

Reflexiones en torno al espíritu que anima la reforma tributaria y otras futilidades

Deliberaciones sobre un tema de coyuntura

Reflections on the spirit behind the tax reform and other trivia

Deliberations on a topic of conjuncture

Gonzalo Alberto Patiño Benavides*

La economía neoclásica – la escogida por los burócratas del estado que promueven la actual reforma tributaria- ha terminado por aceptar la existencia de fluctuaciones esporádicas y contracciones de la economía como resultado de los ciclos económicos; los resultados son demasiado evidentes, como lo demuestra el comportamiento de la economía norteamericana y europeas, como para ignorarlo. Continúa, sin embargo, operando bajo los supuestos de mercados altamente competitivos con perfecta movilidad de los factores de producción y desconociendo la presencia de distintos tipos de complementariedad en el tiempo entre capital y trabajo (Sarmiento, 1990).

Las políticas económicas en Colombia, de tiempo atrás, han intentado en vano lograr mayores tasas de crecimiento y mayores tasas de empleo. Recordemos, por ejemplo, la promesa liberadora de la apertura económica en los años 90. El bajo desempeño del sector industrial colombiano se constituyó, años más tarde, en una fuerte limitante para la creación de empleo urbano. Desde entonces hemos presenciado la renuncia del Estado, su retiro sistemático en varios de los frentes sociales más importantes como la educación y la salud y la puesta en funcionamiento de políticas keynesianas y monetaristas de corto plazo, que han sido insuficientes para generar mayor crecimiento con equidad (Patiño, 2009: 128). Ello es particularmente visible en cuanto a políticas sectoriales y territoriales efectivas para combatir el desempleo y la pobreza.

* Economista, Ph.D. Profesor Asociado Escuela de Economía y Administración, Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.

La actual propuesta de reforma tributaria que cursa actualmente en el Congreso, ad portas de su aprobación, parte del reconocimiento explícito del fracaso de la política económica colombiana durante las últimas décadas en el intento por reducir la alta concentración del ingreso (coeficiente Gini de 0,57 puntos), ubicando nuestro país como uno de los más desiguales del mundo.¹

A pesar de ello nuestra economía sigue atravesando un periodo de altas tasas de crecimiento económico, como se constata de los documentos del Banco de la República de marzo de este año: una tasa de crecimiento del 5,9% y una inflación del 3,7%. Lo anterior como resultado del fortalecimiento de la demanda interna (inversión en capital 16,6%, inversión en edificaciones – incluida vivienda 5,3%, inversión en obras civiles 6,7%), y en sectores específicos como la minería, el transporte y las comunicaciones (Banrep, 2012, Pdf).

Este crecimiento persistente y sostenido durante varios años no ha resultado en un mayor desarrollo económico y social del país. Según algunos estudios del CID de la Universidad Nacional, sólo entre los años 1997-2003 el deterioro de los ingresos fue de tal magnitud que volvió nuevos pobres a 5.35 millones de personas, un volumen superior al incremento natural de la población, para completar un total de 29 millones de personas con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes (CID, 200422) No sólo existe consenso en cuanto a que el crecimiento no necesariamente cambia la distribución del ingreso, sino que también el deterioro en la distribución del ingreso se explica, en gran medida, por la industrialización de los países que hoy son ricos (Montenegro, Vivas, 2005: 23-29).

Cabe también recordar aquí el intenso debate surgido en las últimas décadas al tenor de aquello que los ciudadanos del mundo debemos interpretar como desarrollo humano y no simplemente como desarrollo en sentido lato. Los aportes del Premio Nobel de economía, Amartya Sen, han sido esclarecedores para entender este fenómeno como asociado a un conjunto de libertades instrumentales y constitutivas del ser.² Esto es

¹ Si bien la hipótesis del economista ruso Simón Kuznets ha despertado mucho interés no se ha podido constatar que después de un tiempo prolongado el mayor crecimiento se traduzca en mayor equidad, en particular para países como el nuestro con bajos niveles históricos de desarrollo.

² El *papel constitutivo* de la libertad se asocia necesariamente con un conjunto de libertades fundamentales para la calidad de vida humana (evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, morbilidad evitable, mortalidad prematura, o libertad relacionada con la capacidad para leer, escribir, participar o capacidad de

particularmente visible en el sector agrícola. Según el Informe de Desarrollo Humano 2011, muy a pesar de que el 75% de los municipios colombianos son rurales, allí el ritmo de disminución de la pobreza es considerablemente menor al observado en las trece áreas metropolitanas. El informe es contundente al señalar que, el modelo de desarrollo rural en Colombia no promueve el desarrollo humano y hace más vulnerable la población rural, es inequitativo y no favorece la convergencia, invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres, concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos (Informe PNUD, 2011).

La gigantesca tarea de devolver al ciudadano común buena parte de la fe perdida en las instituciones y Estado mismo, involucrado este último de múltiples maneras en la desigual estructura de tenencia de la tierra, se ve empañada y ensombrecida como es apenas lógico esperar, por las medidas que desde el propio Ministerio de la Agricultura tomara el entonces Ministro Arias, quien convirtiera el programa Agro Ingreso Seguro en la prueba más fehaciente de cómo se pueden violar, desde puestos de autoridad, los más elementales principio de justicia social distributiva propuestos por el filósofo norteamericano Jon Rawls y comúnmente aceptados en el orbe occidental (Rawls, 2002). La concentración de la propiedad privada en Colombia durante las últimas dos décadas, por la vía de las amenazas, masacres y torturas con el consecuente despojo violento de las tierras y bienes de campesinos vulneró los más elementales derechos y libertades humanas y oscureció el ya dantesco panorama de la guerra y envileció, como suele ocurrir, la condición humana hasta extremos y situaciones casi que inconcebibles.

Hoy presenciamos no sólo un estancamiento de la agricultura, sino también de la industria con bajas tasas de productividad y una revaluación del peso. Esta última situación se origina- como es conocido- debido a los ingresos en dólares por las exportaciones minero-energéticas y flujos privados de capital. El sector industrial colombiano requiere superar deficiencias de carácter estructural para ser más competitivo e insertarse adecuadamente a las exigencias del mercado mundial. Se carece de una inadecuada infraestructura del sector transporte a nivel regional (no existen – por ejemplo- modernos

disentir políticamente, etc.). El *papel instrumental*, se relaciona con los distintos tipos de derechos y oportunidades que permiten expandir la libertad del hombre en general (desarrollo): libertades políticas, servicios económicos, garantías de transparencia, seguridad protectora, oportunidades sociales. Ver: Sen A. A. (1999). *Sobre ética y economía*, pp. 19-74; Sen. *Nuevo examen de la desigualdad*, pp. 25-44; Sen A. (2001). *Desarrollo y Libertad*.

sistemas multimodales de transporte, los aeropuertos carecen de sistemas especiales de refrigeración); Igualmente, no existe una clara defensa frente al comercio exterior que impone diversos tipos de restricciones fito-zoosanitarias a nuestros productos.

Una sólida política industrial debe gestarse en un claro acuerdo entre el sector público y privado y permitir la creación de empleo productivo en nuestro país mediante un impulso definitivo a la llamada política de sectores de talla mundial o de transformación productiva (PTP), a cargo hoy del Ministerio de Industria y Comercio y Bancoldex, como señala el economista Guillermo Perry (*El tiempo*, 2012).

Se observa una merma sensible en la producción industrial, que ha pasado de tasas de crecimiento del orden del 6 % por ciento en el año 2010 a un crecimiento del 0.9 % este año, según la más reciente Encuesta de Opinión Industrial Conjunta (EOIC). Todo lo anterior configura una fase de desindustrialización precoz, promovida por el impacto que genera el boom de la minería sobre el consumo de bienes no transables, como la construcción, configurándose un cuadro típico de enfermedad holandesa, como señalara recientemente el economista José Antonio Ocampo (*Semana*, 2012).

Se carece de una política tecnológica agresiva, el capital humano necesario para investigación y desarrollo y mayores recursos en distintas áreas estratégicas para el país. La deuda con la investigación en Colombia es enorme y vergonzosa. Alcanzar la irrisoria meta del 1% del PIB en investigación, se ha vuelto el caballo de batalla de esta administración; Sin embargo, el escaso presupuesto de Colciencias disponible para el año 2012 ha llevado a que en la pasada Convocatoria (569 de 2012) de 1434 propuestas que cumplieron con requisitos se financien tan sólo 124. Las áreas sociales y humanas, brillan por su ausencia con una cifra irrisoria de sólo 4 propuestas aprobadas. Conviene señalar – como advierte Martha Nussbaum- que pronto las naciones del mundo estarán produciendo [...] *máquinas utilitarias, en lugar de ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos* (2010: 20).

Los desequilibrios intersectoriales y regionales señalados se traducen en altas tasas de desempleo; en la actualidad oscila alrededor de 13,5% o su equivalente cercano a los dos millones ochocientos mil desempleados, una de las más altas de la región latinoamericana.

A lo anterior debemos agregar las altas tasas de informalidad y subempleo, que profundizan las desigualdades dinámicas y estructurales existentes en nuestro país.

Se ha destacado, acertadamente, que el sistema tributario vigente es inequitativo e ineficiente. Ha sido catalogado como excesivamente regresivo y con una baja capacidad de recaudo, inferior al 15% del PIB, lo cual le ubica entre los más bajos de la región latinoamericana. Las sucesivas reformas tributarias la han dotado de innumerables defectos técnicos, que se reflejan en la estructura tributaria misma del IVA. Como se señala en los más recientes informes del Banco Mundial – Doing Buisnees (Informe pagando impuestos 2013: un cuadro general), las acciones encaminadas a reducir la complejidad del sistema tributario – tanto en el número de pagos como en el tiempo destinado para ello – se asocian a cambios positivos en el crecimiento económico (Banco Mundial, 2012). Esta es también una tarea pendiente para nuestro país y tiene que ver a nuestro entender con un asunto central: generar una cultura tributaria sencilla, transparente y eficaz.

En relación con el tema de la generación de empleo no se conocen los estudios técnicos que sustentan tales expectativas. Las reformas tributarias desde los años 90 han ofrecido descuentos al sector empresarial con el ánimo de favorecer la creación nuevos empleos; sin embargo, la experiencia señala que estos ahorros, a los que han accedido los empleadores, no siempre se han destinado para inversión, pues las decisiones de inversión de los empresarios son impredecibles. Como bien lo señala Theodore Schultz, Premio Nobel en Ciencias Económicas, *la incertidumbre residual que se da como consecuencia de cambios imprevisibles en las condiciones económicas futuras no cuenta para las contribuciones actuales que realizan los empresarios. Las personas no pueden convertirse en empresarios para ganar o perder incertidumbre verdadera, lo cual es imposible de saber* (1992: 37).

¿Puede el desmonte parcial de los parafiscales y los 8,5 por ciento de aporte a la salud que hacen los empleadores, elevar el empleo formal y disminuir la equidad? Esto nos genera inquietud, pues la disminución del impuesto a la renta de las empresas – cuya disminución se prevé de un 33 al 25%, y que debe ser compensada con el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) puede comprometer la financiación de dos de las instituciones insignes del país – el SENA y el ICBF. Las proyecciones realizadas por el Ministerio de Hacienda parecen demostrar lo contrario; Sin embargo, nada garantiza—que

estas instituciones mantengan un nivel de ingreso alto, bajo el supuesto de un crecimiento anual equivalente a la inflación más dos puntos, como la ha asegurado el gobierno en los medios, pues los efectos recesivos de la economía mundial apenas empiezan a sentirse en nuestra región.

La pretendida neutralidad, en la que tanto insiste el gobierno, es un objetivo difícil consecución. Según estimaciones preliminares, realizadas por el propio Ministerio de Hacienda y difundida por los medios esta cuarta semana de diciembre, los ingresos por concepto de impuestos presentan un desfase de cerca de dos billones de pesos (Portafolio, 2012).

Así, el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), cuyo recaudo se ha estimado en 4.7 billones de pesos, sería realmente de 4 billones, el IVA presenta ya una disminución de cerca de 400. 000 mil millones de pesos por efecto de la disminución en la medicina prepagada, así como también en otros bienes como el cemento, asfalto y otros. Son de dudoso recaudo también los recursos que el Estado recibiría por concepto de la mal llamada *amnistía a los patrimonios*.

Emilio Albi, señala que los sistemas tributarios de los países desarrollados no dejan sin atender el objetivo de la equidad impositiva, pero se plantean primordialmente su conexión con la economía a la cual sirven (2000: 223). En nuestro caso es visible ese propósito, una disminución a la tributación de las grandes empresas nacionales y extranjeras cercana a los ocho billones de pesos, una disminución a las ganancias ocasionales y herencia cercana al 25%, a la inversión en portafolio cercana al 23%. Se cumple de esta manera el ideal neoliberal que las rentas de los factores móviles no se gravan y sí la de los factores inmóviles como el trabajo, una especie de baja o nula tributación de las rentas y ganancias del capital, que favorece – entre otros – al capital financiero transnacional- que suele desplazarse hacia países con cargas tributarias menores. A ello debemos sumar los descuentos tributarios ya existentes mediante la figura de *estabilidad jurídica*” de la cual hoy gozan las grandes empresas multinacionales en Colombia y que esta reforma pretende eliminar.

Los defectos de un impuesto sobre la renta progresivo surgen, de este modo, de la arbitraria restricción de la noción de ingreso a ciertos tipos de ingreso y ganancias y en la exclusión de otros (Patiño, López, 2001: 10-30). Como lo señala con perspicacia Nicholas

Kaldor: *cualquier intento de mejorar el sistema del impuesto sobre la renta desde el punto de vista de la equidad, está condenado a gravar su ya serio efecto sobre la propensión al ahorro, al des atesoramiento y a asumir riesgos. Un impuesto que grava el gasto no discrimina el ahorro y aligera, aun cuando no suprima, los efectos desalentadores de la imposición progresiva al trabajo* (1976: 14).

Es más, según algunas observaciones: al bajar el impuesto a la renta de las empresas obviamente se reducen los ICN en la misma proporción y *ello terminaría afectando al SGP*. Ello, en el entendido que, como lo prescribe la Carta, los ICN están *constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital* (Constitución Política. Artículo 358). Y, como es bien sabido los recaudos del CREE tendrían como destinación específica la financiación del SENA, el ICBF y SGSSS, al tenor de la excepción contemplada en el artículo 359 de la Constitución Política y por ende *no se podría echar mano de ellos para otros menesteres*.

Quiero finalizar con esta pregunta: ¿A qué propósitos sirve realmente esta reforma, cuando por lo menos en el plano internacional, los compromisos se relacionan con el cumplimiento de los *Objetivos del Milenio*, es decir, básicamente con la reducción de la pobreza y la desigualdad en nuestro país? No se trata exclusivamente de los retos que se han fijado y que han sido consignados como parte de nuestra agenda *externa e interna*, sino sobre el trasfondo institucional en el que se producen importantes cambios en la estructura de nuestra sociedad. Una sociedad y un Estado cada vez más comprometidos con los circuitos del poder nacional y capital transnacional, intentando asegurar su permanencia y escalar en el núcleo de países que *se benefician* del proceso de la globalización económica y escasamente comprometidos con el respeto por la defensa de las libertades y Derechos Humanos.

De hecho, en el trasfondo de la escala social, las relaciones de poder en nuestro país están atravesadas por una multiplicidad de elementos que intentan ocultar (estrategia de ocultamiento, mentira institucionalizada), su verdadera intención de favorecer sistemáticamente la reformas o el conjunto de reformas, que profundicen el modelo de desarrollo vigente. Al intentar develar el mecanismo de aislar el poder de sus elementos más visibles (quién lo detenta, sus intenciones, lo que se busca, etc.), Michel Foucault nos recuerda, que es conveniente primero: desarrollar un análisis de las formas que permiten

institucionalizarlo, las técnicas que se adoptan y los instrumentos de intervención; segundo, a partir de las prácticas que permiten relacionarlo con su objeto y campo de aplicación, establecer la manera como los individuos y sus cuerpos quedan *constituidos por los efectos del poder a semejanza de sujetos*; tercero, la manera como el poder circula y funciona en red, en la medida en que los individuos lo padecen y lo ejercen; cuarto, el trayecto del poder, su técnica y su táctica y su análisis ascendente, hasta ser anexado por prácticas más generales y quinto, los instrumentos efectivos de formación y acumulación de un saber poder (2000: 33-47).

En una *economía general del poder contemporáneo*, es más evidente que la legitimidad o ilegitimidad de un gobierno queda más o menos resuelta a partir de las estratagemas discursivas y el manejo de la imagen en el escenario de los medios de comunicación. El éxito o el fracaso serán medidos en menor o mayor medida por la forma en que se manipulan los medios. Se llega al poder a través de ellos y se sostiene con su ayuda. Toda teoría- incluida la económica- queda ligada a un ejercicio teatral, exponiendo un mismo orden de realidad.

Los discursos sobre la *seguridad democrática- prosperidad democrática* suponen la puesta en funcionamiento de un conjunto de dispositivos, entre los que merece destacar la acepción misma de *seguridad* que se toma como referente para el diseño no sólo de una estrategia político-militar contra la insurgencia, sino también como mecanismo válido para asegurar el éxito de la campañas electorales, o la imposición de reformas sin un consenso previo, a la que adhieren los grupos políticos anclados en el poder.

Se trata, por lo tanto, de trazar el mapa de las diferencias, que haga posible un mejor entendimiento de las cosas que en nuestro medio y durante nuestras vidas nos afectan, particularmente a aquellos que se encuentran en las condiciones más extremas de pobreza y vulnerabilidad. No puede favorecer esta reforma a las clases populares y medias, cuando de lo que realmente se trata es llevar a su más alto nivel la idea de un Estado que favorece la confianza inversionista, mientras persiste en sus regiones y territorio un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), en relación con la población en situación de desplazamiento forzado, víctima del conflicto armado, fomentando con ello una brutal desigualdad social y económica.

Quisiera terminar con una reflexión del escritor colombiano William Ospina, quien se pregunta sobre el verdadero tributo que cada generación debería pagar – en una alusión al mundo del arte y al trabajo de los artistas que la humanidad no quiere olvidar - una reflexión que invito a leer- *¿No deberían todos los trabajadores tener una recompensa semejante? Creo que sí: la recompensa de pasar por el mundo haciendo lo que aman hacer, aquello por lo que se sienten justificados y plenos. Si todos tenemos que morir, es justo que tengamos la posibilidad de vivir la vida que queremos, no la que nos imponen las circunstancias, a la que nos obliga un orden social donde hay pocos que valen y muchedumbres que deben resignarse a lo ínfimo* (Semana, 2012).

Referencias citadas

- ALBI Emilio (2000). *Público y privado: un acuerdo necesario*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A.
- Banco de la República. “Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República” (2012, marzo). URL: http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/informe_congreso/2012/ijdar_2012.pdf (Consultado: 20/12/2012).
- Banco Mundial - Doing Buisnees (2012). “Informe pagando impuestos 2013: un cuadro general”. URL: www.pwc.com/payingtaxes (Consultado: 18/12/2012).
- Varios Autores, CID – Universidad Nacional (2004). “Bien-estar: macroeconomía y pobreza”. Informe de Coyuntura, Bogotá.
- FOUCAULT M. (2000) *Defender la sociedad*. Buenos Aires, Fondo de la Cultura Económica.
- KALDOR Nicholas (1976). *Impuesto al gasto*, México, ed. FCE.
- MONTENEGRO Armando, VIVAS Rafael (2005). *Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá, Editorial Taurus.
- NUSSBAUM Martha C. (2010). *Sin Fines de Lucro*. Buenos Aires, Katz Ediciones.

- OCAMPO José Antonio (2012, 30 jun.). “El país ya experimenta la enfermedad holandesa”. *Semana*. URL: <http://www.semana.com/economia/pais-experimenta-enfermedad-holandesa/179884-3.aspx> (Consultado: 18/12/2012).
- OSPINA William (2012, 16 Sep.). El trabajo y el futuro. *Semana*. URL: <http://www.elspectador.com/opinion/columna-375101-el-trabajo-y-el-futuro-i> (Consultado: 18/12/2012).
- PATIÑO G. y LÓPEZ Fernando (2001). “Una interpretación pos keynesiana del impuesto al gasto”. *Revista Apuntes del Cenes*, Centro de Estudios Económicos, UPTC, Tunja, Vol. XIX No. 29 y 30, I y II semestre de 2001-10-30.
- PATIÑO G., HERRÁN F. (2009). “Las Reformas colombianas a la seguridad social en salud”. *Revista Reflexión Política*, UNAB, No. 21, pp. 123.
- PERRY Guillermo (2012:10/12). “Una política industrial para Colombia”. *El Tiempo*, 2012, 10 nov. URL: http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/guillermoperry/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12371445.html (Consultado: 18/12/2012).
- PNUD (2011). “Colombia Rural: Razones para la esperanza”, Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- RAWLS J. (2002). *La justicia como equidad: una reformulación*. 1^{era} Edición. Barcelona, Editorial Paidós Estado y Sociedad.
- Reforma tributaria no quedaría neutra: esta es una semana clave”. *Portafolio*, 2012, 16 dic. URL: <http://www.portafolio.co/economia/asi-quedaria-la-reforma-tributaria-2012> (Consultado: 18/12/2012).
- SARMIENTO PALACIO Eduardo (1990). *Los nuevos desafíos del desarrollo*. Bogotá, Tercer Mundo Editores – Ediciones Uniandes.
- SCULTZ Theodore W. (1992). *Restablecimiento del equilibrio económico: los recursos humanos en una economía en proceso de modernización*. Barcelona, Editorial Gedisa.
- SEN Amartya (1999). *Sobre ética y economía*. Madrid, Alianza editorial.
- SEN Amartya (2000). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza editorial.
- SEN Amartya (2001). *Desarrollo y Libertad*. 1^{era} Edición. Barcelona, Editorial Planeta.
- Senado de la República de Colombia. Constitución Política. Artículos 358-359.