



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

## Tributación, equidad y Estado

**Mauricio Uribe López**

**Profesor del Cider de la Universidad de los Andes<sup>1</sup>**

El pasado 26 de mayo uno de los más respetados economistas del país Guillermo Perry, afirmó que el impuesto del IVA es el más eficiente y el “que usan más los países que hacen más redistribución a través del Estado.”<sup>2</sup> Señaló además el exministro Perry que se debe descartar el impuesto a las herencias porque “le complica la vida a los herederos de clase media.” En esta breve reflexión cuestiono ambas afirmaciones y reitero algo que ya he señalado en anteriores ediciones de este semanario virtual: la importancia que tiene para Colombia construir un contrato fiscal sólido como condición necesaria para superar lo endeble de su Estado.

### **El IVA: ¿redistributivo?**

Es lamentable que el exministro Guillermo Perry haga más énfasis ahora en la necesidad de incrementar la tributación indirecta -ampliando su base- que en la de hacer mucho más severos los controles a la evasión y la elusión, tal y como lo hacía en 1976 cuando denunciaba que “muchos asesores tributarios ocupan un lugar prominente y crucial en la cadena de evasión de las altas rentas.” Agregaba entonces Perry: “tengo la convicción de que la corrupción administrativa está íntimamente ligada con la disposición a evadir impuestos y por consiguiente a comprar funcionarios por parte de las clases de altos ingresos.”<sup>3</sup>

Treinta años después cuando se discutía otra Reforma Tributaria (la frecuencia con la que se discuten y aprueban reformas tributarias en América Latina es un buen indicador de la debilidad del pacto fiscal en la región)<sup>4</sup>, la denuncia de Perry continuaba vigente. En la exposición de motivos del proyecto de ley de ese entonces se señalaba que la tasa de evasión en el impuesto de renta era de 35% y la del IVA 22%. La evasión en ambos impuestos correspondía a 5,3%

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo son de responsabilidad exclusiva del autor y de ninguna manera comprometen al Cider o a la Universidad de los Andes.

<sup>2</sup> “Mitos Tributarios”, *El Tiempo*, 26 de mayo de 2012.

<sup>3</sup> “Evasión Tributaria”, *El Tiempo*, 29 de noviembre de 1976.

<sup>4</sup> Entre 1977 y 1989 cada país de 18 países latinoamericanos estudiados por Lora (2007) tuvo en promedio 2,5 reformas. Entre 1990 y 2002 el promedio fue 4,2. La mayor inestabilidad económica que resultó de las reformas del Consenso de Washington se refleja en la necesidad de los gobiernos de acudir permanentemente a las reformas tributarias con criterios y objetivos de corto plazo.

del PIB.<sup>5</sup> A fines del año pasado la DIAN denunció que el no pago en IVA llegaba al 25%.<sup>6</sup>

¿Por qué no reforzar entonces los controles a la evasión en lugar de gravar más el consumo de las familias colombianas? El IVA encarece los bienes salario porque funciona como un impuesto al consumo final. Incluir esos bienes en el IVA tiene el efecto indeseable adicional de desestimular la demanda agregada. Si este año marca el inicio de la fase descendente del ciclo económico cuyo auge ha estado alimentado por la entrada masiva de capitales, no es un buen momento para empezar a tomar medidas contraccionistas.

Es claro que la informalidad disminuye notablemente la efectividad del IVA. Para reducir la informalidad lo que se debe poner en marcha es un conjunto de políticas de desarrollo productivo que aumenten la capacidad del crecimiento económico para generar empleo. Eso es más importante que la eliminación de los parafiscales. Aunque éstos se pueden sustituir por mayores niveles de tributación directa con el fin de eliminar el sesgo anti-empleo de los impuestos sobre la nómina, poner las esperanzas de generación de empleo en esa sola medida es una apuesta mediocre.

Se argumenta que mantener ciertos bienes básicos exentos de IVA beneficia a los ricos que también compran esos bienes. No tiene sentido encarecer la canasta de los más pobres con el argumento de que los ricos también la compran. Carece de lógica buscar la equidad disminuyendo el ingreso disponible de los pobres.<sup>7</sup> La equidad debe buscarse mediante el fortalecimiento de la tributación directa.

El exministro Perry pone el ejemplo de Suecia. Perfecto, sólo que hay que tener en cuenta que mientras en Colombia la tributación directa representa 5,74% del PIB<sup>8</sup> en Suecia corresponde al 19,4%.<sup>9</sup> Pero no hay que ir tan lejos: Aunque la tributación indirecta en Argentina ha aumentado, su participación en el PIB no lo ha hecho a expensas de los impuestos directos. De acuerdo con la Cepal éstos pasaron de representar 5,63% del PIB en 2000 a 8,7% en 2010. Además, el coeficiente de Gini en Argentina pasó de 0.51 a 0.44 entre 2001 y 2010. En Colombia sólo se redujo de 0,58 a 0,56 en el mismo período.<sup>10</sup> De hecho, como se aprecia en el gráfico, entre los países de ingreso medio alto de América Latina, Colombia exhibe el mayor grado de desigualdad.

## **América Latina: desigualdad y nivel de ingreso**

---

<sup>5</sup> Exposición de motivos del “Proyecto de ley por medio del cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales” <http://actualicese.com/editorial/recopilaciones/ReformaTributaria/2006/Presentacion21-07-2006/EXPOMOTIVOS-FINAL.pdf>

<sup>6</sup> “Dian prepara ofensiva contra la evasión de impuestos”, *Portafolio*, 25 de octubre de 2011.

<sup>7</sup> Un estudio hecho para Jamaica y citado por el Banco Mundial (2006) muestra que al excluir del pago de impuestos a apenas cinco rubros específicos del IVA, se reduce la mitad de la carga del 40% más pobre de la población.

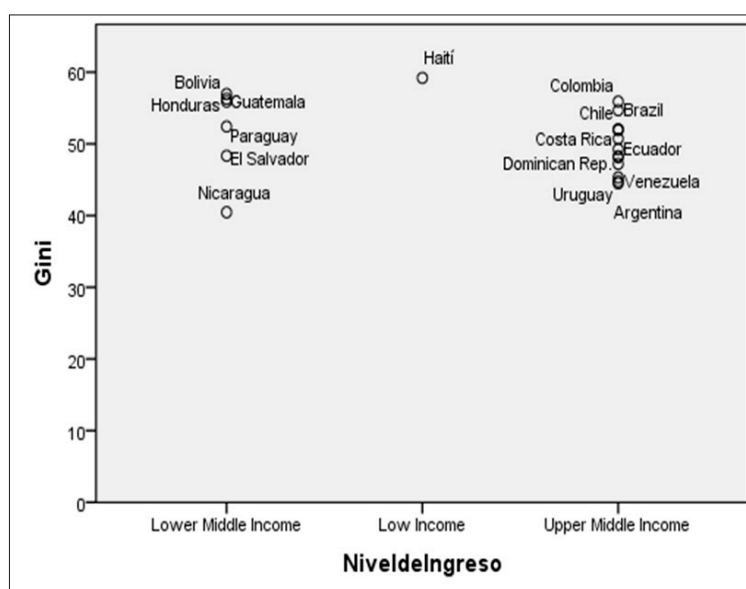
<sup>8</sup> Según los datos de la CEPAL para el año 2010.

<sup>9</sup> Según los datos de Eurostat para el año 2010.

<sup>10</sup> Según datos del Banco Mundial: *World Development Indicators*.

Se argumenta que la globalización ha reducido el margen de maniobra fiscal: reducción de aranceles y de tasas impositivas a los factores móviles. Pero la persistencia de innumerables exenciones sobre el impuesto de renta que reflejan el poder político de los interesados -como en el caso de la ley 939 de 2004 que considera “exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento”- demuestra que más que la globalización es la poca aversión de una sociedad a la desigualdad lo que realmente limita la puesta en marcha de políticas redistributivas. En un país tan desigual como el nuestro es mucho más recomendable eliminar las exenciones en el impuesto de renta que gravar los bienes salario.

**América Latina: desigualdad y nivel de ingreso**



Elaborado por el autor con base en los *World Development Indicators* del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/>. El valor del coeficiente de Gini corresponde al dato disponible más reciente en el período 2000-2011.

### **La tributación de las herencias de grandes fortunas sí es importante**

En contravía de lo afirmado por Perry sobre la inocuidad de los impuestos a las herencias el informe *Equidad y Desarrollo* publicado por el Banco Mundial hace casi siete años señala:

Como los herederos no son quienes han amasado la riqueza, imponer gravámenes a obsequios, haciendas y herencias resulta consistente con la noción que se expresa en el presente Informe en el sentido de que las circunstancias predeterminadas no deben afectar las probabilidades de vida de una persona (Banco Mundial, 2005:138).

Agrega el Informe que si bien es posible que el efecto de la tributación sobre las herencias contribuya en forma apenas marginal a la recaudación y a la reducción de los indicadores de concentración del ingreso y la riqueza, estos impuestos ayudan a frenar la transmisión intergeneracional de la desigualdad extrema. Se trata de poner cortapisa a las herencias de grandes fortunas y no de amargarles la vida a los hijos de la clase media. “Además –añade el

Informe- tanto para la equidad como para la eficiencia puede ser bueno un sistema que restrinja las transferencias de derechos de control sobre las corporaciones” (*Ibíd*em).

La necesidad de fortalecer la tributación sobre las herencias de grandes fortunas no surge siquiera de fuertes demandas redistributivas sino, apenas, de las exigencias del *sistema de la igualdad liberal*. Aunque para John Rawls, el gran filósofo político anglosajón del siglo XX, la *igualdad liberal* es insuficiente y defectuosa, es condición necesaria de la *igualdad democrática*.<sup>11</sup> El principio guía del sistema de la igualdad liberal es el de la justa igualdad de oportunidades. Según Rawls, la excesiva desigualdad en la distribución de la riqueza y de las propiedades amenaza la vigencia de este principio:

Los arreglos de libre mercado deben tener lugar dentro de un marco de instituciones políticas y jurídicas que regulen las tendencias generales de los sucesos económicos y conserven las condiciones necesarias para la justa igualdad de oportunidades. Los elementos de este marco son bastante familiares, aunque quizá valiera la pena recordar la importancia que tiene impedir la acumulación excesiva de propiedades y de riqueza y mantener la igualdad de oportunidades educativas para todos (Rawls, 1971:79).

Subrayo una parte de la cita de Rawls porque, en el contexto del debate actual en torno a la reforma tributaria, considero que vale la pena recordar que los impuestos sobre las herencias de grandes fortunas están orientados a satisfacer un requisito mínimo de igualdad de oportunidades.

### **El contrato fiscal es la columna vertebral del Estado**

No es aceptable que el país más desigual -entre los países de ingreso medio alto de América Latina- no lleve a cabo una reforma fiscal verdaderamente estructural que contribuya a la construcción conjunta de la eficiencia y la equidad. Las enormes imperfecciones del mercado colombiano (cuya principal falla es precisamente el alto grado de concentración del capital) hacen posible que los pasos que se den para promover la equidad también promuevan la eficiencia. Lo que Colombia deja de recaudar considerando su nivel de ingreso -una estimación hecha por el propio Perry y su equipo en el Banco Mundial- corresponde al 8,8% del PIB (Perry, et.al., 2006: 88,86).

Un Estado que además enfrenta el desafío de la competencia armada no puede darse el lujo de mantener un nivel de tributación que apenas alcanza 12,21% del PIB.<sup>12</sup> Tampoco puede mantener niveles tan bajos de tributación directa, inflada de hecho por los pagos de ECOPETROL por concepto de impuesto de renta, los cuales, representaron en 2009 el 13,5% del total de ese

---

<sup>11</sup> El principio guía de la igualdad democrática es el *principio de la diferencia*, que se aplica una vez se ha satisfecho el principio de igualdad de oportunidades. El principio de la diferencia avala la redistribución de bienes primarios (incluidos el ingreso y la riqueza) para asegurar que las desigualdades contribuyan a mejorar la situación de los individuos que tienen mayores desventajas en la sociedad.

<sup>12</sup> Dato de la Cepal para 2010.

impuesto.<sup>13</sup> De hecho, los aportes totales de ECOPETROL (impuestos y transferencias) pasaron de representar 12,3% de los ingresos totales de la Nación en 1984 a 25,4% en 2009 (Puyana, 2011). Sin ser un país petrolero, el auge minero energético parece aplazar otra vez el fortalecimiento fiscal del Estado. Hay que tener cuidado porque los “recursos que recibe un Estado, cómo los recibe, y los usos a los que los destina, definen su naturaleza” (Karl, 1997:13).

No hay manera de fortalecer el Estado sin construir un sólido contrato fiscal. En palabras de Schumpeter –refiriéndose a la experiencia europea, la tributación no sólo ayudó a crear el Estado, lo formó (Bräutigam, 2008:2).

Este es un buen momento para recordar las recomendaciones de la Misión Musgrave y dar el paso firme de eliminar las exenciones en el impuesto de renta que favorecen a “grupos que pueden ejercer una presión de tipo político y de este modo lograr reducir al mínimo el impuesto que les corresponde pagar, valiéndose de tratos preferenciales de distinto tipo” (Musgrave, 1969: 68,69). El informe recomendaba entonces “la eliminación de exenciones tributarias que no tengan una base firme en la política económica, y que más que un incentivo real constituyan fuentes de inequidad (*Ibidem*). Ya en 1960 Oscar González Mesa, el jefe de rentas e impuestos nacionales de entonces denunciaba la plétora de exenciones tributarias en los siguientes términos:

[P]ienso que si una empresa incipiente no logra liquidar utilidades o las liquida apenas de ínfima cuantía, lógicamente nada o poco debe tributar por concepto de impuesto sobre la renta. Y si a su favor se decreta una exención, el beneficio es ninguno o insignificante... Pero si al contrario, la empresa exencionada del impuesto viene produciendo jugosas utilidades, la exoneración carece de objeto y de justicia. Equivaldría a administrar medicinas a quien disfruta de cabal salud.<sup>14</sup>

Hace pocas semanas Lars Christian Moller, economista senior del Banco Mundial señaló que si Colombia quiere reducir su elevado índice de desigualdad, debe llevar a cabo cambios estructurales en su sistema tributario.<sup>15</sup> Es hora de tomar en serio ese tipo de advertencias. La alternativa es continuar el camino fácil pero minado de satisfacer unas élites rentistas que, adversas al fortalecimiento del Estado, se oponen incluso a la versión liberal clásica pre-rawlsiana de la igualdad oportunidades.

## Referencias

Banco Mundial (2005), *Equidad y Desarrollo. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, Bogotá, Mayol Ediciones.

---

<sup>13</sup> Cálculos propios con base en información de ECOPETROL: [http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Reporte%20de%-20sostenibilidad%202011/tributos\\_nacionales\\_01.html](http://www.ecopetrol.com.co/especiales/Reporte%20de%-20sostenibilidad%202011/tributos_nacionales_01.html), y con base en estadísticas de la Revista de la República: [http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub\\_revis\\_es.htm](http://www.banrep.gov.co/publicaciones/pub_revis_es.htm)

<sup>14</sup> “Medidas para Evitar Evasión al Impuesto sobre la Renta”, *El Tiempo*, 25 de enero de 1960.

<sup>15</sup> “Colombia, séptimo en el mundo en desigualdad del ingreso” en *Portafolio*, marzo 22 de 2012. <http://www.portafolio.co/economia/colombia-septimo-el-mundo-desigualdad-ingreso>

Bräutigam, Deborah, 2008, "Introduction: Taxation and State-Building in Developing Countries" en D. Bräutigam, O. Fjeldstad y M. Moore, *Taxation and State-Building in Developing Countries Capacity and Consent*, Cambridge University Press, pp. 1-33.

Karl, Terry Lynn (1997), *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, University of California Press.

Lora, Eduardo (2007), "Tendencia y Resultados de las Reformas Tributarias" en *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*, BID, Bogotá, Banco Mundial, Mayol Ediciones, pp. 209-242.

Musgrave, Richard, (1969), *Propuesta de una Reforma Fiscal para Colombia. Informe Final y Documentos de Trabajo de la Comisión de Reforma Tributaria*, Tomo I, Ediciones del Banco de la República, trad. M. Urrutia, 1974.

Perry, Guillermo; Arias, Omar; López, J. Humberto *et al.* (2006), *Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos*, Bogotá, Banco Mundial, Mayol Ediciones, trad. R. Suárez.

Puyana, Alicia, 2011, "La Economía Política del Petróleo. Consideraciones a los Sesenta Años de la Creación de Ecopetrol" en J. Benavides (editor), *Ecopetrol: Energía Limpia para el Futuro*, Bogotá, Villegas Editores, pp. 421-457.

Rawls, John, 1971, *Teoría de la Justicia*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, trad. M.D. González, 1995.

**Edición N° 00305 – Semana del 1º al 7 de Junio de 2012**