simple vistazo a la información empírica nos muestra que en los más pobres predominan abrumadoramente las rentas de trabajo mientras que para el 0,1% de los declarantes más ricos, el 60,9% de sus ingresos provienen de rentas de capital, 25,6% de ingresos mixtos y el restante 13,5% de ingresos laborales.²¹ Con el agravante de que en los ingresos de capital y mixtos el Estatuto Tributario permite deducir los costos asociados a la actividad, disminuyendo la renta, cosa que no se permite para las rentas laborales. He ahí buena parte del problema.

Por otra parte, es bien sabido que en la renta de personas naturales se restan, de la cédula general, las deducciones y rentas exentas. Esto es lo más lógico desde el punto de vista social. Incluye aportes obligatorios de seguridad social en salud y pensión, exención de las rentas de trabajo del 25%, y deducción por personas dependientes. Lo que no es lógico es que aumenten desproporcionadamente con el nivel de ingreso. - El tope, que se establece en 40% de la renta líquida, lo favorece porque va aumentando (en pesos) junto con el ingreso - Y esto se debe a que los estratos altos incluyen algunas figuras que no son las habituales como aportes a seguros de salud privados, aportes a cuentas de ahorro especiales, aportes privados de pensión, deducción de intereses hipotecarios en la adquisición de vivienda, costos, donaciones, etc.

Como resultado de todo esto la tarifa efectiva de tributación es sorprendentemente baja para los estratos de altos ingresos. De ahí que el proyecto de Reforma proponga la siguiente alternativa:

Parte del supuesto de que todos los ingresos son gravables, tratando de consolidarlos mayoritariamente en uno

20 Ver Garay Luis Jorge y JE Espitia, Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia, Ediciones Desde Abajo, Bogotá, mayo de 2020

21 Ver Exposición de motivos Proyecto de Ley Reforma Tributaria Agosto de 2022, Ibidem,

sólo. Sin embargo, cada componente del ingreso de las personas que incluye la cédula general (ingresos de trabajo, de capital, honorarios e ingresos no laborales), la cédula de pensiones, la cédula de dividendos y las ganancias ocasionales, mantendrá su proceso de depuración independiente hasta obtener rentas líquidas gravables que luego se suman para aplicar a la totalidad, la misma tarifa marginal que, para calcular el impuesto a cargo, se ha previsto para la cédula general. Es a la totalidad de la renta líquida a la que se aplica el tramo que tendría tarifa 0%. Se mejora así la equidad horizontal.

En las modificaciones que se hicieron para la ponencia que se presentó al Congreso se introdujeron algunas precisiones y cambios. Para empezar, se excluyeron de la suma las ganancias ocasionales por lo cual conservan su tarifa particular, aunque aumentándola. En el caso de los dividendos, si bien entran en la suma, después de calcular el impuesto a cargo se otorga un descuento tributario de 19% sólo para este componente.

Por otra parte, en el propósito de mejorar la progresividad (equidad vertical), contempla tratamientos específicos en materia de topes y deducciones para las cédulas, general y de pensiones. Aparece así la cifra orientadora de toda la reforma, el límite a partir del cual se comienza a considerar que la capacidad de pago se va haciendo alta y los ingresos deben gravarse, esto es 10 millones de pesos mensuales. Según se calcula, únicamente el 2,4% de las personas con ingresos en Colombia perciben ingresos brutos mayores a 10 millones mensuales; corresponde al 13,2% de los declarantes.²²

El tratamiento específico tiene, pues, que ver con la disminución de los topes nominales globales de rentas exentas y deducciones, de forma tal que un contribuyente del Impuesto de Renta de Personas naturales con ingresos brutos mayores a 10 millones mensuales no pueda tener una renta exenta superior al contribuyente que se encuentra en este umbral.

Finalmente, también en aras de mejorar la equidad vertical del sistema tributario, con un impacto redistributivo, y para minimizar las posibilidades que

tienen los contribuyentes de mayores ingresos de disminuir en su declaración la base gravable, se plantea la creación de un impuesto permanente al patrimonio para personas naturales. Sin embargo, a diferencia del impuesto al patrimonio que estuvo vigente entre 2019 y 2021, esta propuesta acentúa la progresividad, al utilizar tarifas marginales. El patrimonio líquido (menos deudas) gravable entre 0 UVT y 72.000 UVT (3 mil millones de pesos a precios de 2023) tendría tarifa 0%. A partir de allí se grava con 0.5% hasta 5000 millones y para los superiores a esa cifra con 1%.

4.3.2 Personas jurídicas

El impuesto de renta sobre las que llamamos Sociedades porque pertenecen conjuntamente a varios propietarios o “socios”, sean éstos personas naturales u otras sociedades, siempre ha estado en discusión justamente porque parecen ser el agente principal de la acumulación de capital y gravarlas equivaldría a restarle posibilidades a su principal función que es la de invertir. Cuando existe, por cierto, no es progresivo (tarifas crecientes) sino proporcional (tarifa única o plana) y recae no sobre el ingreso total sino sobre sus utilidades. La explicación reside en que el tamaño de una empresa, generalmente en virtud de lo que se denomina “economías de escala”, no remite directamente a su capacidad de pago pues un gran capital significa grandes activos y normalmente altos costos. No obstante, en la mayoría de los países se ha optado por gravarlas ya que, de no hacerlo, una enorme porción del ingreso generado en la economía - que pertenece a los socios - escaparía total o parcialmente de su deber de contribuir dependiendo de si distribuye total o parcialmente sus utilidades.

En Colombia la tarifa nominal del impuesto de renta para las sociedades en realidad no ha sido baja. Ha estado entre el 30% y el 35 %, y en los últimos veinte años se ha complementado en varias ocasiones con sobretasas e impuestos de carácter transitorio. De hecho, su contribución como personas jurídicas a los ingresos fiscales, según cifras de 2018 de la OCDE citadas por la Comisión de expertos en Beneficios Tributarios, ascendió a 26%, la segunda

22. Exposición de motivos Proyecto de Ley Reforma Tributaria, *Ibidem*.

después del IVA (29%) y en notable contraste con la contribución del impuesto de renta de personas naturales que fue de 6%.²³

Aun así, lo cierto es que la Tarifa Efectiva de Tributación es muchísimo más baja, debido a que se reduce dramáticamente en los niveles de más altos ingresos. Esto se explica, evidentemente, por la cantidad de beneficios tributarios de que gozan las empresas que cuentan con mayor poder. Con la particularidad de que, adicionalmente, la tarifa efectiva puede ser radicalmente diferente entre sociedades del mismo nivel de ingresos. Actualmente se identifican 146 beneficios para personas jurídicas en Colombia, entre ellos los asimétricos beneficios sectoriales y/o regionales.

Desde el punto de vista de la Hacienda Pública estos beneficios, al ser ingresos dejados de percibir, por razones presuntamente meritorias, se consideran “Gastos Tributarios”. Es por eso seguramente que muchos colocan en el mismo nivel las exenciones y deducciones para las personas naturales, que adquieren así la connotación de “privilegios” lo cual es injusto, por lo menos para las básicas, de obvia consideración. Lo mismo ocurre con la exención de los bienes y servicios de la canasta básica respecto del IVA. Cabe aclarar que, en el caso de las empresas, ha habido una tergiversación de los propósitos del “beneficio”, que en su origen era una herramienta con que contaba la autoridad pública para intervenir en la dinámica de la economía de acuerdo con sus objetivos estratégicos, y se convirtió en una manera de compensar el efecto de una tasa nominal de

tributación que se consideraba alta.

De todas maneras tenemos aquí un problema de equidad horizontal. Los beneficios tributarios sectoriales son aquellos que benefician a algunas compañías de un sector específico, en comparación con el tratamiento que se da a empresas con capacidades económicas similares pero que pertenecen a otros sectores. Así mismo operan los beneficios enfocados en algunos territorios del país, que generan inequidades incluso entre compañías del mismo sector con una actividad económica equivalente. En el enfoque de la Reforma, este tipo de beneficios ya identificados, que están vigentes actualmente y perjudican la equidad del sistema, el objetivo es eliminarlos.²⁴

Ahora bien, existen igualmente algunas detracciones que pueden ser aprovechadas de forma transversal por las personas jurídicas con diferentes actividades económicas y ubicaciones, en este caso se propone establecer un límite a la deducibilidad de éstas del 5% de la renta líquida ordinaria. Claro está, se advierte, que algunas no serán limitadas, pues corresponden a estímulos focalizados en sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno, entre los que se incluyen la educación, la salud, la cultura y la protección del medio ambiente. En las modificaciones introducidas para la ponencia, este punto tuvo abundantes precisiones y ampliaciones.

Otras medidas en el mismo propósito de mejorar la equidad son:

- a) Se propone transformar el descuento que hoy se aplica en el impuesto de renta de las personas jurídicas del 50% del pago del impuesto de Industria y Comercio (ICA) vigente actualmente, en una deducción.
- b) Las personas jurídicas que sean usuarios de las Zonas Francas declaradas en el territorio nacional, deben contar con un plan de internacionalización aprobado y vigente para poder ser beneficiarios del tratamiento diferencial en materia de tarifa del impuesto de renta. Deben cumplir con un umbral de ventas en el mercado nacional.
- c) Se mantendría la sobretasa ya existente a las instituciones financieras, incrementándola de 3 a 5 puntos porcentuales sobre la tarifa aplicada normalmente.
- d) Las regalías pagadas por las empresas por el desarrollo de actividades de producción minera y petrolera no

23. Comisión de expertos en Beneficios Tributarios, OECD - DIAN - MINISTERIO DE HACIENDA Informe. 2021

24. Exposición de motivos Proyecto de Ley Reforma Tributaria, Ibidem

serán deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida gravable del impuesto de renta y complementarios. La razón es de principios. El pago de regalías no se debe interpretar como un impuesto deducible o costo asociado a la actividad propia de explotación de los recursos naturales no renovables, sino como la contraprestación económica por la explotación de los recursos naturales de los cuales es propietario el Estado.

e) La tarifa efectiva de tributación para las ganancias ocasionales en el caso de personas naturales arroja un porcentaje cercano al 30%; se propone una modificación al tratamiento de este mismo concepto en personas jurídicas y asimiladas, locales y extranjeras, buscando mantener la paridad en el tratamiento de esta fuente de ingresos.

Finalmente, el proyecto plantea un tratamiento especial para las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, en consonancia con los objetivos de la transición energética y la sostenibilidad ambiental, pero sobre todo, en lo inmediato, para lograr que los beneficios extraordinarios derivados de los ciclos de precios altos de estas materias primas contribuyan a la estabilidad fiscal y al bienestar de la población más vulnerable. La propuesta original que era de un impuesto a las exportaciones tuvo ya una primera modificación en la ponencia presentada al Congreso. Se reemplazó por una sobretasa variable. Según se sabe, la negociación con las empresas del sector continúa y es posible que se cambie nuevamente.

4.4 DIVIDENDOS Y PENSIONES

Dos aspectos sin duda fundamentales, estratégicos, en el enfoque de esta Reforma son los referidos al tratamiento de los dividendos y las pensiones. El primero relaciona personas jurídicas y naturales, el segundo tiene que ver con una fuente especial de ingresos de las personas naturales.

4.4.1 Una discusión ya clásica en la teoría de las finanzas públicas, por lo demás encarnizada dadas sus implicaciones políticas, es la referida a la “doble tributación” que, según se dice, puede presentarse en el caso de las utilidades obtenidas por las Sociedades. En efecto, como ya se mencionó, cuando hay una distribución en la forma de dividendos una parte, por lo menos, de los ingresos, estaría gravada dos veces, en la Sociedad y en el socio que los recibe. Si las tarifas aplicables a una y otro son diferentes, existiría además una discriminación porque la Sociedad tributaría sobre las utilidades no distribuidas con una tarifa que generalmente es más alta. Existirían tres alternativas: a) Mantener la doble tributación. No es tan excéntrico. En Colombia lo tuvimos entre 1953 y 1986 y ha existido desde hace tiempo en los Estados Unidos b) Concentrar la tributación en cabeza de la Sociedad c) Concentrarla en cabeza de los socios. En nombre de un pretendido pragmatismo suele decirse que es más fácil de recaudar en las Sociedades que son menos. La

solución que se adoptó en Colombia, en 1986, fue la de gravar la sociedad y desgravar al socio. Muy en la línea, que ya se comentó, de favorecer, aparentemente, a las personas naturales. Pero, naturalmente, sólo a un puñado. Como lo subrayamos anteriormente, mientras que en los estratos de ingresos bajos predominan los laborales, en los altos son las rentas de capital, mixtas y lo que se llama “no laborales”. Es la razón principal de la falta de equidad en el impuesto de renta. Este es uno de los aspectos que se pretende cambiar en esta Reforma.

Con el tiempo, la supuesta amenaza de la “doble tributación” se ha convertido en un caballito de batalla y su sustentación en un dogma. Justamente en contra del actual proyecto de reforma se está diciendo que ¡volveremos a la indeseable situación de la que salimos hace cuarenta años! Pero, no es tan obvio. Hay suficientes razones que explican la conveniencia de gravar a las Sociedades y a los socios sin que se configure realmente una doble tributación. Especialmente porque se trata de dos sujetos distintos. Y tiene que ver con un principio de equidad. Decía Carlos Lleras Restrepo, en 1942, en sus Memorias como Ministro de Hacienda:

“Si una persona recibe dividendos de sociedades anónimas y además otras entradas, su real capa-



cidad tributaria no puede medirse únicamente por el monto de estas últimas, sino por la suma total de sus ingresos.

“Se alegrará que los dividendos quedaron gravados con tarifas considerablemente más altas en cabeza de la sociedad. Tal vez sucedió así, pero ello no tiene nada que ver con la capacidad tributaria personal del contribuyente considerado individualmente, ya que este recibió libre aquella suma, y ya que, como lo expusimos atrás, todo nuestro sistema se funda en el principio de que la capacidad

tributaria de la Sociedad, es perfectamente distinta de la de cada una de sus socios”²⁵

Como se vio, ya en el proyecto de reforma, que apunta, en efecto, a determinar mediante el ingreso consolidado la capacidad tributaria de la persona natural, los dividendos que hasta hoy son “ingresos no constitutivos de renta” quedan gravados, si bien se estableció un descuento como una concesión al argumento interesado. Lleras da en el clavo. El asunto remite a una discusión de fondo sobre la naturaleza del impuesto. Puede haber un malentendido: la base gravable será el ingreso o renta, pero el sujeto pasivo es la persona. Y es ésta, por lo demás, la que se tiene en cuenta al examinar si el impuesto se re-

parte equitativamente.

4.4.2 La primera propuesta que trae el articulado del proyecto de ley de Reforma es sobre las pensiones en el Título I, y dice simplemente así: “Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago anual que exceda de mil setecientos noventa (1.790) UVT”. Esto revela la importancia que el gobierno le venía dando a este tema. Algo que era urgente replantear ya que, según los límites de renta exenta establecidos en este caso ni siquiera las pensiones más altas lo sobrepasarían. En eso estaban de acuerdo muchos expertos y organismos nacionales e internacionales incluyendo la OECD y quien lo creyera, algunas Agencias Calificadoras de Riesgos.

Para la Comisión de Expertos varias veces citada, el diagnóstico era contundente y no había ninguna duda sobre la necesidad de la Reforma:

Debe tenerse en cuenta adicionalmente que en Colombia, a diferencia de la mayoría de países, las contribuciones pensionales son deducibles del impuesto sobre la renta durante el período de acumulación y las pensiones recibidas son exentas durante el de

25. Citado en: Restrepo, J.C. Hacienda Pública, Editorial Universidad Externado de Colombia, Cuarta Edición. Bogotá, 1998

*desahorro, en su gran mayoría. Teniendo en cuenta la baja cobertura del sistema pensional colombiano y que los beneficiarios de la mayoría de las pensiones se encuentran entre los colombianos de ingresos más elevados, este tratamiento tributario no contribuye a la equidad.*²⁶

La respuesta que suscitó de inmediato entre algunos interesados fue, sin embargo, de franca oposición. El discurso se apoya en una elemental agitación demagógica que no tiene ningún escrúpulo en recurrir a la mentira. ¡Un atentado contra los pobres ancianos pensionados que verán saqueados sus ingresos! ¡La pensión que con tanto esfuerzo se logra debe ser sagrada! Deliberadamente se oculta que se ha establecido un umbral para empezar a gravar que haciendo los cálculos y teniendo en cuenta las exenciones y deducciones supondría una pensión de 10 millones de pesos mensuales. Y téngase en cuenta que solo el 0,2% de los pensionados recibe una mesada igual o superior a este monto.

La propuesta es incluso más favorable en cuanto al umbral que la sugerida por la Comisión que se limitaba a la misma tributación y los mismos límites a beneficios que recaerían sobre los trabajadores asalariados. Obsérvese además que en el Proyecto de Reforma se plantea una tarifa marginal progresiva.

La razón tan franca oposición no es propiamente técnica y jurídica; en realidad los oponentes están litigando en causa propia. Hacen parte de un pequeño grupo selecto del que hacen parte ex altos funcionarios ya pensionados y otros que aspiran a tener las mismas altas pensiones. El problema, además de la ausencia de equidad (vertical) ya subrayada, consiste en que son estos onerosos compromisos de pago los que mayormente gravitan sobre los fondos públicos encargados de subsidiarlos. Los que corresponden a los millones de pensionados que no pasan de dos salarios mínimos son prácticamente irrelevantes. Las pensiones más altas, por cierto, están, casi en su totalidad, a cargo del sistema público estatal, es decir de Colpensiones. En este sentido el impuesto operaría como una suerte de compensación.

Según se ha sabido, el Gobierno parece haber acordado a última hora retirar esta reforma del proyecto en trámite. Dada su importancia, indudablemente estratégica, resulta una incomprensible concesión.

26. Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria, *Ibidem* pág. 31



05

CONCLUSIÓN

Es obvio que los temas tocados aquí son apenas una selección y hay muchos otros que valdría la pena analizar. Por ejemplo, el relacionado con la evasión y la elusión. En este punto también hay coincidencia entre todos los estudiosos que se trata de uno de los principales problemas de nuestro sistema tributario. Es en buena parte responsable de la escasa productividad en términos de recaudos pero también de la falta de equidad. El proyecto de Ley le ha dedicado un importante número de propuestas. Salta a la vista que tiene que ver con el diseño de la estructura tributaria: se diría que estamos en presencia de una complejidad deliberada. Algunas propuestas seguramente serán aprobadas pero parece que en otros aspectos desbordaría la unidad temática. En el momento se discute, por ejemplo, si sería indispensable tramitar paralelamente un proyecto de reforma del Código Penal.

En fin, desafortunadamente no es éste el lugar ni hay el espacio para dedicarle a todos estos temas una juiciosa reflexión. Sin embargo, consideramos que han quedado resaltados los elementos fundamentales que marcan el cambio histórico de orientación al que se ha hecho énfasis desde el principio. Sin duda es posible hacer mucho más, pero da la impresión de que avanza, como se dice, en la dirección correcta. Es, sobre todo, lo que se puede apreciar precisamente desde el punto de vista de los derechos humanos.



Para comunicarse con la Secretaría Técnica de la Plataforma, pueden contactarnos a través del correo electrónico plataformaco@gmail.com o a los siguientes números telefónicos:

Viva la Ciudadanía. Aura Rodríguez
Secretaria técnica
Aura.rodriguez@viva.org
316 740 57 49

Natalia Díaz
Profesional de apoyo
apoyoplataformadesc@gmail.com
311 2632696

 PlataformaDesc

 plataformadesc

 PlataformaDesc

 Plataforma Colombiana

DERECHOS HUMANOS Y REFORMA TRIBUTARIA

DERECHOS HUMANOS Y REFORMA TRIBUTARIA



PLATAFORMA COLOMBIANA DE
DERECHOS HUMANOS,
DEMOCRACIA Y DESARROLLO