

Reforma tributaria: un debate abierto

Tax reform: an open debate

Gabriel Guevara Ávila¹

Harold Leonardo Ariza Pinilla²

Yeison Andrés Pachón Ballesteros³

RESUMEN

El documento tiene como objetivo analizar las implicaciones teóricas y prácticas de la propuesta de reforma tributaria presentada por el Gobierno Santos, la cual busca mejorar el recaudo abriendo el debate sobre que clases y sectores sociales son los que deben aportar. De esta manera se logra evidenciar una fuerte contradicción entre un ala tecnocrática que justifica medidas regresivas como el aumento del Impuesto al Valor Agregado –IVA- y una postura más liberal que plantea que la carga tributaria debe ser asumida por el gran capital.

Palabras clave: Keynesianismo, capitalismo, concentración del ingreso, desigualdad, progresividad.

ABSTRACT

The document aims to analyze the theoretical and practical implications of the tax reform proposal presented by the Santos Government, which seeks to improve collection by opening the debate on which classes and social sectors are the ones to contribute. In this way, it is possible to show a strong contradiction between a technocratic wing that justifies regressive measures such as the increase in the Value Added Tax and a more liberal stance that states that the tax burden should be assumed by big capital.

Keywords: Keynesianism, capitalism, income concentration, inequality, progressiveness.

¹ Economista y docente tiempo completo de la Universidad Uniminuto – Sede Pereira. Máster en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos. Correo: gabriel_guevara82@hotmail.com

² Economista. Maestrante en estudios de desarrollo local de la Universidad de los Llanos. Correo: ecoleonardop@gmail.com

³ Estudiante del programa de economía de la Universidad de los Llanos. Correo: yeison.pachon@unillanos.edu.co

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

INTRODUCCIÓN

Momentos de alta polarización vive Colombia tras la victoria del No en el plebiscito, con el que se buscaba refrendar los acuerdos logrados en la Habana entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Esta coyuntura envolvió a la opinión pública, mientras que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cabeza de Mauricio Cárdenas, recibía el informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria.

El Informe expresa que para mitigar el déficit fiscal y mantener el nivel de gasto público, no queda otro camino que aumentar los impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado -IVA- y los dividendos de las personas naturales. Esta propuesta dejó de lado la eliminación del régimen de exenciones que trae consigo el impuesto de renta. De esta manera, la tributación efectiva la terminó esquivando el gran capital para no perder “competitividad” y se centró en los trabajadores que no pueden escapar a un impuesto regresivo, como el IVA.

El documento empezará ubicando el debate en la contradicción que existe en el capitalismo, entre el capital y el trabajo, confrontando a Keynes (1935), Marx (1965) y Piketty (2014). Esto permitirá entender el proceso de reforma y el conflicto de intereses entre los diferentes grupos sociales. Una vez que se aborde la discusión teórica, se analizarán los aspectos generales de la reforma tributaria, analizando cómo ésta afecta al gran capital y a los trabajadores, de cara al desarrollo productivo de la Nación. Finalmente, se expondrán algunas propuestas para que Colombia supere el subdesarrollo y avance hacia una sociedad más justa.

DISCUSIÓN TEÓRICA

Las finanzas públicas evolucionaron en la teoría económica después de la II Guerra Mundial para afrontar las múltiples necesidades de la sociedad, el Estado recibe un papel principal. Keynes (1935) opositor del liberalismo económico y la regulación automática promovió la intervención del Estado en dos puntos: i) dinamizar la economía y ii) crear condiciones de bienestar; ese argumento descansa en el hecho de que los países europeos avanzaron, rompiendo las desiguales estructurales de tipo social y político. Este postulado se volvió prerequisite para incrementar los impuestos, ampliar el rol de las finanzas públicas y así el Estado cumplir las funciones definidas en los dos puntos básicos anteriores.

Sin embargo, Keynes (1935) referencia un Estado que está al servicio de la ciudadanía, y no ubica las contradicciones sociales propias de un sistema económico como el Capitalismo, donde la mano de obra, en los sectores intensivos en capital, queda

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

determinada en el proceso de trabajo por la maquinaria; pero a su vez el proceso de trabajo queda dominado por el proceso de valoración, puesto que el objetivo del capital es su reproducción ampliada, lo que sólo se alcanza con la obtención de una ganancia, cuya fuente es el trabajo excedente (plusvalía) succionado del trabajo de los proletarios, y apropiado por los dueños del capital (Marx, 1965).

Una de las características del capital, es su necesidad de ampliarse, puesto que se acumula capital, para acumular más capital. Esta racionalidad lleva a que las empresas se extiendan en forma sectorial y territorial, llegando a formas empresariales mundiales, de manera que se sucede una titánica competencia entre un puñado de Corporaciones mundiales, las que a pesar de su gran poder son incapaces de determinar la producción. A ese ritmo se ajusta la dinámica de los Estados-Nación, que son utilizados como armas de las Corporaciones, a fin de ajustar sus estrategias de ataque y defensa, en sus procesos de acumulación (Marx, 1965).

Se constituye así un ordenamiento mundial del capital, donde cada país tiene un papel que desempeñar. Para el caso colombiano, se presenta una alta dependencia a los intereses de los Estados Unidos, tanto por ser el principal socio comercial como por tener programas especiales, tipo Plan Colombia, ahora Plan Paz. A cambio de esto, la nación colombiana está sometida a tener una legislación que favorezca los proyectos de las grandes empresas multinacionales, en deterioro de su soberanía nacional y preservación de su territorio. Esta situación se profundiza cada vez más, y se manifiesta en la privatización de empresas de carácter público y en la mercantilización de áreas vitales a la vida humana como lo son la salud y la educación.

Acierta Marx (1965) al afirmar que:

Los economistas, prisioneros de las representaciones en las cuales se mueven los agentes del modo capitalista de producción, incurren en un quid pro quo doble, pero recíprocamente condicionado. Por una parte transforman el capital de relación en una cosa, en un conjunto de mercancías (un stock de bienes) (olvidando ya que las mismas mercancías no son cosas) las cuales, en la medida en que sirven como condiciones de producción de nuevo trabajo, se denomina capital ... por otra parte, transforman las cosas en capital, esto es, consideran a la relación social que se representa en ellas y a través de ellas como una propiedad que corresponde a la cosa en cuanto tal, no bien la misma ingresa como elemento de trabajo o proceso tecnológico (p. 270-271).

Así, muchos economistas alineados con las escuelas de pensamiento dominante, defienden el capitalismo, explicando la realidad social sin tener la lucha de clases en una relación social de producción fundamental que existe entre burgueses y trabajadores.

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

Esto invita a, a entender la apropiación del valor como un problema fundamentalmente político (Piketty, 2014). Las clases en pugna determinan el ordenamiento político para distribuirse el excedente de la producción o lo que se conoce como distribución de la riqueza. De esta manera:

... la dinámica de la distribución de la riqueza revela poderosos mecanismos que empujan alternativamente hacia la convergencia y divergencia. Además, no hay ningún proceso natural, espontánea para evitar desestabilizadores, fuerzas desiguales de que prevalece de forma permanente (Piketty, 2014, p. 24).

Además, Piketty (2014), en la relación capital ingreso, trata de resumir el punto medular del capitalismo al plantear que, “ la relación capital/ingresos β se vincula de manera simple con la participación de los ingresos del capital en el ingreso nacional, la cual se denota como α ”, (Piketty, 2014, p. 49), es importante aclarar que r significa la tasa de rendimiento del capital y toda la denotación se expresa como:

$$\alpha = r * \beta$$

Así las cosas, en la medida que la tasa de rendimiento del capital excede significativamente a la tasa de crecimiento de la producción, la riqueza de periodos anteriores terminará capturada a favor de los dueños del capital (Piketty, 2014). Lo anterior deja claro que, para tener un análisis holístico de la realidad, es necesario estudiar la distribución de los ingresos de toda la actividad económica, a la luz de la lucha de clases intrínseca en el capitalismo, que se materializa en una contradicción fundamental, entre trabajadores y capitalistas.

REALIDAD COLOMBIANA DE CARA A LA REFORMA TRIBUTARIA

En Colombia ha sido sintomático anunciar las propuestas de reforma tributaria, tipificadas de estructural pero finalmente el resultado cambió a la denominación coyuntural. Esta variación, no debe pasar desapercibida, pues, responde a la realidad del contexto político de la Nación, donde las élites gobernantes han mostrado su incapacidad de desarrollar una economía moderna, que se observa en el comportamiento sectorial del Producto Interno Bruto -PIB- en Colombia, según las cuentas nacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2016):

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

- El sector primario pasó de representar el 56,4% de la producción en 1925 para llegar en el 2010 al 21,4%. Lo anterior muestra como a medida que se fue tecnificando la producción y concentrando la población en las ciudades, el campo perdió participación en la producción nacional.
- El sector secundario tuvo un crecimiento continuo desde 1900 hasta 1973, año en el que alcanzó el 25,5% del PIB y se ubicó en el 2010 en un 21,9%; claro está que al desagregar este sector se encuentra que la industria manufacturera, para el 2010, apenas aportó a la Producción Nacional en un 18,6%. Cifras que permiten afirmar que las fuerzas productivas de la nación no crecen desde la década del 70, llegando a niveles de decrecimiento.

En lugar de motivar el crecimiento industrial, las administraciones Uribe y Santos se han dedicado a impulsar sectores intensivos en capital, pero sin generación de valor agregado. Este sector es el minero-energético, específicamente la explotación de hidrocarburos, que resulta determinante en los ingresos fiscales de la nación y que es muy sensible a los cambios de los precios internacionales de cotización.

La crisis petrolera ocasionó que:

El recaudo en 2016 puede ser menor, si bien se estima que las cuotas del impuesto de renta del sector petrolero disminuyen en el 99,7 % y las del sector no petrolero crecerán en un 4,2 %; al establecer la tributación CREE y sobretasa, se estima que el sector no petrolero crecerá en un 19,7 %, lo que no es coherente por su base común. Este ajuste implicaría un menor recaudo de \$1,5 billones (Zarama, 2016).

Como si fuera poco el problema del déficit fiscal, que para el 2016 el Gobierno nacional calcula en 3,6% del PIB (Zarama, 2016), se combina con que, “Colombia tiene uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina. Y esto se agrava porque la política fiscal no altera la distribución del ingreso” (González y Corredor, 2016, 175). Además, el índice de Gini antes de política fiscal es del 0,54 y después de ella es 0,52, lo que muestra claramente lo ineficiente de dicha política (González y Corredor, 2016).

Resulta pertinente, discutir sobre la equidad al momento la aplicación de la política fiscal, de tal manera que:

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

La *equidad horizontal* significa que agentes económicos similares tributan de igual manera; así, el impuesto debe ser igual para las personas que tienen el mismo ingreso. Y *equidad vertical* quiere decir que agentes económicos diferentes deben tributar de distinta manera. Así, cuando se tienen ingresos diferentes, los impuestos también deben serlo. La *equidad* implica al menos dos nociones de progresividad (*débil y fuerte*). Progresividad es débil cuando la tarifa crece con el nivel de ingreso, a una tarifa cada vez menor. La progresividad es fuerte si la tarifa crece con el ingreso, además, si los aumentos marginales son crecientes (González y Corredor, 2016, p. 188).

De tal suerte que:

Los escenarios que la Comisión propone para Colombia tienen cuatro características. La primera consiste en ampliar la base, de tal forma que ingresos por debajo de 3P (3 veces el salario promedio) comiencen a tributar. La segunda diferencia es una atenuación de la pendiente de la tarifa en el rango anterior a 5P. La tercera es un incremento de la tarifa máxima, acercándola al 28%. Y la cuarta característica es la conservación de la progresividad débil en los dos escenarios (A y B) (González y Corredor, 2016, p. 189).

Finalmente, los resultados de la reforma tributaria, fueron:

1. Aumento del IVA del 16% al 19%.
2. Gravar a las tiendas, las peluquerías y a las entidades sin ánimo de lucro.
3. Sostentamiento de las exenciones, deducciones y exoneraciones en el impuesto de renta.

Las pequeñas empresas o familiares, poseen una base de informalidad, que se evidencia en las relaciones con la administración tributaria; proyecta una cultura piramidal que no permite ver las bondades que debería promover la administración, lo cual se presta para generar costos crecientes, así el proceso tributario sea simplificado; es de observar, que convergen en la categoría de pequeñas empresas: las tiendas de barrio, peluquerías, sastrerías, zapaterías y los talleres de reparación de electrodomésticos o mecánica automotriz, entre otras; confluyen una gama de actividades que están fuera de las potenciales ventajas del sistema tributario.

Por el contrario, respecto a las grandes empresas y las transnacionales el panorama les favoreció; poseen ventajas o súper ventajas tributarias. Las grandes empresas nacionales aprovechan las ventajas, y las súper ventajas, las empresas extranjeras e inversionistas en minería e hidrocarburos. Estas últimas, de acuerdo con informes de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN y la Comisión de expertos de la reforma, participan con 0,7% del recaudo total; son del grupo de grandes contribuyentes que suman 3.441 y corresponde al 67% del recaudo de renta; las personas naturales ascienden a 1.819.652,

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

representan el 15% del recaudo de renta; y el resto de empresas, incorporan a 332.825, con el 18% del recaudo de renta.

Se deducen las siguientes premisas: el recaudo parece recaer en las empresas; pero no se debe olvidar que las grandes empresas y las transnacionales poseen excepciones y descuentos especiales. De allí resulta que las 100 empresas colombianas más grandes participan con 7% del recaudo total de la tributación nacional y las extranjeras multinacionales, con menos del 1%. Actualmente la tarifa nominal del impuesto es del 43%, y la efectiva del 20%.

En Colombia, aunque, “la Constitución de 1991 estableció la progresividad como fundamento del sistema tributario y desde entonces todas las reformas dicen ser progresivas. Estas declaraciones nada tienen que ver con la realidad de la tributación en el país, que sigue siendo regresiva (González y Corredor, 2016). Lo anterior se puede explicar por una captura del Estado por parte del gran capital, que es algo ya denunciado por Piketty (2014) y por varios sectores de la sociedad colombiana.

UNA REFORMA TRIBUTARIA HACIA UN CAMBIO DE PAÍS

Reconociendo la lucha de clases que se da en el país y entendiendo el poder que tiene una élite social en el control del aparato estatal, no resulta novedoso el carácter regresivo de la reforma. Para Marx, el Estado solo estará a favor de los trabajadores una vez este sea construido por la clase trabajadora. Sin embargo, existen propuestas de mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares, en el marco de una formación social capitalista, que proponen que para que el país avance en la distribución equitativa del ingreso es necesario aplicar una reforma tributaria progresiva que tome como referencia al 1% más rico, que es rentista y capitalista (González y Corredor, 2016).

Cuando los impuestos son progresivos, “es evidente que la minoría debe pagar relativamente más. En la discusión nacional se ha dicho que la tributación es inadecuada porque el peso recae en los hombros de unos pocos. Este argumento descalifica la progresividad del sistema impositivo” (González y Corredor, 2016, p. 185). Nada más serio que las recomendaciones de González y Corredor (2016) cuando afirman que la reforma tributaria debe en lo fundamental gravar al gran capital, concentrado en ese 1% más rico, y en la derogación de las exenciones, deducciones y exoneraciones en el impuesto de renta.

No se puede engañar a los colombianos con el discurso de que a mayores impuestos menores niveles de competitividad, porque:

El efecto de los tributos sobre la competitividad es uno de los temas de mayor discusión. Desde el punto de vista lógico es claro que los impuestos no deberían tener un impacto negativo sobre la productividad y la competitividad. En la visión de Keynes, que parece haberse olvidado, los impuestos favorecen la dinámica empresarial porque la

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

inversión y los servicios públicos se reflejan en una mayor productividad. Gracias a los impuestos la sociedad puede tener buenas vías, seguridad, educación, salud, etc. Y esos bienes públicos se reflejan en mayores niveles de eficiencia. Esta visión de largo plazo ha perdido relevancia frente a las visiones miopes que asocian mayores impuestos con menores ganancias (González y Corredor, 2016, p. 191).

Mejorar el recaudo, disminuyendo la brecha y el déficit fiscal, es algo inaplazable, como lo es la disminución en el índice de Gini y el fortalecimiento del sector industrial que es el mayor generador de valor y por consiguiente, mayores puestos de trabajo.

En esto Sarmiento (2002) es enfático al indicar la necesidad de aplicar por parte del Estado una política fiscal que promueva el mercado interno, la investigación, el fortalecimiento industrial a través de la promoción de producción de bienes de capital y la transferencia tecnológica que debe realizar la inversión extranjera directa.

El país requiere diseñar y ejecutar una política alternativa que permita desbloquear, potenciar y reorientar el desarrollo de las fuerzas productivas de la nación, generando puestos de trabajo productivos, estables, bien remunerados y con cobertura de seguridad social universal.

Autores como Sarmiento (2002) y González y Corredor (2016) distan de planteamientos de transformación radical del Estado, que lleven al país a una sociedad socialista. Sin embargo, representan un avance en el bienestar de los sectores más vulnerables de la nación y reclaman que el Estado debe tener los recursos para hacer realidad las grandes transformaciones en materia social y de infraestructura. Para ellos es indispensable que se grave al capital y sus dividendos de una manera contundente, combinando esto con una disminución en la carga tributaria para los habitantes de menores ingresos, esto mejoraría la distribución del Gini y la calidad de vida de las inmensas mayorías colombianas.

En la misma línea de reformas sociales, propongo que el Estado debe garantizar el alimento, lo que requiere tanto de un reordenamiento de producción agraria, como de la potenciación de los medios productivos y de la infraestructura que lo haga posible. A su vez, debe garantizar la cobertura de los Bienes de Consumo Colectivo (salud, educación, vivienda y hábitat, electricidad, gas, agua, transporte, recreación), y el giro estratégico en la producción y distribución de los recursos minero-energéticos de la nación, propósitos que demandan la expansión productiva y la generación de la infraestructura correspondiente.

El alcance de estos objetivos exige un salto cualitativo substancial en la producción fabril, mediante el diseño y elaboración de innovaciones continuas, que permitan incrementar la productividad social, para reducir el tiempo de trabajo necesario en la

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

producción directa, generando incrementos del excedente productivo que deben ser orientados a la difusión y extensión de las nuevas áreas productivas.

CONCLUSIONES

La fuerza de trabajo de la nación es el factor determinante de la producción. Y ella se está desperdiciando en términos absolutos, hasta en un 60%, mediante su desempleo directo o encubierto. A lo que se agrega su desperdicio relativo, al no utilizarse en forma adecuada el potencial de la experiencia, conocimiento y capacitación que posee.

Por ello es un deber, crear las bases, condiciones y procesos, a través de los cuales se impida su desperdicio y se exalte su utilización productiva, lo que se debe traducir en una política que en forma permanente maximice puestos de trabajo productivo, estables, bien remunerados y cobijados mediante una seguridad social universal. Esto exige comprender que el capital, en sus diferentes formas (herramientas, máquinas, edificios, obras civiles, monetario), así como los recursos naturales, son medios que deben ser puestos al servicio de los intereses de la nación, y todos ellos dirigidos a incrementar los niveles de ingreso y bienestar de toda la población colombiana.

La puesta en marcha de esta gran fuerza, requiere la superación de tendencias viciosas, como que el grueso del presupuesto nacional sea trasladado para sustentar la tasa de ganancia de la gran burguesía, favoreciendo su postura rentista y su permanencia como traba al salto cualitativo que requiere la industria fabril y las fuerzas productivas.

Este conjunto de propósitos requieren de un reordenamiento básico de la estructura productiva actual, que implicaría a lo menos, el eslabonamiento de la industria con el sector alimentario, minero energético y de Bienes de Consumo Colectivo, de manera que potencie el desarrollo de las ofertas necesarias en las áreas de: máquinas y herramientas para la agricultura, insumos para la agricultura, maquinaria para la agro-industria, el transporte y la infraestructura, así como la investigación y desarrollo de tecnología en la producción, transporte y distribución de la energía.

El eslabonamiento de estos sectores requerirá de la creación de un Grupo Empresarial Estatal (GEE), que reunirá en su seno a las diversas empresas creadas en cada sector, a fin alcanzar la coordinación adecuada de las demandas y ofertas intersectoriales, las que podrán percibir protección y subsidios estatales, de acuerdo a los planes estratégicos de dicho grupo, y sobre la base de los resultados alcanzados.

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

En el GEE participarán empresas de capital privado, que por iniciativa propia encuentren valiosa su participación, o que por su actividad resulten necesarias a la estructuración y eslabonamiento del conjunto, quedando, por ello, supeditada su actividad a los objetivos estratégicos que se trace la nación. La creación de un Fondo Nacional para la Industrialización, que se alimentará con partidas del presupuesto nacional, y con parte de los excedentes obtenidos por las distintas empresas que pasen a ser parte del Grupo Empresarial del Estado.

De igual forma se requiere de la reorientación del sistema nacional de educación, en particular de la educación superior, eslabonada en forma directa con la producción, por medio de un Sistema de Investigación y Desarrollo de la ciencia y la tecnología, de carácter público nacional, pieza esencial en la generación de innovaciones.

De manera principal, se requiere que los trabajadores participen en forma directa de la gestión en las empresas, fondos y grupos, facilitando la planificación y vinculación entre los objetivos de generar mayores excedentes, su recolocación productiva en otras áreas que garanticen el mejoramiento sistemático del bienestar de la población, evitando así la privatización de los esfuerzos de un país.

A su vez, se establecerán las formas y mecanismos para que los trabajadores puedan avanzar en su cualificación y participen en forma activa y decisoria en el Sistema de Investigación y Ciencia, lo que implica el acercamiento de la universidad a las unidades productivas. Tal participación requiere del fortalecimiento organizativo de los obreros, a partir de sus sindicatos por rama, medio que les permitirá ser una fuerza decisoria en la vida productiva del país, escenario vivo de la democracia permanente, popular y constituyente que ha querido ser enterrado por medio de la violencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2016). *Información I trimestre de 2016*. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales>

González, J. I. y Corredor, F. (2016). La reforma tributaria no es estructural ni integral ni progresiva. *Revista de economía institucional*(18), 173-200.

Marx, K. (1965). *El Capital*. Habana: Ediciones Venceremos.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

TERRITORIO Y DESARROLLO ISSN 2711-3507 (en línea)
2017; Julio-Diciembre. Vol. 1, N°2. PP. 31-41.

Sarmiento Palacio, E. (2002). *El modelo propio. Teorías económicas e instrumentos*. Bogotá, Colombia: Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito.

Zarama, F. (2016). *Expectativas del recaudo tributario*. Recuperado de:
<http://www.elspectador.com/noticias/economia/expectativas-del-recaudo-tributario-articulo-608577>

Fecha de recepción: Agosto de 2017 / Fecha de aceptación en forma revisada: Octubre de 2017

TERRITORIO Y DESARROLLO ISSN 2711-3507 (en línea)
2017; Julio-Diciembre. Vol. 1, N°2. PP. 31-41.