

Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social en Colombia



GERMÁN
ALARCO

Profesor de la
Universidad del Pacífico

En Colombia no se pierde el tiempo; ya se presentó a la Sociedad y al Congreso la propuesta de reforma tributaria a menos de dos meses del inicio del gobierno de Gustavo Petro. Esta fue diseñada por José Antonio Ocampo, su ministro de Hacienda. Ocampo es probablemente el economista latinoamericano mejor rankeado de América Latina y el Caribe (ALC) a nivel internacional.

Entre sus importantes cargos fue secretario ejecutivo de la CEPAL y Subsecretario General de Naciones Unidas, prolífico académico progresista y dos veces ministro en su país. La propuesta de reforma es sumamente interesante, valiosa para Colombia y ejemplo para toda la región. Con esta se pretende recaudar US\$ 5,550 millones anualmente.

Desafortunadamente en el Perú no se avanza en la materia. Los intereses económicos y los grupos de presión a su servicio hicieron fracasar las iniciativas de Pedro Francke y el nuevo ministro de economía y finanzas acaba de anunciar en Perumin 35 Convención

Minera que no habrá modificación tributaria alguna. Toda una lástima, olvidando que nuestro país tiene una presión tributaria seis puntos porcentuales del PBI por debajo del promedio de ALC, equivalentes a US\$ 12,000 millones anuales. Hay que señalar que en Colombia también se están generando reacciones contrarias y algunas protestas con el argumento manipulador de que afectaría a los más pobres, gran mentira. Aquí algunos elementos resaltantes.

DEUDA HISTÓRICA

La propuesta de reforma tiene 130 páginas. El documento inicia señalando que el Estado colombiano tiene una deuda social histórica. Los niveles de pobreza y desigualdad han sido altos y persistentes. El hambre se ha convertido en un aspecto que resalta en medio de la tragedia social que viven millones de colombianos.

No hay justicia social cuando esto ocurre, y menos cuando simultáneamente existen privilegios, gabelas (exenciones) tributarias injustificadas y mecanismos que facilitan la evasión y la elusión de las obligaciones fiscales. Los avances que ha tenido el país en materia de cobertura de salud y edu-



cación, entre otros, deben mantenerse y acelerarse para sanar un tejido social deteriorado. Es necesaria y urgente una respuesta de política pública contundente y responsable, a la vez, desde una perspectiva de estabilidad de las finanzas públicas. Cualquier semejanza con el Perú no es pura coincidencia.

ELEMENTOS BÁSICOS

La reforma tributaria se construye sobre los principios constitucionales de la equidad, eficiencia y progresividad, y tiene como propósito contribuir a reducir la deuda social histórica que tiene el Estado colombiano con sus habitantes. Erradicar el hambre, reducir la pobreza y la desigualdad, disminuir

los tratamientos tributarios que por décadas han privilegiado a una minoría y la necesidad de mantener la estabilidad fiscal.

El proyecto de reforma tributaria tiene como objeto avanzar fundamentalmente en dos dimensiones. Primero, en disminuir las exenciones inequitativas de las que gozan las personas naturales de más altos ingresos y algunas empresas, así como cerrar caminos para la evasión y la elusión tributaria. Segundo, en lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social.

MENOS EXENCIONES

La reforma se centra en reducir sustancialmente las

exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, y que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También contempla un tratamiento más equitativo entre los distintos tipos de rentas líquidas, en aras de lograr una mayor simplicidad del sistema, así como el establecimiento de un impuesto al patrimonio de la población más privilegiada.

Estas medidas, junto con la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos, permite la consecución de más fuentes de ingresos para el gasto social, a través de disposiciones que propenden por una asig-

nación más eficiente de los recursos económicos. Estas medidas se alinean con la priorización que se hará de algunos sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno del presidente Petro, como por ejemplo la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la transición energética, el desarrollo productivo, y la economía popular.

EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Además de elevar los ingresos para abordar la pobreza, la reforma busca mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente. En esta materia, resaltan la modificación al impuesto al carbono, y el establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultraprocesados.

La reforma incluye una serie de medidas para combatir la evasión y la elusión de impuestos. Lo anterior, en el entendido de que un Estado legítimo y justo no es consistente con un sistema que no cuenta con los instrumentos suficientes para evitar que ciertos actores evadan o eludan sus obligaciones fiscales.

RECAUDACIÓN

La reforma tributaria

tiene como meta una recaudación de \$25 billones (1.72% del PBI) en 2023, y, en promedio, de 1.39% del PBI entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en la lucha contra la evasión, contribuirá para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3.4% del PBI) por año.

Considerando las mayores fuentes para financiar gasto social, las estimaciones indican que las medidas contenidas en esta reforma se verían reflejadas en una redistribución del ingreso a favor de los hogares vulnerables, con importantes efectos en su bienestar. Como resultado, la pobreza monetaria y extrema se reducirían significativamente. La desigualdad, por otro lado, mostraría una caída cercana a 9 veces la caída anual promedio observada durante los últimos 14 años.

IMPUESTO AL PATRIMONIO

El impuesto al patrimonio propende por la equidad del sistema tributario buscando que las personas que disponen de capitales elevados paguen una suma adicional, como producto de la rentabilidad que pueden obtener a partir de sus activos. A su vez, la imposición de un impuesto al patrimonio permitirá el aumento de activos productivos, pues la tasa impositiva haría ineficiente la adquisición de patrimonios infructuosos de alto valor.

Este impuesto también



se sustenta en la alta desigualdad del país, la cual aumenta la vulnerabilidad económica y se traduce en pérdida de oportunidades, reducciones de la movilidad social y en desigualdades políticas. A diferencia del impuesto al patrimonio que estuvo vigente en 2019, 2020 y 2021, esta propuesta mejora la progresividad, al utilizar tarifas marginales, al mismo tiempo que favorece su fiscalización.

Considerando la relación entre los ingresos brutos y el patrimonio líquido, la base gravable del impuesto al patrimonio se define como el valor del patrimonio líquido, es decir, el patrimonio bruto menos las deudas a cargo, poseído al 1° de enero del año gravable. Para lo anterior, este impuesto contará con una tabla de rangos y tarifas marginales. Específicamente, se propone gravar el patrimonio aproximadamente desde US\$ 700,000 hasta US\$ 1.2 millones con una tarifa con una tarifa de 0.5% y por encima de ese monto una tarifa del 1%. Se excluye con topes el valor

de la primera vivienda.

UNIFICACIÓN RENTAS

En la actualidad, el impuesto de renta de personas naturales incluye cuatro componentes: i) la cédula general, la cual contiene los ingresos de trabajo, capital, honorarios e ingresos no laborales; ii) la cédula de pensiones; iii) la cédula de dividendos y iv) un tratamiento independiente para las ganancias ocasionales. Al respecto, el tratamiento disímil complica el sistema tributario, deteriora la equidad horizontal y puede generar incentivos perversos a la elusión fiscal, especialmente para las personas de más altos ingresos.

La propuesta incluye que cada componente mantendrá su proceso de depuración independiente con ajuste en los topes deducibles; cada proceso de depuración se realizará hasta obtener la renta líquida gravable. Después se sumarán las rentas líquidas gravables de cada componente. Al valor resultante de la suma se le aplicará la

tabla de tarifas marginales que actualmente existe para la cédula general, para calcular así el impuesto total a cargo de las personas naturales.

SOBRETASA FINANCIERA

La sobretasa financiera a instituciones financieras ya existente se mantendría en 3pp adicionales sobre la tarifa del impuesto de renta vigente a los contribuyentes que actualmente se encuentran sometidos a la misma, aunque se propone modificar su temporalidad de tal manera que esté vigente en ese nivel de forma permanente.

Esta disposición continúa el argumento relacionado con la finalidad de equiparar las condiciones tributarias entre sectores, toda vez que la tarifa efectiva de tributación de este sector es una de las más bajas entre las grandes ramas de actividad, y sustancialmente menor que la tarifa nominal.

Dentro de las medidas se encuentra que las regalías pagadas por las empresas

por el desarrollo de actividades de producción minera y petrolera no serán deducibles para efectos de la determinación de la renta líquida gravable del impuesto de renta y complementarios. 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. Esto también habría que hacer en el Perú.

EXPORTACIONES

En el proyecto de Ley se busca establecer un impuesto sobre las exportaciones de petróleo crudo, carbón y oro, alineado con los objetivos de transformación productiva enmarcados en el proceso de transición energética y sostenibilidad ambiental. Asimismo, esta medida tiene como propósito que los beneficios extraordinarios derivados de los ciclos de precios altos de estas materias primas contribuyan al bienestar de la población más vulnerable y a la consolidación fiscal.

En ese sentido, se propone establecer una tarifa impositiva sobre un porcentaje del valor total de estas exportaciones, siempre que el precio internacional para estas materias primas supere un umbral (precio de referencia) en periodos de altos precios de estos commodities.

SALUD Y AMBIENTE

El proyecto de Ley inclu-

ye medidas de política fiscal orientadas a promover un sistema tributario con una base gravable transitoriamente más amplia, que permita mejorar la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos a través de la formulación e implementación de impuestos saludables y ambientales, que mitiguen externalidades negativas.

Lo anterior, en aras de reconocer e internalizar los efectos adversos sobre la salud y el medioambiente que genera el consumo de bebidas azucaradas, alimentos ultraprocesados, la emisión de gases de efecto invernadero y el consumo de plásticos de un solo uso. En el caso de las bebidas la base gravable del impuesto correspondería al contenido de azúcar en gramos (g) por cada 100 mililitros (ml), mientras que la tarifa se define a partir de tres categorías asociadas a la cantidad de azúcar incorporada en cada una de las bebidas. Dentro de estos productos ultraprocesados se incluyen los embutidos, dulces, snacks y polvos para refrescos, para preparación de postres y helados, cacao en polvo con adición de azúcar, entre otros.

Finalmente, se plantea la modificación al impuesto al carbono, para que logre interiorizar de una manera más efectiva los costos sociales de la emisión de gases de efecto invernadero, por el consumo de combustibles fósiles asociado al desarrollo de la actividad productiva del país. Tenemos que aprender mucho de Colombia.