

# Elementos de un Pacto Social Fiscal

*Rafael Uribe Uribe*

Economista, profesor titular en la Facultad de Ciencias Económicas  
de la Universidad de Antioquia  
e-mail: ruribe@agustinianos.udea.edu.co

---

El autor agradece los valiosos comentarios y sugerencias del GIDI, Grupo Interdisciplinario sobre Distribución del Ingreso de la Universidad de Antioquia. No obstante, la responsabilidad por las ideas expuestas corresponde al autor.

## RESUMEN

---

### Elementos de un Pacto Social Fiscal

El estado social de derecho en Colombia es muy débil, porque se ha perdido el monopolio legal de la violencia y el monopolio de los impuestos, siendo esto último, muy grave. Frente a esta situación, se propone la realización de un pacto social fiscal entre los colombianos, para devolver al estado social de derecho, el monopolio de los impuestos. Dicho pacto debe contemplar: la eliminación de muchos incentivos tributarios en el impuesto a la renta, la privación de la libertad para los evasores de impuestos, la muerte civil de los corruptos, la tributación al latifundio improductivo, la financiación patriótica de la paz con impuestos y no con bonos, la importancia del impuesto a la renta personal -que se encuentra subutilizado- y el establecimiento de un IVA con pocos tipos impositivos.

**PALABRAS CLAVE:** Estado social de derecho, pacto social y fiscal, monopolio legal de la violencia, monopolio de impuestos, impuesto a la renta personal.

## ABSTRACT

---

### Elements of a Social and Fiscal Pact

The Social State of Right in Colombia is very weak. This is caused by the lost by both legal monopoly of violence and fiscal monopoly, which is very critical. To face this situation, we propose to carry out a social and fiscal pact between Colombians, in order to give back the taxes monopoly to the Social State of Right. This pact should take into account: the removal of many incentives to the income tax; taxes evaders must go to jail; corrupts will be punished with civil death; unproductive large estate must to pay taxes; patriotic financing for peace with taxes and do not with bonds; to give importance to personal income under-used taxation, and fixing the VAT (valued added tax) with few taxes rate.

**KEY WORDS:** Social State of Right, social and fiscal pact, legal monopoly of violence, fiscal monopoly, tax personal income.

## RÉSUMÉ

---

### Éléments d'un pacte social fiscale

L'état social de droit en Colombie est très faible, parce qu'il a perdu le monopole légal de la violence et le monopole légal des impôts ; ce dernier est très grave. Pour affronter cette situation, on propose la réalisation d'un pacte social fiscale entre les colombiens avec l'objectif de restituer à l'état social de droit, le monopole des impôts. Ce pacte doit considérer : l'élimination de beaucoup d'avantages fiscaux à l'impôt au revenu, la privation de la liberté pour ces qui évadent les impôts, le décès civil des corrompus, la contribution à la grande propriété improductive, le financement patriotique de la paix avec des impôts et pas de bons, l'importance de l'impôt au revenu individuel qui est subtilisé, et l'établissement d'un TVA (taxe à la valeur ajoutée) avec peu de tarifs fiscales.

**MOTS CLEFS:** État social de droit, pacte social fiscale, monopole légal de la violence, monopole d'impôts, impôt au revenu individuel.

## Elementos de un Pacto Social Fiscal

**D**os grandes pensadores, en siglos diferentes, sintetizaron de manera brillante lo que le pasaría a la sociedad si no tuviera la presencia del Estado.

De un lado, Thomas Hobbes afirmaba que: “Sin Estado no hay lugar para la industria porque el fruto es incierto; ni cultivo de la tierra, ni navegación, ni artes; un temor permanente a la muerte violenta; y la vida del hombre solitaria, pobre, desagradable, embrutecida y breve”.

De otro lado, el gran hacendista italiano Luigi Einaudi preguntaba: ¿qué sería de los hombres si no existiese el Estado? Y se contestaba: “Miserables salvajes errantes, sin defensa ni orden, en lucha constante consigo mismos”.

Hoy día, autores modernos como Thráinn Eggertsson afirman que: “Sin el Estado y sus instituciones y la estructura de apoyo de los derechos de propiedad, los altos costos de transacción paralizarían los sistemas complejos de producción y las inversiones de largo plazo para el desarrollo de las relaciones de cambio no se harían”.

Es una verdad de Perogrullo que la sociedad necesita la existencia de una institución como el Estado. Ahora bien, esta institución no debe ser cualquier Estado, pues la posmodernidad exige que sea uno solo en cada nación, pues no debe haber libre competencia de estados en un país sino en el mundo, lo que no excluye que en una nación exista competencia entre los diferentes niveles de gobierno que conforman un Estado (federalismo fiscal), amén de que el funcionamiento del Estado debe ser lo más ético posible, no excluyente de ningún ciudadano o sector social, eficiente en todas sus funciones, legitimado en su formación y funcionamiento y, obviamente, lo más deseable es que sea un Estado Social de Derecho.

Cuando en un país el monopolio del Estado se ejerce de manera no ética y eficiente, con exclusiones y sin legitimación social, con inequidades en la tributación y la asignación del gasto público, ergo, cuando tenemos un Estado débil, viene la posibilidad real de que en una misma nación surja la competencia de estados, situación esta que conduce a la sociedad casi que a un estado de naturaleza, donde el progreso se detiene, el temor a la muerte violenta es lo normal, el desorden y la vida errante

es lo que prima, la inversión de capital se aleja y los costos de transacción se elevan. Un ejemplo claro es Colombia. El Estado Social de Derecho en este país es muy débil, pues el Estado colombiano ha perdido los monopolios de la ley, la aplicación de la justicia, la fabricación y porte de armas, el monopolio de la violencia y el del cobro de impuestos; hasta se ha perdido, en parte, el monopolio de los juegos de azar y los licores.

Para que el Estado: social, de derecho, ético, eficiente y no excluyente pueda ser una institución única y fuerte se necesita, inter alia, que los ciudadanos lo financiamos de muchas maneras, pero en especial a través de una forma sana, macroeconómicamente hablando: los impuestos. Para poder llevar una vida social civilizada, con apoyo a los derechos de propiedad, sin miedo a la muerte violenta, con bajos costos de transacción y con justicia social se necesita del Estado, institución cuyos gastos los ciudadanos tenemos que costear a través del pago de impuestos. Thomas Hobbes reclamaba la necesidad de un Estado, pero, también, reclamaba el pago de impuestos cuando de manera genial afirmaba que: “ El impuesto es el precio de la paz”. Célebre es la afirmación de Oliver Wendell Holmes, magistrado del Tribunal Supremo de USA, para quien: “ Los impuestos son el precio que pagamos por tener una sociedad civilizada”, igualmente, la afirmación de Voltaire de que: “ Pagar impuestos significa invertir una parte de nuestro patrimonio para conservar la otra”.

Recordemos una verdad muy simple, pero demasiado importante. El monopolio fiscal y el monopolio de la violencia física, son la quintaesencia o espina dorsal de la institución que llamamos Estado. Una de las grandes debilidades del Estado Social de Derecho en Colombia, que no se observa de manera tan grave en ningún otro Estado en el mundo, es la pérdida del monopolio de los impuestos, que a su vez nos ayuda a explicar, al menos en parte, la pérdida del monopolio de la violencia .

Los impuestos y la violencia no admiten libre competencia, pues su ejercicio cabal exige una completa centralización, vale decir, el monopolio político total en una organización que no puede ser otra que el Estado. Uno y otro monopolio se necesitan a la misma vez, pues el ejercicio cabal de la violencia reclama poseer los recursos financieros para poder tener armas, policía, ejército, cárceles, cuarteles, armada naval, fuerza aérea, jueces, leyes, códigos, guillotinas y cadalsos y descargas eléctricas que sometan y disuadan a los infractores del orden interno y la soberanía nacional, sin olvidar que el producto de los impuestos también tienen otros propósitos

como los del gasto público social. A su vez, la existencia del monopolio de la violencia se necesita para poder garantizar el ejercicio cabal del monopolio de los impuestos, que por definición tienen que ser pagos coercitivos para poder vencer a los free riders. Si los impuestos fueran pagos voluntarios, como lo es el precio que se paga en el mercado, los estados no existirían por falta de recursos financieros. El monopolio de la violencia o, mejor, las cárceles y la guillotina se necesitan para poder vencer a los evasores de impuestos y a los free riders.

Ambos monopolios se necesitan de manera simultánea, pues son piezas básicas de un mismo engranaje. Los monopolios de la violencia y los impuestos interactúan entre sí de manera permanente. El uno no puede existir sin el otro. De manera muy clara lo plantea Elias Norbert, cuando indaga sobre la génesis social del Estado: “La sociedad a la que llamamos sociedad de la Edad Moderna, está determinada, al menos en Occidente, por un grado muy elevado de organización monopolista. Se arrebató a los individuos aislados la libre disposición sobre los medios militares que se reserva al poder central, cualquiera que sea la configuración de éste, y lo mismo sucede con la facultad de recabar impuestos sobre la propiedad o sobre los ingresos de los individuos, que se concentra en el poder central. Los medios financieros que afluyen así a este poder central, sostienen el monopolio de la violencia; y el monopolio de la violencia sostiene el monopolio fiscal. Ambos son simultáneos; el monopolio financiero no es previo al militar y el militar no es previo al financiero, sino que se trata de dos caras de la misma organización monopolista. Cuando desaparece el uno, desaparece automáticamente el otro, si bien es cierto que, a veces, uno de los lados del monopolio político puede ser más débil que el otro”<sup>1</sup>.

La existencia real del monopolio de los impuestos necesita el apoyo del monopolio de la violencia, sin embargo, en las sociedades modernas la existencia del primer monopolio exige otros requisitos: i) equidad o justicia en el cobro de los impuestos, especialmente la aplicación del principio de la equidad vertical y el de la equidad horizontal, ii) que los tipos impositivos no sean confiscatorios o muy altos, para evitar distorsiones negativas en las conductas de los agentes económicos, iii) eficiencia del Estado en el uso del producto de los gravámenes, huelga decir, una prestación eficiente de los diversos servicios públicos, iv) no corrupción de los funcionarios públicos, ni en la vía del cobro de los tributos ni en la vía de su asignación,

---

1. Ver Norbert Elias. El proceso de la civilización. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p.345

v) sistema fiscal sencillo y económico en la administración, vi) certeza en el contribuyente de lo que realmente debe pagar, vii) ahorro de tiempo y dinero en el cumplimiento del pago de las exacciones, viii) los impuestos deben cumplir la máxima de que no deben haber impuestos sin representación, pues los contribuyentes aceptan pagar de buena manera sólo los impuestos que tengan representación, vale decir, los que se originan en la ley aprobada por el Congreso, en representación de la comunidad política. Si estos requisitos se cumplen, el monopolio de los impuestos no se pierde, pues los ciudadanos cumpliríamos con el deber constitucional de pagar impuestos.

Con mucha fundamentación histórica Carlos Marx planteó que: “La lucha fiscal es la forma más antigua de la lucha de clases”. La bancarrota tributaria fue importante causa en la caída del imperio romano y, según algunos autores, hasta la diáspora de las doce tribus de Israel fue motivada por factores de alta tributación. La tributación en especie, los muchos portazgos que frenaban el incipiente comercio y la inequidad en el cobro de los impuestos en el feudalismo, donde los que tenían capacidad de pago estaban exentos, encendieron la llama de la revolución francesa. Las mayores exacciones impuestas por España en sus colonias de América originaron levantamientos populares en el siglo XVIII contra la expansión de la renta del aguardiente y el tabaco y, factor causal de las luchas de independencia fueron, los impuestos coloniales. Igualmente, es muy conocido el hecho de que Inglaterra perdió las colonias americanas, cuando estas levantaron la bandera independentista de que los impuestos sin representación eran una tiranía. En tiempos más modernos recordemos que fue un impuesto, el poll tax, el que le costó la muerte política a Margaret Thatcher. En este caso fue más potente el deseo de equidad del pueblo inglés, que la dureza que mostraba “la dama de hierro”.

El Estado colombiano ha perdido el monopolio de la violencia física, entre otras razones, porque ha perdido el monopolio de los impuestos. En este campo al Estado colombiano le ha surgido una competencia, pues otras organizaciones le han arrebatado este monopolio que nunca debió perder. Hoy día los colombianos le pagan impuesto al Estado de Derecho, pero, también a otras organizaciones. Tal el caso del impuesto al patrimonio que se cobra bajo la ley 002 de las FARC, el impuesto de gramaje que cobra la guerrilla y las AUC, los impuestos de rodamiento en las terminales de buses y de industria y comercio cobrados por las milicias urbanas y la delincuencia común a tenderos y distribuidores de mercancías en los barrios, amén de los “impuestos” informales que se cobran bajo el boleteo, el

secuestro y el pago de “peaje” a ciertos funcionarios públicos por trámites o contratos. La generalizada evasión que existe en el país, la elusión perversa que quita cuantiosos recursos y la tronera que causan los incentivos tributarios son también formas de la pérdida del monopolio fiscal. Los “impuestos” informales, más la elusión y la evasión y los incentivos fiscales han privado al Estado de sumas cuantiosas para poder ejercer el monopolio de la violencia y sus funciones sociales.

Es común en Colombia que ciertos “ciudadanos” le reclamen al Estado protección para sus vidas y su patrimonio, apoyo a los derechos de propiedad y bajos costos en las transacciones de mercado, amén de otros gastos que los benefician, no obstante, privan a dicho Estado de los recursos impositivos que le pertenecen. Nace así la evasión, la elusión perversa, los “impuestos” informales y los tratos de favor tributario que se logran conseguir vía la solicitud de incentivos tributarios. Igualmente, aparece la llamada tragedia de los comunes, donde ciertos grupos de interés, a través del lobby, logran colocar el presupuesto público a su favor, pero sin participar con el mismo entusiasmo en la financiación del gasto público.

La evasión, la elusión perversa (interpretación amañada y abusiva de la ley), los “impuestos” informales y los incentivos tributarios le quitan al tesoro público enormes recursos financieros, con la consecuencia natural de que el accionar del Estado se ve restringido, tanto en sus funciones policiales (Estado garrote o gendarme) como en sus funciones socioeconómicas (Estado zanahoria o benefactor). La debilidad del Estado colombiano, en parte, está explicada por la aminoración perversa del esfuerzo fiscal que le corresponde a un amplio sector de colombianos, amén de las inequidades que se dan, vía la tragedia de los comunes, en el gasto público.

En el país hay mucha representación sin tributación, pues existen congresistas que representan los intereses de ciertos grupos económicos que se caracterizan por la baja tributación, tal el caso de los agentes de los Sanandresitos, los contrabandistas, los terratenientes y el narcotráfico. En el Congreso se votan impuestos sin representar los intereses del país. Las reformas tributarias se aprueban según el cabildeo de poderosos grupos económicos. No existen restricciones para taponar el lobby de ciertos grupos que viven a la caza de incentivos tributarios. En el mercado político se presentan muchos candidatos y mucha abstención, saliendo elegidos muchos por pocos votos y por residuo, por tanto, los elegidos con esos pocos votos tienen poca representación para legislar sobre impuestos.

La reconstrucción del Estado Social de Derecho en Colombia debe pasar por un consenso social que tapone las vías de la regresividad del gasto y el incumplimiento del deber constitucional de pagar los impuestos que nos corresponda según la capacidad de pago. Un nuevo pacto social entre los colombianos tiene que pasar por la recuperación del monopolio fiscal en manos del Estado Social de Derecho.

Teniendo en cuenta las notas anteriores, a continuación se plantean unas propuestas sobre la evasión tributaria, los incentivos tributarios en el impuesto a la renta, el uso del concepto de renta extensiva, un IVA con exenciones y tipos múltiples, la muerte civil de los corruptos, la tributación al latifundio improductivo, la eliminación de los regímenes especiales de pensiones y la financiación patriótica de la paz. Son alternativas lanzadas a la competencia con otras propuestas por un ciudadano que no puede ser pasivo frente a la búsqueda de la paz con justicia social.

## **Eliminación de los Incentivos Tributarios En El IPR**

Los incentivos tributarios o gastos fiscales, como también se los llama, son definidos por Stanley S. Surrey como: "Desviaciones de la estructura impositiva normal destinadas a favorecer una industria, actividad económica o categoría de personas determinadas, permitiendo a un individuo o a una sociedad que lleva a cabo una actividad mercantil específica pagar menos impuestos de los que le correspondería". La instrumentación de los incentivos tributarios suele hacerse, principalmente, bajo la forma de exclusiones, exenciones, desgravaciones (deducciones) y descuentos. Entre sus objetivos principales se encuentran la promoción de la inversión nacional y extranjera, la generación de empleo y la promoción de las exportaciones, el estímulo a la investigación y al desarrollo técnico, la corrección de externalidades negativas y la promoción de las externalidades positivas, entre otros.

En la segunda mitad del siglo XX los grupos de presión consiguieron del Estado enormes incentivos tributarios a través del cabildeo. Hoy día, sin embargo, sus resultados no han sido los esperados, de allí que exista una tendencia muy generalizada entre los economistas de recortarlos, pues sus defectos o desventajas son muchos, así: i) permiten ganancias inesperadas al pagar a los contribuyentes por hacer algo que, de todas formas, habrían hecho; ii) son regresivos, pues atentan contra los principios de la equidad vertical y horizontal, favoreciendo la concentración



de los recursos económicos en pocas manos;iii) distorsionan las elecciones del mercado; iv) fomentan industrias ineficientes; v) mantienen altos los tipos impositivos al constreñir la base impositiva; vi) al reducir las bases impositivas y reducir el recaudo se convierten en una de las causas del déficit público. Es de recordar que el costo fiscal en Colombia de los incentivos tributarios en el impuesto personal a la renta ( IPR ) representaron el 3.4% del PIB en el año 1998; vii) son un canal usado para la evasión y la elusión fiscal a través de la creación de sociedades de papel; viii) complican las leyes tributarias y la administración de los impuestos; ix) en el impuesto a la renta atentan contra el concepto de renta extensiva, lo que lleva a que la base gravable del IPR sea estrecha; x) fomentan la inversión golondrina; xi) generan invisibilidad política y, por tanto, son poco o nada controlados por el ciudadano; xii) generan competencia desleal en el mercado, xiii) permiten que las empresas transnacionales no paguen el impuesto sobre ingresos produciendo una degradación tributaria en los países, etc.

EL vértigo exonerador no ha dado los resultados esperados, de allí que los incentivos tributarios se conviertan en beneficios fiscales injustificados, con las normales excepciones, especialmente en el campo de la promoción de la investigación y la corrección de externalidades negativas y positivas. Sus defectos son mayores que sus ventajas, de allí que en los años 90 se hayan convertido en uno de los problemas principales de las finanzas públicas del país, de manera similar a como en los años 80 lo fue la proliferación de las rentas con destinación específica. Tanto las rentas nacionales con destinación específica como los incentivos tributarios colgados al IPR se han convertido en venas rotas del presupuesto nacional. Los grupos de presión siempre están a la caza de incentivos tributarios, así como ayer lo hicieron con las rentas de destinación específica. Por eso se propone aquí la misma solución que a las rentas con destinación específica dio en su momento la Asamblea Nacional Constituyente: su eliminación, al menos parcial en el IPR.

La eliminación de la mayoría de los incentivos tributarios en el IPR no causa problemas, pues es de recordar que lo que un gobierno pretende conseguir con los beneficios fiscales, también se puede obtener vía el gasto directo . En las condiciones de la Colombia de hoy, la mejor manera del Estado ayudar a la inversión privada y al crecimiento económico es a través del logro de la paz, la infraestructura física, el capital humano, la moneda sana, la inversión social, los derechos de propiedad, la contratación pública ética, la baja en el déficit, etc.

**Cuadro 1**  
**Costo fiscal beneficios tributarios en el impuesto a la renta de Colombia**  
**( % del PIB )**

Año	1990	1998
Personas naturales	0.2	0.34
Personas jurídicas	1.7	3.05
Total	1.9	3.39

Fuente: DNP, Archivos de Macroeconomía, n° 140

En el necesario pacto social fiscal que tiene que hacer la sociedad colombiana, sería muy deseable que se consensara, ya en un artículo de la Constitución o en una ley como la del Estatuto Orgánico del Presupuesto, la prohibición de conceder incentivos tributarios en el IPR, excepto los que se conceden con la intención de promover la investigación científica, el desarrollo técnico, las actividades benéficas desarrolladas por organizaciones sin ánimo de lucro (ONG), amén de los que tienen por interés no gravar las rentas muy bajas o corregir externalidades. Es más, los pocos incentivos que se concedan deben estar sometidos a tres exigencias: i) su aprobación debe ser con el requisito de una mayoría absoluta ( 2/3 partes ), para de esta manera reducir la discrecionalidad del Congreso en conceder incentivos tributarios a grupos de presión depredadores que se cartelizan para obtener beneficios fiscales , ii) el Ministerio de Hacienda debe elaborar cada año un presupuesto de incentivos tributarios y, iii) su concesión debe estar precedida de un estudio riguroso de coste-beneficio. Además, es necesario que Colombia impulse en América Latina y en la Organización Mundial del Comercio (OMC) la contención de lo que se llama la competencia tributaria nociva.

Como resultado de la apertura económica y la globalización, los países desarrollados y en desarrollo han optado por entrar entre si en una competencia tributaria nociva. La finalidad de esta competencia es atraer la inversión extranjera, usando para ello la reducción o exención de impuestos a la renta percibida por empresas extranjeras en el país receptor de las inversiones directas y de cartera. Cada país otorga incentivos tributarios a las empresas transnacionales basado en el temor de que otros países en competencia se lleven la inversión extranjera, facilitado lo anterior por la existencia creciente de paraísos fiscales “para la producción” en los países en desarrollo.

La competencia tributaria nociva conduce a una degradación tributaria, pues las haciendas públicas, en esta “guerra de incentivos”, ven reducido el recaudo por el impuesto a la renta de sociedades, lo que afecta negativamente al gasto público social, amén de su reflejo en un mayor déficit fiscal y una elevada deuda pública.

Como la “guerra de incentivos” beneficia a las transnacionales y perjudica a todos los países que en ella participan, especialmente a los en desarrollo, hoy día se va haciendo conciencia mundial de que se necesita hacer un esfuerzo multilateral a través de la OMC para neutralizar los efectos indeseables de la competencia tributaria nociva y la existencia de paraísos tributarios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) ya ha dado los primeros pasos en limitar la competencia tributaria nociva, experiencia que es necesario imitar por otros bloques económicos, para finalmente ser la OMC la que acuerde mancomunadamente la necesidad de que los países cobren impuestos a las empresas transnacionales.

## **La Penalización de la Evasión Tributaria**

El Estado colombiano ve mermados los recursos fiscales de que puede disponer no sólo por la concesión de muchos incentivos fiscales, sino, también, por la exagerada evasión que se practica en el país. Las estadísticas muestran a Colombia como uno de los países de América Latina y del mundo con más elevados niveles de evasión tanto en el IPR como en el IVA y en el impuesto de aduanas, para no hablar de la evasión a nivel departamental en los impuestos a consumos selectivos de vicios, en el pago de regalías por la explotación de piedras preciosas o en las contribuciones a la seguridad social. Somos un país sin conciencia fiscal, donde la evasión se ve como una virtud, como un dejar de ser bobos, como un triunfo frente al Estado. Somos un país sin rechazo moral a los evasores.

La evasión impositiva trae un sinnúmero de problemas al Estado, al mercado y a la sociedad, veamos: i) es un elemento que distorsiona el funcionamiento del mercado, pues permite la competencia desleal al operar con costes inferiores de los que resultaría si se soportase la “carga” impositiva; ii) es una de las causas del déficit público; iii) al reducir los ingresos fiscales la evasión obliga al gobierno a buscar recursos del crédito con el Emisor, en el exterior o con los particulares, lo que puede traer problemas macroeconómicos como la inflación, la revaluación, el crowding out, el efecto bola de nieve, los déficit gemelos, etc.; iv) crea desigualdad entre los que pagan y los que no pagan los impuestos, violando con ello los principios de la equidad horizontal y la vertical; v) es una de las causas de que los tipos

impositivos sean altos, lo cual puede producir efectos desincentivo sobre el trabajo, el ahorro, la inversión y provocar la fuga de capitales; vi) conduce a reducir el nivel de gasto público social por falta de recursos; vii) lleva a que los planes de desarrollo no se puedan materializar en toda su extensión; viii) impide la presencia del Estado en amplias áreas del territorio nacional; ix) restringe la universalización de la cobertura en salud y el pago de pensiones, etc.

**Cuadro 2**  
**Evasión en el IPR y en el IVA interno de Colombia**

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Proporción de recaudo potencial						
Evasión en IVA interno	29.8	27.9	26.6	21.3	20.9	24.3
Evasión en renta	42.0	43.8	40.5	39.8	41.0	39.3
Proporción del PIB						
Evasión en IVA interno	2.0	1.8	1.8	1.4	1.3	1.5
Evasión en renta	3.0	3.2	2.7	2.9	2.9	2.9

Fuente: DIAN, Oficina de Estudios Económicos

El evasor desarrolla una actitud antisocial que afecta el derecho de propiedad de la comunidad a través del robo de ingresos públicos. Es un robo social más grave en sus consecuencias que el robo ordinario, pues el evasor se roba los recursos de toda una sociedad, a diferencia del robo ordinario donde sólo se afecta a un individuo o pequeño grupo. La gravedad de la evasión exige que se la penalice de muchas maneras: multas pecuniarias, cierre de establecimientos, sanciones morales como la de ser pecador o la publicación del nombre de los evasores y, finalmente, un delito penal castigable con la pérdida de la libertad.

El nuevo pacto social fiscal tiene que castigar fuerte a los evasores, pues no bastan las sanciones tradicionales, especialmente las pecuniarias y las sociales, en un país que no tiene tradición de conciencia fiscal. Es necesario complementar las sanciones clásicas con la sanción de cárcel, tal como se hace en los países desarrollados de la OCDE. En tal sentido, la evasión de impuestos ya a través del contrabando, ya a través de los agentes retenedores de impuestos que los recaudan pero no los consignan al erario público, ya a través del ocultamiento total o parcial

de las bases gravables, debe ser castigada con la pérdida de la libertad, vale decir, con cárcel. Cárcel teórica y efectiva, pues hasta ahora la poca cárcel que se determina para el contrabando o el fraude fiscal de los retenedores, amén de ser leve, poco extendida en capturas, es no ejemplarizante para los evasores.

La penalización de la evasión, por ser una práctica criminal gravísima para la sociedad, debe ser acompañada con el castigo severo a los corruptos, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la educación fiscal que muestre que es uno de los deberes sociales de los colombianos el pagar los impuestos que nos corresponden. Los impuestos son recursos sagrados que deben ser muy bien utilizados por el Estado y pagados con regocijo por los ciudadanos, pues son el precio de la paz, la socialización del coste del gasto público, complemento del mercado y mecanismo de equidad social.

## Muerte Civil a los Corruptos

Muchos evasores “justifican”, ante sus conciencias y ante la sociedad, la evasión tributaria a partir de la existencia de la corrupción con los dineros públicos, sin embargo, esta autojustificación no tiene bases sólidas, pues el buen ciudadano no debe responder a la corrupción en el uso de los impuestos con la corrupción de la evasión. La ley del talión no puede ser la solución válida frente al problema de la apropiación privada de los dineros de toda la comunidad.

Los dineros del erario público deben de ser sagrados tanto en su pago como en su uso. Si en el punto anterior se demandaba el castigo severo a la práctica antisocial de la evasión, ahora toca solicitar el castigo draconiano para los usurpadores del tesoro público. Para poder convencer a los ciudadanos de que los impuestos son dineros sagrados y hay que pagarlos con regocijo<sup>2</sup>, pues son el precio de la paz, de

---

2. Los impuestos no se pueden ver como una carga, como un mal necesario, menos como la concreción de un robo como lo plantean los anarcocapitalistas. El término de carga tributaria tiene un alto contenido ideológico y es una expresión de corte neoliberal, muy propia de los que conciben al Estado como un leviatán. Así como el precio de mercado es lo que nos cuestan los bienes privados, el impuesto es lo que nos cuesta pagar por los bienes y servicios que recibimos del Estado. Nada es gratuito. Así como hay veces nos enojamos porque hay que pagar el precio de la matrícula de los hijos o el precio del arriendo de la casa que habitamos, también, es natural que nos enojemos algunas veces con el pago de algún impuesto, tal como puede suceder con el pago del impuesto predial, el de vehículos o el IPR. Al pagar impuestos recibimos en contraprestación bienes públicos, no de la forma individual como se hace en el mercado con los bienes privados, sino de una forma universal o colectiva. El pago de impuestos no se debe ver desligado de los bienes y servicios públicos que usamos de manera permanente.

la vida civilizada, son la garantía de los derechos de propiedad, son la contraprestación natural por una serie de beneficios que la sociedad recibe del gasto público, es necesario que un pacto social fiscal entre los colombianos demande el castigo severo de la corrupción.

En alguna norma, que bien puede estar contenida en la constitución política, o en la ley orgánica del presupuesto, o en la ley 80 de la contratación administrativa, es necesario que la sociedad demande la muerte civil de los corruptos, tanto de los que ocupan cargos públicos como de los agentes del mercado. Con el castigo severo de los agentes de la corrupción, tanto de los que se ocupan como servidores públicos como de los que se ocupan en actividades privadas del mercado, el nuevo pacto social de los colombianos podría cerrar una de las vías de la autojustificación de la evasión y una de las causas de la pérdida del monopolio de los impuestos.

La muerte civil de los corruptos debe contemplar la prohibición de contratar con el sector público, ocupar cargo alguno en instituciones oficiales, ser candidato a cargos de elección popular, amén de no poder ser recluido en cárceles especiales para empleados públicos o tener la casa por cárcel .

## **El Impuesto Extensivo sobre la Renta**

Es necesario volver a darle al impuesto personal a la renta ( IPR ) el estatus tributario que dicho gravamen tenía en Colombia antes de 1995: ser el principal impuesto del sistema fiscal del gobierno nacional. La razón de ello son las ventajas que tiene: i) se basa en un índice muy bueno para medir de manera directa la capacidad de pago de cada contribuyente: la renta causada en un año, ii) es de base tributaria amplia, iii) se presta muy bien para ser recaudado en la fuente, iv) su traslación no es tan fácil, especialmente en el impuesto a la renta de las personas naturales, como la de otros impuestos, v) tiene una buena elasticidad con respecto al PIB, suministrando mayores recaudos a medida que aumenta el desarrollo económico del país, vi) es un instrumento anticíclico o estabilizador automático de la economía, vii) es un impuesto que permite aplicar el principio de la equidad vertical y con ello dar cumplimiento a la función redistributiva de la política fiscal, viii) es un impuesto visible para el contribuyente, lo que ayuda a que el ciudadano sepa lo que le cuesta el gasto público, por ende, se presta para demandar del Estado un gasto público más racional y eficiente. Lo contrario pasa con los impuestos indirectos como el

IVA, que al ser invisibles para los contribuyentes esconden el costo del funcionamiento del Estado, lo que deviene en menores demandas de eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Obviamente, como no todo es color de rosa, el impuesto tiene sus problemas: falta de más equidad, posibles efectos adversos sobre el ahorro, el trabajo y la inversión, no suele gravar todas las rentas y tiene muchos incentivos colgados. No obstante, muchos de sus problemas son corregibles si existe voluntad política. Para corregir esos problemas existe el modelo de impuesto extensivo sobre la renta, que es el ideal para adoptar en Colombia, si se hacen los siguientes ajustes: i) podar el IPR de muchos de sus tratos de favor o incentivos que le han causado tanto daño a la justicia del impuesto y su transparencia, ii) cobro de unos tipos marginales bajos y pocos, pues los tipos marginales altos pueden generar distorsiones y evasión. Los tipos impositivos que actualmente se cobran en Colombia son los adecuados y están en uniformidad con los estándares internacionales, sin embargo es posible reducir a unos pocos los muchos tipos que se cobran en el impuesto a las personas naturales, iii) el punto de ajuste más importante sería el de avanzar, gradualmente, hacia el uso del concepto de renta extendida, pues es de recordar que un problema básico del impuesto es que deja por fuera el gravamen de muchos conceptos de rentas. Hay muchas plusvalías de capital que no se gravan, pensiones de jubilación altas que escapan al gravamen, igual que rentas por seguros y rentas imputadas. El impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia produce un recaudo muy bajo, pues es un impuesto subutilizado por el gobierno nacional. Cerca del 96% de los asalariados no pagan impuesto sobre la renta en Colombia y, según R Steiner, la evasión del tributo en las personas naturales ascendía al 50% en 1993.

El impuesto a la renta de las personas naturales (IRPN) debiera ser el principal impuesto del sistema tributario colombiano, tal como es en los países desarrollados. Sus atributos son muchos: hace ver el costo del gasto público, por ende, conlleva a un mejor y mayor control ciudadano del tamaño del Estado; se presta menos para que su importe se traslade, lo que no sucede en el impuesto que pagan las empresas; es un gran estabilizador automático que le serviría mucho a una economía que carece de estabilizadores automáticos; se presta menos para prácticas de elusión, cosa que se da en cantidades mayúsculas en el impuesto de sociedades; es menos distorsionador si se lo compara con el de las sociedades, etc.

En los países desarrollados de la OCDE el principal impuesto de la estructura tributaria es el IPR, en segundo lugar el IVA. Al interior del IPR, el impuesto más

recaudador es el que se cobra a las personas naturales (IRPN), estando en segundo lugar, y muy lejos del anterior, el impuesto a la renta que se cobra a las sociedades (IRPJ). En Colombia, en cambio, la estructura tributaria está diseñada siguiendo el modelo de un país tropical de Sur América, en donde prima el IVA, que no existe en USA, y se deja el IPR relegado a un segundo lugar.

Si en el IPR se prohíben la mayoría de los actuales incentivos tributarios, si se declara la cárcel para sus evasores y se controlan las elusiones indebidas, si se incluyen muchas rentas que actualmente se escapan del pago del tributo, el país podría tener un impuesto con una base gravable amplia que daría un buen recaudo sin necesidad de tener que subir los tipos impositivos. Los únicos perdedores serían los contribuyentes de rentas altas y medias, pues son ellos los que más se benefician de los incentivos, la evasión-elusión y el no gravamen de las plusvalías de capital o las altas pensiones de jubilación.

## **Un Impuesto de Leva sobre el Capital**

La paz con justicia social requiere recursos financieros para poder ampliar la cobertura en educación, lograr la cobertura universal en salud e igual POS, hacer realidad una reforma agraria integral, dotar de vivienda de interés social a muchas familias que carecen de techo, atender las necesidades de desplazados y el alto desempleo, así como conseguir una mayor cobertura en servicios públicos domiciliarios. Estos recursos deben de provenir del dividendo social que trae el logro de la paz (por ejemplo, reducción del gasto en las fuerzas armadas), el mayor recaudo que se logre con la modernización del sistema tributario, las donaciones internacionales, la racionalización de los gastos de educación y salud, amén de recursos de los presupuestos oficiales a través de la deuda pública, entre otras fuentes.

Sin embargo, es necesario establecer un impuesto de leva sobre el capital o impuesto patriótico para la paz, que sustituya los bonos de seguridad para la paz, pues estos bonos no demandan un mayor esfuerzo financiero al ser una especie de financiación mercenaria de la paz, dado que el valor de los bonos es reembolsado con posterioridad y con una tasa de rendimiento que está unos puntos por encima de la inflación, en concreto, 110% de la variación de precios al consumo de ingresos medios certificado por el DANE.



Es necesario un esfuerzo financiero mayor para lograr la reconciliación nacional. Los impuestos son el precio de la paz nos advierte Thomas Hobbes. En este sentido, se podría establecer por una única vez, pagadero en varias cuotas anuales, un impuesto de leva sobre el capital que recaiga sobre el patrimonio de ciudadanos de rentas altas y medias y sobre las empresas grandes y medianas, siendo en este sentido más amplia la base de contribuyentes que en el caso de los bonos de paz<sup>3</sup>. Para garantizar que los colombianos realicemos con amor patriótico el esfuerzo fiscal que se nos demanda y para asegurar su pulcra asignación, sería necesario que su producto fuera manejado por organizaciones no gubernamentales nacionales y/o internacionales en convenio con el Estado colombiano.

Hay que desprendernos, como no los recuerda Voltaire, de una parte de nuestro patrimonio para poder conservar, a través de la paz, la otra. Esta es una de las cuotas que con gusto deberíamos aceptar los colombianos a cambio de que cese la guerra, venga la reconciliación nacional y la justicia social, amén del no cobro de los "impuestos" informales de la ley 002, la vacuna, el secuestro, el impuesto de gramaje. Con la paz y la justicia social debe venir el crecimiento del PIB a tasas mayores, igual que unos bajos costos de transacción en las operaciones mercantiles, lo que nos permitirá mañana recuperar con creces el esfuerzo que hoy hacemos al pagar con regocijo el impuesto patriótico para la paz.

## Por un Iva con Exenciones y Tipos Múltiples

En relación con el IVA se dieron dos posiciones diametralmente opuestas en las negociaciones en San Vicente del Caguán, una está explícita en los documentos de las FARC, la otra posición corresponde al gobierno nacional y está implícita.

---

3. Como la actual constitución política le prohíbe al gobierno nacional gravar la propiedad, sería necesario que una nueva constitución, o la reforma de la actual, permitiera de nuevo la existencia del impuesto al patrimonio como complemento del impuesto a la renta. En un país que se caracteriza por tener una de las más altas concentraciones de la riqueza en el mundo - GINE de la concentración de la tierra 0,87 en 1999 y GINE de concentración de las acciones 0.81 en 1999 -. fue un error del gobierno de Virgilio Barco el haber eliminado este impuesto. Es de recordar que el impuesto al patrimonio sirve para lograr fines tales como: corregir - de allí el nombre de ser complementario del impuesto a la renta - defectos del impuesto a la renta, mejorar la asignación de los recursos de capital, controlar la evasión en el IPR, castigar las elevadas concentraciones del patrimonio y evitar el malestar social que se traduce en revoluciones cuando existe una elevada concentración de la riqueza. Antes que un fin recaudatorio, el impuesto es útil por otros fines.

Para las FARC, en documentos diversos, sólo se deberían gravar los artículos de lujo: “El IVA debe cobrarse únicamente a los bienes y servicios de lujo”; “El IVA debe cobrarse a los bienes y servicios de lujo. Hoy, mientras los gobiernos aumentan la cantidad de bienes y servicios básicos afectando a la gente más pobre, en los grandes negocios se da una evasión de entre el 35 y 40 por ciento del IVA”; “En nuestra plataforma planteamos que el llamado IVA se cobre únicamente a los consumos de artículos de lujo. Es necesario un sistema de impuestos más sencillo que no cobre todo al consumidor final, como el actual”.

Por su parte, el gobierno nacional no tiene una posición explícita sobre el asunto, según el alcance de nuestros conocimientos. Su posición sobre el tema es más bien implícita y la derivamos de la tendencia práctica de los últimos gobiernos sobre la reforma del IVA - ampliación de la base tributaria - y la posición teórica de algunos miembros de Planeación Nacional. En suma, la idea atrayente es la tener un IVA universal y de tarifa única, importando el modelo de Nueva Zelanda y Chile. En un documento de Planeación Nacional, se lee lo siguiente: “Por otra parte, el cobro del IVA puede tener un efecto más profundo sobre la toma de decisiones de los agentes al afectar los precios relativos. Este es un argumento fuerte a favor de un IVA prácticamente universal, con una tarifa única, que no beneficie de manera ficticia a aquellos productos exentos. Este tipo de impuesto tendría un efecto transparente sobre las decisiones de producción y consumo de la población”<sup>4</sup>.

En la propuesta de las FARC el afán es la búsqueda de la equidad, pues se parte de que el IVA actual es un impuesto regresivo que recae más en los pobres, ya que los ricos lo evaden. En la “propuesta” del gobierno la preocupación no es la equidad sino la búsqueda de la eficiencia o, en palabras más precisas de Planeación Nacional, de lo que se trata es de tener “fuentes de ingresos más transparentes, no distorsionantes, eficientes y suficientes”. Las FARC creen que el IVA sería más equitativo si sólo se gravan los artículos de lujo, por su parte, los asesores del gobierno son de la idea de gravar todos los bienes y servicios y a una tarifa única, dejando la tarea de la equidad a cargo del gasto público, concretamente, de la inversión social.

En la propuesta de las FARC hay algunas falencias, así: i) deja de lado el objetivo de la eficiencia de los impuestos al concentrarse sólo en el objetivo de la

---

4. Marcela Eslava Mejía, “Crisis y recuperación de las finanzas públicas. Lecciones de América Latina para el caso colombiano”, Archivos de Macroeconomía, documento 116, Bogotá, julio de 1999, p. 27.

equidad, ii) para reducir fuertemente la pobreza la sociedad debe hacer un enorme esfuerzo económico, esfuerzo por el lado de la tributación en este caso, de allí que no sea viable la propuesta de las FARC de que se cobre el IVA únicamente a los artículos de lujo. Esta propuesta no generaría mayor recaudo, pues la base tributaria sería excesivamente estrecha, lo que dejaría sin recursos al gasto público social, iii) el gravar sólo a los artículos de lujo deja por fuera de la base tributaria a un vasto sector de bienes y servicios que son consumidos por familias de clase alta y media, iv) es cierto que los artículos de lujo son consumidos en mayor proporción por personas de altas rentas, sin embargo, es innegable que las personas de clase media y los pobres también los consumen, por ejemplo, licores, perfumes, joyas, entre otros, v) existe la dificultad teórica y operativa de precisar qué son bienes y servicios de lujo, vi) al gravar sólo a los artículos de lujo, nos alejaríamos de un cierto modelo de convergencia fiscal en el IVA observado en todos los países. No estamos solos en el mundo tributario y la globalización y los mercados comunes han establecido una cierta armonización en el manejo del impuesto al valor añadido, vii) las FARC parece que parten de la idea de que el impuesto en mención es regresivo en teoría, pues es un impuesto real que grava el consumo de cosas, sin embargo, olvidan la realidad fiscal, la cual nos dice que lo que en teoría es regresivo, en los hechos fiscales puede ser progresivo si se le da un cierto diseño, tal cual es el caso del IVA en Colombia. Caso contrario puede suceder con el impuesto a la renta, el cual en teoría puede ser clasificado como progresivo, no obstante, en la realidad puede ser regresivo.

En la “propuesta” del gobierno se observan los siguientes vacíos, así: i) deja de lado el objetivo de la equidad en materia tributaria, pues se concentra sólo en la búsqueda de un IVA eficiente o no distorsionador de las decisiones del mercado. Ello puede ser válido en un país desarrollado y con grados de desigualdad de ingresos reducida, mas no en un país que presenta uno de los más altos índices de desigualdad en el reparto de la renta, ii) gravar todos los bienes y servicios y a una tarifa única, sería establecer un impuesto altamente regresivo en la teoría y en la realidad fiscal, en un país donde no hay legitimidad social y política para tal propósito, iii) el IVA, y todo impuesto, tiene un costo de oportunidad en bienes y servicios privados que hay que dejar de demandar. Cuando una familia merca, o hace compras en general, paga un IVA, lo que implica una reducción de la renta, por ende, una reducción de la demanda de bienes y servicios privados, algo que no es conveniente o ideal en una economía de baja renta per cápita y baja demanda de bienes privados. El IVA, recordémoslo, es también un impuesto distorsionador, pues es una exacción que

castiga el consumo , por tanto, la demanda de bienes de las empresas privadas y el empleo, iv) el gobierno y Planeación Nacional con su propuesta dejan toda la carga redistributiva en el lado del gasto público. Es irrefutable la idea de que el gasto público tiene una buena potencia redistributiva, sin embargo se exagera esa potencialidad en los defensores de los tributos eficientes, pero regresivos. Para la muestra citemos el siguiente contenido: “ Parecería una broma de mal gusto la postura de ciertos economistas que pregonan que en la tributación deben dejarse de lado las preocupaciones con la equidad, en términos de redistribución del ingreso, y al mismo tiempo proponen que esas preocupaciones se resuelvan a través del gasto público de gobiernos que, esos mismos economistas, califican como ineficiente”<sup>5</sup> Es más, agrego yo, de gobiernos que no sólo se califican de ineficientes, sino, también, de corruptos, con gasto público desproporcionado que se debe reducir, que hacen una mala focalización del gasto social e integrado por gobernantes, burócratas y políticos que no son homo altruistas, sino homo economicus como lo plantean los partidarios de la public choice , v) volviendo a Pinta: “Más aún, sería ilógico que la política de gasto público tuviera que dedicar grandes esfuerzos, a la reparación de la inequidad con que ha sido distribuida socialmente la carga tributaria”<sup>6</sup> , lo que dicho en otras palabras significa que, la regresividad de los impuestos neutraliza las bondades del gasto público social, vi) cobrarle IVA a todos los consumos de los pobres, para que dichos ingresos entren al fisco del gobierno nacional, para que más tarde regresen a los pobres, pero vía el gasto público social, es una propuesta ineficiente, ya que entraña incurrir en costos innecesarios, demora en reparar el daño de un impuesto regresivo, amén de la participación de intermediarios que reducen el recaudo y lo pueden privatizar. Los bienes y servicios exentos son la equidad básica del IVA, tal como en el impuesto a la renta lo es la renta mínima exenta, vii) el IVA no es una fuente transparente de ingresos como lo cree Planeación Nacional, pues es un impuesto que al camuflarse en los precios se vuelve invisible, escondiéndole al contribuyente el real costo del gasto público.

Así las cosas, los colombianos podríamos consensuar en un pacto fiscal que defienda o reafirme el actual diseño del impuesto al valor agregado que

---

5. Claudino Pinta, “Los sistemas tributarios latinoamericanos y la adecuación del impuesto a la renta a un contexto de globalización”, en: CEPAL-ECLAC, ed., La política fiscal en América Latina, serie 3, Santiago de Chile, 2000, p. 160.

6. *Ibid.*

hoy conoce el país. Destacando dos ventajas: i) conservar la calidad de bienes excluidos a los bienes y servicios básicos de la canasta familiar, ii) mantener el diseño de los tipos diferenciales o múltiples. Estos dos diseños tienen la ventaja de que le dan progresividad a un impuesto que la teoría de la hacienda pública califica de regresivo. Sin embargo, es posible mejorar el actual diseño, eliminando exenciones tales como la venta de caballos de paso fino, la salud estética diferente a la que se necesita para reparar daños causados por accidentes, los diarios, lentes de contacto, escopetas y rifles, velas decorativas, los servicios prestados por gimnasios relacionados con el ejercicio físico, las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito, alojamiento en hoteles de tres o más estrellas, entre otras; eliminar la tarifa preferencial del 8% que paga un bien no necesario como la cerveza, pasando a tributar a la tarifa general del 16%; eliminar la tarifa del 10% que pagan ciertos bienes y servicios, pasando el aceite de cocina y las margarinas a la calidad de excluidos, los demás bienes y servicios muy bien pueden pasar a la tarifa general; eliminar los llamados bienes exentos, con excepción de las exportaciones, pasándolos a la calidad de bienes excluidos, pues los bienes exentos tienen el privilegio de la devolución de IVA pagado en la compra de insumos, privilegio del que carecen los bienes excluidos. Al eliminar las tarifas del 8% y el 10% se simplifica la administración del tributo. Es más, si se reduce a lo razonable su alta evasión, es posible reducir en unos puntos la tarifa general del 16%.

### **Una Mayor Tributación al Latifundio Improductivo**

La tenencia de la tierra en Colombia muestra cuatro características no deseables socialmente: i) un Gine muy alto que refleja una alta concentración en la tenencia de la tierra, ii) una muy baja tributación, ya sea por la eliminación del impuesto al patrimonio a partir del año 1992 o por los bajos milajes que determinan los concejos municipales en el impuesto predial unificado, iii) mucha de la tierra existente no se tiene con la finalidad de explotarla adecuadamente, pues se tiene por razones distintas a la de la explotación comercial: prestigio social, poder político, lugar de ocio, legalización de dineros del narcotráfico, protección contra la inflación, valorización de la tierra sin necesidad de explotarla, iv) falta de claros derechos de propiedad, en unos casos, y falta de apoyo a los derechos de propiedad, en otros casos.

**Cuadro N° 3**  
**Gine de concentración de la tierra**

1970	0.74
1999	0.87

CGR, Gestión Fiscal, 2001

Una alternativa de solución a esta problemática puede ser la de gravar más intensamente la tierra que tenga fines distintos a los de la explotación comercial. Para tal efecto se puede pensar en un gravamen mayor a través del impuesto predial unificado que cobran los gobiernos locales, pues serían estos gobiernos los que más facilidad tienen en detectar tales tipos de tierra, amén de que serían los más beneficiados con el aumento del recaudo.

Así como la ley 44/90 utilizó el impuesto predial para penalizar tributariamente a los lotes de engorde de las zonas urbanas, al permitir a los concejos municipales el establecimiento de tipos impositivos más elevados ( pueden ir hasta el 33x1000 ) a los terrenos urbanizables no urbanizados o los urbanizados no edificados, de la misma manera puede proceder la ley con la tenencia de tierra no dedicada a la explotación comercial <sup>7</sup>.

Al gravar más fuerte a la propiedad no dedicada a la explotación comercial o infrautilizada en su explotación económica, en especial al latifundio improductivo, las ventajas podrían ser: i) mayor recaudo para las haciendas municipales, ii) aumentar los incentivos de los tenedores de tierras para tener que hacer un explotación más productiva, con el consecuente aumento de la producción agrícola y el empleo, iii) hacer aumentar los costos de la tenencia de tierra improductiva de

---

7. El impuesto predial de los municipios colombianos tiene un buen diseño en materia de equidad, pues de un lado, se cobra en base a unos tipos impositivos ligeramente progresivos ( milajes que van del 1x1000 hasta el 16x1000 ) y, de otro, una aplicación de progresividad a través de la base gravable, al tener en cuenta para la determinación diferencial de la tarifa los estratos socioeconómicos, los usos del suelo urbano, la vivienda popular y la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria. A las dos últimas formas de propiedad se les debe aplicar el tipo mínimo. Sus defectos son los de no tener en cuenta los pasivos sobre la propiedad y la aplicación de tarifas bajas por parte de los concejos municipales cuando están sobrerrepresentados los terratenientes y casatenientes.

modo que venga una menor demanda de la misma y una baja de su precio para facilitar programas de reforma agraria, iv) hacer desplazar los ahorros que se dirigen a la demanda de tierra hacia el mercado de capitales incentivándolo.

## **Pensiones Sin Beneficios Especiales**

Los servidores públicos del Congreso, las altas cortes de magistrados, Banco de la República, altos dignatarios del Estado, Telecom, ISS, Ecopetrol, Ejército, Policía y magisterio, que son más de la mitad del personal vinculado al sector público colombiano, gozan del privilegio, conseguido por presiones, de tener regímenes especiales en materia de pensiones, lo que se constituye en fuente de inequidad frente a los trabajadores afiliados al ISS y frente al alto porcentaje de compatriotas que no tiene acceso a ningún régimen pensional.

Los regímenes especiales de pensiones generan inequidades, tales como: i) mientras un afiliado al ISS tiene que hacer un aporte mensual para pensiones de 3.375%, el personal civil de las fuerzas armadas, la policía y los empleados de Ecopetrol no realizan aportes; ii) el personal del magisterio hace un aporte de 5%, tanto para salud (4%) como para pensiones (1%), situación privilegiada que contrasta con el aporte de 7.375% de los trabajadores; iii) la base para liquidar la pensión de algunos regímenes especiales es generalmente el ingreso del último año, el que curiosamente se vuelve el más “productivo” y generoso, en cambio, los asalariados del sistema de prima media, tienen como base de liquidación el promedio de ingresos de los últimos diez años; iv) las mesadas pensionales de los que se encuentran afiliados a algún régimen especial son mayores al promedio de pensión que tienen los ciudadanos comunes y corrientes, ello se debe no sólo a las diferencias en la base de liquidación, sino, también, en las normas de fijación de topes mínimos y máximos de liquidación, pues mientras en el sistema de prima media la pensión oscila entre el 65% y el 85%, con un límite superior de veinte salarios mínimos legales mensuales, en los casos especiales generalmente el límite mínimo es del 75% del ingreso y pensión por encima de los 20 smlv, como en el caso de los congresistas pensionados que reciben 35 smlm, etc.

Es necesario igualar los porcentajes de cotización al régimen de pensiones, los límites de edad para tener derecho a pensión, los porcentajes recibidos en las mesadas

y las bases de liquidación. En suma, los regímenes especiales deben desaparecer al incorporar a sus afiliados al sistema universal. En un país pobre no tienen cabida estos privilegios, ya que los del régimen de excepción le trasladan la carga al resto de la sociedad por la vía fiscal.