

ECONOMÍA Y FINANZAS

#QUIEROSABER: LA CIUDADANÍA A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA

**Paola Henry / Eleonora Lozano / Vivian Newman
Luis Carlos Reyes / María Fernanda Valdés**

Enero 2021



A lo largo de este escrito se resalta la importancia que para las democracias tiene la transparencia tributaria y se define este concepto desde la tensión entre el secreto fiscal frente al acceso a la información pública, para luego, mediante una comparación internacional, mostrar cómo varios países han logrado generar altos niveles de transparencia tributaria.



El documento termina con unas propuestas desde la campaña #QuieroSaber, que iniciaron varias universidades y centros de pensamiento del país como parte de la alianza de la Red de Trabajo Fiscal de Colombia.

ECONOMÍA Y FINANZAS

#QUIEROSABER: LA CIUDADANÍA A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA

En colaboración con:



Centro de Pensamiento
de Política Fiscal



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

**Observatorio
fiscal**

de la Pontificia
Universidad
Javeriana



Facultad
de Derecho

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación. Reconoci-
miento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de
1964. Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del
23 de febrero de 1949 Minjusticia.



Dejusticia
derecho · justicia · sociedad



Universidad del
Rosario

Facultad de
Jurisprudencia



Universidad
Externado
de Colombia

DEPARTAMENTO DE
DERECHO FISCAL

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2.	¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA?	6
2.1	¿La intimidad y el <i>habeas data</i> como fundamento del secreto fiscal?	7
2.2	El derecho de acceso a la información pública	
	como base para la transparencia.....	8
3	LAS PETICIONES DE #QUIEROSABER Y SU JUSTIFICACIÓN	14
4	CONCLUSIÓN	18

1

INTRODUCCIÓN

En un ensayo titulado “What Publicity Can Do” publicado en su libro *Other People’s Money and How the Bankers Use It* (1914), el juez Louis Brandeis de la Corte Suprema de Estados Unidos (1916-1939) hizo una de las más famosas defensas de la publicidad y la transparencia en la sociedad. “La publicidad –decía Brandeis– es recomendada justamente como remedio para las enfermedades sociales e industriales (...) la luz del sol es el mejor desinfectante; la luz eléctrica la policía más eficiente”¹.

En el campo tributario, la desinfección que brinda la transparencia es de gran importancia pues permite controlar que los principales ingresos –impuestos cobrados o dejados de cobrar– puedan cumplir con su misión. Recordemos que los impuestos sirven para cubrir al menos cuatro objetivos ligados a la solidaridad social: recaudar para proveer bienes y servicios públicos como el transporte, la seguridad y la salud; redistribuir la riqueza y el ingreso mediante el recaudo progresivo y programas sociales que frenen la pobreza y la desigualdad; corregir externalidades o comportamientos que generan un costo social mayor al costo privado; y contribuir a la representación pues, cuando los ciudadanos pagan impuestos, demandan rendición de cuentas, lo que mantiene a los gobiernos alerta y se traduce en una mejor gobernanza. Esto es lo que Alex Cobham de la Tax Justice Network ha llamado muy nemotécnicamente las 4 R: *revenue, redistribute, re-pricing* y *representation*².

Si el recaudo de impuestos logra invertirse de tal forma que se garanticen al menos sus dos primeros objetivos, uno esperaría que el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad) baje sustancialmente, después de haber transferido los impuestos recaudados. Sin embargo, Amarante y Jiménez, investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) demostraron que, antes del recaudo, Colombia tiene un coeficiente de 0,53 y después del impacto de los impuestos y las transferencias su coeficiente es de 0,52³. De esta ligera diferencia en el Gini se desprende una enorme duda sobre los bajos ingresos tributarios y su deficiente impacto distributivo, duda que podría comenzar a despejarse accediendo a las cifras de recaudos de impuestos.

Es por esto que Markus Meinzer, investigador en transparencia tributaria y director del Financial Secrecy Index, considera que la concepción de Brandeis sobre el poder de la transparencia y la apertura es especialmente cierta en el campo tributario. Tanto así, que construir un sistema que promueva la información tributaria transparente puede tener gran impacto en el progreso de las sociedades, especialmente en países en desarrollo⁴. Esto sucede ya que tener datos tributarios accesibles, procesables y actualizados está relacionado con mayor participación y colaboración ciudadana, más confianza en las instituciones, mejor rendimiento de cuentas, menor corrupción,

1 “Publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman”. Ver: <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-chapter-v>

2 https://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/OCGG_-_Alex_Cobham_-_Taxation_Policy_and_Development.pdf

3 Verónica Amarante y Juan Pablo Jiménez. 2015. “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina”. En *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las rentas altas en América Latina*, editado por Juan Pablo Jiménez. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile.

4 Esto lo dijo en un evento en Alemania organizado por Transparencia Internacional, cuya grabación también está disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZNNsToYnszA>

lo que en últimas se traduciría en mejores decisiones gubernamentales, en mejores reformas tributarias y un fortalecimiento del pacto fiscal vital para el funcionamiento de cualquier democracia. No en vano, como veremos en este documento, el mundo ha venido avanzando con importantes iniciativas de divulgación de datos fiscales.

A pesar de todos los beneficios asociados con una mayor transparencia tributaria, en Colombia el acceso a los datos tributarios es bastante limitado. Hay poca información en las páginas oficiales y ni el uso de herramientas como el derecho de acceso a la información pública o el derecho de petición han logrado que investigadores, periodistas o ciudadanos encuentren datos vitales para entender el funcionamiento fiscal del país. La respuesta de las autoridades siempre ha sido que los datos no pueden ser públicos ni divulgados porque son confidenciales gracias al secreto fiscal.

Frente a esta situación, un grupo de universidades y organizaciones de la sociedad civil, de las cuales hacen parte el Centro Externadista de Estudios Fiscales, el Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario de

la Universidad del Rosario, Cedetrabajo, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), el Observatorio de Política Fiscal de la Universidad Javeriana, el Centro de Pensamiento de Política Fiscal (CPPF) de la Universidad Nacional de Colombia y la Maestría en Tributación de la Universidad de los Andes, han emprendido la campaña #QuieroSaber que se propone, mediante diferentes acciones de incidencia, hacer un llamado para liberar información en cuatro puntos en los que por otras vías no se han logrado muchos avances.

El objetivo de este documento es mostrar la importancia de esos datos para Colombia, dividiéndolo en cuatro secciones. La primera es esta introducción. La segunda habla del significado de la transparencia tributaria desde el derecho para Colombia, explicando los derechos que están en tensión: el secreto fiscal y el acceso a la información pública, y mencionando algunas experiencias internacionales. La tercera explica cada uno de los pedidos de la campaña #QuieroSaber y por último tendremos las conclusiones.

2

¿QUÉ ES LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA?

A continuación examinamos este asunto mediante una mirada desde la tensión entre el secreto fiscal frente al acceso a la información pública. El secreto fiscal se encuentra consagrado en el artículo 583 del Estatuto tributario (ET)⁵ y resulta de una evolución de normas que, desde 1961, han sido expedidas por el gobierno de turno con facultades extraordinarias y sin que haya mediado el Congreso. Desde el decreto 1651 de 1961, influenciado por representantes de la Cepal de la época⁶ y cuyo artículo segundo establecía que las informaciones de declaraciones de renta y patrimonio quedaban amparadas *por la más absoluta reserva*, hasta la norma actual, han protegido contra viento y marea la privacidad de la información tributaria sin mayores explicaciones.

Sin embargo, hay que recordar que dicha reserva no es ilimitada por cuanto existen otras disposiciones legales y constitucionales que reconocen el acceso a la información tributaria tomando en consideración la prevalencia del interés general que sustenta al Estado social

de derecho⁷. Así, el mismo artículo 583 del Estatuto tributario reconoce que en los siguientes casos la reserva de la información tributaria es relativa y, por lo tanto, dichos datos son accesibles: 1) para efectos estadísticos el Dane podrá obtener información tributaria globalizada o desagregada por sectores⁸; 2) cuando se decrete dicha información como prueba en procesos penales; y, 3) cuando los bancos y demás entidades por motivos del proceso de recaudo acceden a la información que figura en las declaraciones tributarias.

También en otras disposiciones el Estatuto tributario establece la posibilidad de acceso a la información tributaria en los siguientes eventos: 1) cuando medie autorización del contribuyente para revisar las declaraciones que se encuentren en las oficinas de impuestos⁹; 2) para efectuar cruces de información y verificar el pago de los aportes laborales por parte del ISS, ICBF, Sena, y las respectivas cajas de compensación familiar¹⁰; 3) cuando en virtud de acuerdos de reciprocidad se suministre información tributaria a gobiernos extranjeros para fines de control fiscal o para obrar en procesos fiscales o penales¹¹; y, finalmente, 4) cuando, para efectos de liquidación y control de impuestos nacionales entre el Ministerio de Hacienda y las secretarías de Hacienda departamentales y municipales¹², se intercambie información sobre los datos de los contribuyentes.

5 Estatuto tributario. Artículo 583. "La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística".

6 Parece que Raúl Prebisch, secretario ejecutivo de la Cepal, fue invitado por parte del gobierno colombiano (Alberto Lleras Camargo, 1958-1962) a la Cepal para que diseñara el plan económico para los años 1958-1962. De modo que, en materia tributaria específicamente, la Cepal aconsejó reducir las tasas del impuesto de renta y crear mayores incentivos para las industrias básicas, así como aumentar la confianza de los empresarios en los mecanismos de recaudo, lo cual, si bien no se mencionó directamente, podría incluir imponer la reserva tributaria.

7 Artículo 1° de la Constitución política.

8 Ver, además, artículo 587-1 del Estatuto tributario.

9 Artículo 584 del Estatuto tributario.

10 Artículo 587 del Estatuto tributario.

11 Artículo 693-1 del Estatuto tributario.

12 Artículo 585 del Estatuto tributario.

Otra normativa no tributaria contempla asimismo supuestos adicionales en los que se sobrepone el derecho a la información tributaria por ser necesario para el ejercicio de determinadas funciones públicas. Es el caso de aquella información necesaria para el ejercicio de las funciones del procurador General de la Nación y el defensor del Pueblo¹³; la necesaria para proteger los derechos de los menores, en la medida en que los defensores de familia, los comisarios o los inspectores de policía están habilitados para solicitar información de solvencia de los obligados a suministrar alimentos¹⁴; cuando sea necesaria para procesos judiciales iniciados en ejercicio de la acción de tutela¹⁵; y cuando la requiera la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para el control del lavado de activos¹⁶.

En conclusión, es evidente que aun cuando la reserva tributaria se encuentra limitada frente a situaciones en las cuales prevalezcan derechos fundamentales o bienes constitucionales, estas limitaciones, que a su vez generan apertura y publicidad relativa, no se extienden hacia la mayor transparencia que exige una veeduría. Así, por ejemplo, por medio de los centros de pensamiento mencionados, la academia, investigadores o periodistas no pueden obtener como resultado la transparencia y los beneficios públicos que esta conlleva (entre ellos la participación ciudadana; el control del recaudo y el gasto; y la legitimidad institucional). Es importante resaltar que la transparencia que buscan la academia y la ciudadanía no pretende ir en contra de la intimidad de la persona o el *habeas data*, pues los datos se pueden entregar de manera anonimizada o mediante un test de daño o interés público, como veremos en las próximas secciones; por el contrario, la publicidad redundará en favor de la democracia y de la actuación de las políticas públicas fiscales.

2.1 ¿LA INTIMIDAD Y EL *HABEAS DATA* COMO FUNDAMENTO DEL SECRETO FISCAL?

Hay dos derechos fundamentales que parecieran justificar la necesidad de proteger la información tributaria de personas naturales: la intimidad y el *habeas data*. En Colombia, ambos derechos fueron reconocidos en el artículo 15 de la Constitución y en el bloque de constitucionalidad¹⁷.

Por un lado, *la intimidad* ha tenido muchas aproximaciones en la jurisprudencia aunque no en la ley. La entendemos aquí como el derecho humano que protege a las personas contra atentados que afectan tanto el secreto de su vida privada, como la libertad que en ella se ejerce¹⁸. La vida privada es de cada cual y como derecho fundamental debería protegerse frente a afectaciones de terceros pues es indispensable para el desarrollo del ser humano autónomo, digno e independiente, pero esta protección no es absoluta. Los dineros propios sobre los cuales se pagan o no impuestos, y los ingresos tributarios derivados tienen una relación importante con lo público que podría ameritar su apertura, pues en sí misma, la transparencia no implica una injerencia arbitraria o abusiva ni a la vida ni a la libertad que en ella se ejerce¹⁹. Por el contrario, las repercusiones sociales o socioeconómicas que tiene el pago de impuestos intere-

13 Artículo 284 de la Constitución política.

14 Artículo 104, ley 1098 de 2006.

15 Dian. Concepto número 21700 de 2005.

16 Dian. Concepto número 076054 de 2006.

17 Constitución política. Artículo 15. "Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas". Ver también el artículo 11 de la Convención americana de derechos humanos y el artículo 17 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos.

18 Al respecto ver Corte Constitucional, Sentencia T-222 de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón, quien desde muy temprano hiciera un análisis profundo del contenido y alcance del concepto.

19 "No está absolutamente vedada la intromisión en esferas íntimas, sino que lo que se prohíbe es aquella que sea abusiva o arbitraria". M. Benente. 2010. "Tensiones entre derecho a la intimidad y libertad de expresión. El caso argentino". *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, p. 67.

san no solo al sujeto tributario o al Estado, sino a la ciudadanía vigilante de los dineros, la función y el servicio públicos, con lo que se explica la importancia de atenuar el secreto fiscal y ampliar el acceso a esta información²⁰.

Por otro lado, el *habeas data* o derecho a los datos personales cuenta con mayor legislación²¹. El fundamento de este derecho ha variado desde una jurisprudencia reiterada que originariamente se apoyaba en la intimidad, para luego adscribir este derecho a la autodeterminación y el libre desarrollo de la personalidad hasta considerar que su núcleo es la libertad informática o facultad de autorizar la conservación, uso y circulación de los datos. Entonces, en principio es solo con la autorización del titular del *habeas data* que en la mayoría de los casos se podrían transparentar los datos personales.

Los datos personales, definidos como cualquier información vinculada o que pueda asociarse a una persona natural determinada o determinable, pueden ser públicos, semi-privados o privados, y estos últimos han sido clasificados legalmente como sensibles o no sensibles²². Los datos sensibles requieren mayor protección pues comprometen la intimidad o pueden generar discriminación. Indudablemente, el pago de impuestos y las declaraciones relacionadas son datos personales, pero es dudoso catalogarlos como sensibles. Su relación con la intimidad es cuestionable por su especial relación con el deber de compartir las cargas públicas. Esto quiere decir que si bien mis ingresos, mis gastos y mi patrimonio pertenecen a mi esfera privada, la cantidad de impuestos que pague sobre ellos incide en la cantidad de dinero disponible para contribuir a los bienes y servicios públicos y a

la redistribución que se pueda derivar de la progresividad tributaria, por lo que interesa a la esfera pública o al menos a la semiprivada que es aquella que interesa no solo al titular del dato, sino a “cierto sector o grupo de personas o a la sociedad en general”²³. Por último, es poco probable que su publicación implique discriminación negativa a partir del conocimiento público sobre los aportes que una persona haga al sistema tributario.

Cabe anotar, para efectos de buscar soluciones a la transparencia tributaria, la importancia de reconocer que la intimidad y la sensibilidad de los datos personales no son conceptos fijos sino que son el resultado de una construcción social. Cada sociedad va decidiendo, a medida que avanza, qué debe ser privado y qué debe protegerse, qué se logra con la protección del secreto y qué se logra con su divulgación. Para dar una idea de cómo las sociedades en el mundo han venido cambiando, en la sección 2.3 se dan varios ejemplos.

2.2 EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO BASE PARA LA TRANSPARENCIA

El derecho a la información es un derecho fundamental²⁴ que se encuentra protegido por el artículo 20 de la Constitución política²⁵ y garantizado por el bloque

20 Ver sentencia T-407 de 2012, en la que la Corte Constitucional sostiene que la garantía del respeto a la intimidad “es absoluta cuando las acciones que en ella realizan los ciudadanos no tienen repercusiones sociales y solo interesan al titular del derecho, mientras que se atenúa cuando se trata de espacios cerrados menos íntimos en los que se desarrollan actividades con mayores efectos sociales”.

21 El régimen de protección de datos personales se encuentra en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, así como en su decreto reglamentario 1377 de 2013.

22 La definición de dato personal se encuentra en el artículo 3-c de la ley 1581 de 2012 y la de datos sensibles se encuentra en su decreto reglamentario 1377 de 2013, artículo 3.3.

23 Concepto de dato semiprivado según artículo 3g de la ley 1266 de 2008.

24 Ver, por ejemplo, entre varias, la sentencia C-488 de 1993 de la CC, “Es un derecho que expresa la tendencia natural del hombre hacia el conocimiento. El ser humano está abierto a la aprehensión conceptual del entorno para reflexionar y hacer juicios y raciocinios sobre la realidad. Es en virtud de esta tendencia que a toda persona se le debe la información de la verdad, como exigencia de su ser personal. El sujeto del derecho es Universal: Toda persona –sin ninguna distinción– y el objeto de tal derecho es la información veraz e imparcial como lo consagra el artículo 20 de la CN”.

25 Constitución política. Artículo 20: “Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social”.

de constitucionalidad²⁶. Igualmente, el artículo 74 de la Carta política reconoce el derecho de acceder a documentación pública como bien constitucional²⁷. Como evolución jurisprudencial de ambas normas constitucionales se reconoce en Colombia el acceso a la información pública como derecho fundamental, por oposición al derecho administrativo, al menos desde 2007²⁸. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el caso *Claude Reyes vs. Chile* fue, por su parte, el primer tribunal internacional en reconocer, en 2006, el derecho de acceso a la información pública como derecho humano autónomo²⁹.

En la sentencia C-491 de 2007, la Corte Constitucional acopió la jurisprudencia sobre la materia y recaló la importancia del derecho a la información para im-

pedir la arbitrariedad estatal y asegurar la vigencia de un Estado democrático. La ley 1712 de 2014 recogió esta jurisprudencia y definió el derecho de acceso a la información pública como aquel por cuyo ejercicio toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo ni una afectación personal, puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de las entidades públicas. Por su parte, la ley 1755 de 2015 consagra de manera estatutaria las mismas normas que formaban parte del derecho de petición pero ahora considerado un derecho fundamental (por oposición a un derecho administrativo), para nuestro objetivo, derecho de petición de información. Ambas normas sirven de vehículo para acceder a la información tributaria. Pero ¿qué hacer frente al secreto del artículo 583 del Estatuto tributario considerado una excepción a la transparencia que promueven tanto la ley 1712 de transparencia y acceso a la información pública como la 1755 del derecho de petición?

2.2.1 Ponderación

Para resolver la proporcionalidad y razonabilidad de las excepciones al derecho de acceso a la información pública, las normas emplean conceptos diversos que pertenecen a la misma familia: prueba de daño, test de daño, test de interés público. Abordaremos dos casos mexicanos que emplean estos conceptos y sirven de ejemplo para Colombia, donde a pesar de contar con las normas, aún tenemos dificultades con su implementación.

♦ México

En el primer caso, el IFAI, hoy INAI³⁰, consideró que el secreto fiscal no era absoluto ni indefinido. Se pronunció en el expediente R6030/09 sobre la transparencia o reserva de créditos fiscales cancelados por imposibilidad de cobro con identificación detallada de las personas deudoras. Resolvió que estos datos debían ser públicos pues permitían la rendición de cuentas o “valorar el desempeño” de la agencia tributaria y de su política

26 Se encuentra garantizado en los siguientes instrumentos internacionales: Declaración universal de los derechos humanos (artículo XIX), Pacto internacional de derechos civiles y políticos (artículo 19) y Convención americana sobre derechos humanos (artículo 13). Adicionalmente, los artículos 10 y siguientes de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción consagran el derecho de acceso a la información pública como herramienta para combatir la corrupción.

27 Constitución política. Artículo 74: “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo las excepciones que establezca la ley”.

28 La ley 57 de 1985, desarrolló el derecho de información como parte del derecho de petición en interés general o particular. Esta normativa, que fue de las primeras en América Latina, incluía un número limitado de sujetos obligados y de recursos judiciales, al igual que exigía requisitos como identificación del petente y justificación de razones, entendiendo la existencia de un derecho administrativo, propio de un súbdito y no de un derecho fundamental, propio de un ciudadano. Ver igualmente el artículo 19 del decreto 01 de 1984, sustituido por el artículo 12 de la ley 57 de 1985, el artículo 23 de la ley 80 de 1993 sobre contratación administrativa, el artículo 33 de la ley 130 de 1994, estatuto de partidos y movimientos políticos, la ley 594 de 2000 sobre archivos, la ley 850 de 2003 y el artículo 320 del Código de régimen político y municipal, y la ley 4 de 1913. La Sentencia C-491 de 2007 de la Corte Constitucional lo reconoce como derecho fundamental.

29 Ver *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, RELE, CIDH, OEA, 2010, p. X, en relación con el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

30 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales o INAI

de cancelación de créditos, considerados dinero público aunque “en sentido negativo” pues no habían entrado a las arcas estatales y su suerte interesaba a toda la ciudadanía. Además, consideró, de forma poco ortodoxa, que quienes no honraban sus obligaciones fiscales no eran “contribuyentes” y no merecían el secreto fiscal. El Estado mexicano hizo una especie de test de interés público en el que resultó perdedor el secreto fiscal como representante de un interés mayormente privado y vencedora la transparencia como representante de un interés público.

En el segundo caso, el expediente RDA 118/15, el ahora INAI también ordenó la publicación de créditos fiscales condonados en el periodo 2007-2015. En esta ocasión, adelantó una “ponderación de interés público” y evaluó los beneficios y perjuicios que ocasionaría la divulgación de la información. Consideró que el perdón de deudas con el Estado exigía mayor control para evitar corrupción y favoritismo. Argumentó que se trataba de una “transferencia de recursos públicos en sentido negativo”, puesto que el dinero dejado de recibir afecta a la sociedad y a quienes no recibieron el beneficio tributario, a lo que sumó la posibilidad de evaluar la política tributaria de la respectiva agencia³¹. Adicional a esto, con mayor razón la información posterior al 1 de enero de 2014 debía ser divulgada, pues una nueva norma, el artículo 69 del Código fiscal de la Federación, obligaba a la transparencia.

Si bien los dos casos hacen referencia a la divulgación de información tributaria relacionada solo con amnistías o condonaciones de deudas fiscales, se trata de un paso que debilita el secreto fiscal. Se impone así una suerte de primacía del interés público para transparentar la política pública y los dineros públicos que habrían ingresado al torrente de la agencia tributaria, llamados a cumplir los fines de solidaridad y provisión de bienes públicos.

31 Con ocasión de la sentencia 191/2016 del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, la agencia tributaria debió cumplir con la resolución RDA 5354/15 del INAI, que ordenaba entregar información sobre los contribuyentes que recibieron condonaciones y cancelaciones de impuestos y otros créditos fiscales en el periodo 2007-2015.

♦ Colombia

En Colombia, la Corte Constitucional ha realizado ponderaciones y valoraciones de derechos en tensión, pero el test de daño consagrado en el artículo 28 de la ley 1712 de 2014 o ley de transparencia y acceso a la información pública aún no ha sido puesto a prueba³². Dicha norma materializa la inversión de la carga de la prueba como consecuencia del principio de máxima divulgación. Con ella, para reservar o clasificar información, el sujeto obligado debe citar la norma legal o constitucional que consagra de forma precisa el secreto fiscal, mencionar la categoría de excepción que pretende aplicar (que pareciera que en este caso solo podría ser la intimidad, prevista en el artículo 18 de la ley 1712 de 2014) y hacer el test de daño.

El test de daño exige corroborar si hay un daño presente, probable y específico en revelar la información tributaria, es decir un daño concreto y mayor al que resulta para la democracia mantener sellados estos datos. Habría que especificar cuál es el daño concreto que le causaría a la persona individualizada cuya información pedimos como ciudadanos y compararlo con el perjuicio democrático derivado de la imposibilidad de hacer seguimiento a la política pública de la agencia tributaria mediante el conocimiento de los ingresos tributarios que permitirían a su vez cumplir los fines de solidaridad social y provisión de bienes públicos. Pero este test aún no lo han estrenado ni el funcionario ni la jurisprudencia.

La ponderación que proponen México y Colombia se puede acompañar de otros mecanismos de acceso a información como anonimización de los datos o *differential privacy*, pero el cambio clave radica en la evolución

32 Ley 1712 de 2014. Artículo 28. “Carga de la prueba. Le corresponde al sujeto obligado aportar las razones y pruebas que fundamenten y evidencien que la información solicitada debe permanecer reservada o confidencial. En particular, el sujeto obligado debe demostrar que la información debe relacionarse con un objetivo legítimo establecido legal o constitucionalmente. Además, deberá establecer si se trata de una excepción contenida en los artículos 18 y 19 de esta ley y si la revelación de la información causaría un daño presente, probable y específico que excede el interés público que representa el acceso a la información”.

de la sociedad para reconocer el interés y la importancia de acceder a la información sobre impuestos.

2.3 Experiencias internacionales sobre el acceso a la información tributaria

A continuación se señalan algunas experiencias sobre el acceso a la información tributaria desde el derecho comparado, las cuales resultan relevantes para el Estado colombiano.

2.3.1 México

Por medio de la ley de ingresos de la Federación del 2017, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), debía de hacer pública la información estadística anónima de las declaraciones anuales del impuesto sobre la renta de los contribuyentes (personas físicas y morales), por cuanto el propósito de esta medida es “coadyuvar a la transparencia y al análisis de la política fiscal y facilitar el estudio de la distribución del ingreso entre la población y del efecto de la política tributaria sobre la distribución”.

Este ejercicio de transparencia y rendición de cuentas fue adoptado finalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a mediados del mes de agosto de 2017 por medio del sistema SAT más abierto. Los datos publicados en este sistema son anónimos pues no proporcionan información personal como nombres, direcciones, estado civil, entre otros. De esta forma se logró proporcionar a la ciudadanía herramientas de acceso a la información tributaria, encontrando un equilibrio entre este derecho y el de la protección de los datos personales.

Recientemente el Centro de Análisis e Investigación Mexicano Fundar logró, tras cuatro años de litigio, que el Servicio de Administración Tributaria le entregara la información tributaria parcial, pues faltan doscientos un contribuyentes que presentaron amparos para que la información no fuera revelada y que aún no han sido resueltos, sobre las condonaciones de impuestos que el Estado mexicano había realizado a 7.885 personas na-

turales para el periodo 2007-2015. Sorprende no solo la suma condonada (274 mil millones de pesos mexicanos, aproximadamente 13 millones de dólares americanos), sino que una cuarta parte de estos recursos favorecieron solo a diez contribuyentes.

Esta información fue entregada en cumplimiento de la sentencia 191/2016 proferida por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. La providencia ordenó al Servicio de Administración Tributaria cumplir con la resolución RDA 5354/15 del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INA), que consagraba la entrega a Fundar de la información sobre los contribuyentes que recibieron condonaciones y cancelaciones de impuestos y otros créditos fiscales en el periodo 2007-2015.

Para Fundar:

En cualquier país que se precie de ser democrático, el pueblo tiene el derecho a conocer la actuación de todas las autoridades. Hasta el día de hoy, ese derecho le había sido negado a la sociedad mexicana de forma sistemática. La información publicada hoy es el resultado de más de cuatro años de litigio estratégico, y se entrega después de haber utilizado todos los medios institucionales a nuestro alcance con la firme convicción de que aporta información clave sobre una de las áreas menos conocidas de la actuación del Estado mexicano. Generando un resultado fundamental del cómo se recaudan los impuestos en México y de quiénes se han beneficiado históricamente de privilegios fiscales en este país (*sic*). Esto representa un paso más a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en nuestro país y esperamos sea información que abra la discusión pública sobre los privilegios del sistema fiscal mexicano para unos cuantos, en perjuicio de millones de personas.

2.3.2 India

Desde 2016, el gobierno de India, por medio del Ministerio de Finanzas, tomó la decisión de publicar los datos relacionados con el impuesto sobre la renta con la finalidad de fomentar el uso y análisis de la información fiscal. Esta iniciativa fue adoptada, de acuerdo con el

primer ministro del momento, Narendra Modi (2014-), como un paso más hacia la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, revelando no solo la información del año en curso y futuras, sino adicionalmente haciendo pública la información de más de quince años hacia atrás, incluyendo las ganancias de diferentes tipos de contribuyentes.

La publicación de estos datos en internet se encuentra a cargo de la Junta Central de Impuestos Directos (CBDT), organismo que actúa como la agencia gubernamental encargada de la recaudación de impuestos del gobierno de India. Estos datos se publican cada año por medio de un reporte denominado Evaluación de estadísticas de declaración de impuestos, en el cual se aclara que el objetivo de su publicación es fomentar el uso y análisis más amplio de los datos del impuesto sobre la renta por parte de académicos y personal departamental. Estas estadísticas se generan a partir de las declaraciones presentadas electrónicamente y enviadas a la administración tributaria de India (IAST).

2.3.3 Australia

El gobierno australiano ha sido señalado como precursor en transparencia fiscal, logrando que el acceso a los datos ocupe un lugar importante dentro de su agenda. Así, el gobierno ha señalado que si bien el sistema tributario australiano protege la confidencialidad del detalle de los contribuyentes, existen una gran variedad de herramientas que permiten que las personas interesadas comprendan mejor la posición fiscal de las empresas y, por lo tanto, se garantice un debate informado que permita abordar problemáticas de política fiscal, en general, y relacionadas con el incumplimiento de algunos grupos corporativos, en particular.

De acuerdo con lo anterior, una de las herramientas que existen dentro del sistema tributario australiano para respaldar la transparencia es el deber legislativo que tiene la Oficina de Impuestos de Australia de reportar anualmente información fiscal de: 1) entidades públicas australianas y extranjeras con ingresos totales de \$100 millones de dólares australianos o más; 2) entidades privadas residentes de propiedad australiana con ingresos totales o mayores de \$200 millones de dólares australianos; y, 3)

entidades que tienen impuesto sobre renta de recursos petroleros por pagar. Este deber fue incluido mediante la adición de la Sección 3C a la ley de administración tributaria 1953, en la cual se estipuló que el comisionado de Tributación debía revelar esta información por medio de un Reporte de información fiscal de entidades con base en las declaraciones presentadas por los contribuyentes.

Adicionalmente, el gobierno cuenta con un Código voluntario de transparencia fiscal, el cual fue diseñado para fomentar una mayor transparencia dentro del sector corporativo, alentando a las empresas a producir informes de rendimiento fiscal e información relevante como por ejemplo la relativa a su estrategia tributaria. Actualmente, más de ciento cincuenta multinacionales son signatarias de este código y el primer informe como resultado de su creación se publicó en septiembre de 2016.

2.3.4 Canadá

Por medio de la ley de medidas de transparencia del sector extractivo de 2014, se exige que las grandes compañías privadas de minería, petróleo y gas, junto con las que cotizan en una bolsa de valores canadiense, divulguen los pagos que hacen a los gobiernos de Canadá y al extranjero, país por país y proyecto por proyecto. Esta política si bien no representa el acceso directo a los datos fiscales, beneficia al gobierno en la medida que es una herramienta de capacidad para la recaudación y gestión de impuestos y a los contribuyentes porque permite evaluar los riesgos fiscales conforme a la divulgación de los datos de ingresos.

2.3.5 Otros países

♦ Finlandia

La información en Finlandia está disponible a terceros previa solicitud a la autoridad local. La información que se revela a los ciudadanos frente a las empresas está relacionada con ingresos totales, pagos o reembolsos de impuestos. En Finlandia, la ley 1346 de 1999 establece la obligación de publicar información tributaria que incluye monto devengado anualmente.

♦ **Noruega**

En Noruega existe una “lista de impuestos” mediante la cual se publican los ingresos netos, patrimonio/capital neto e impuestos oponibles. Esta lista es pública y se encuentra en la página oficial de la Administración Tributaria Noruega. Para acceder a la lista existe una identificación personal y el acceso por persona no puede exceder de quinientas veces por mes. Noruega, desde 1882, ha considerado pública la información tributaria de la ciudadanía y desde 2001 se accede a ella en internet.

♦ **Dinamarca**

Desde el 1 de julio de 2012 las autoridades danesas publican datos relacionados con: 1) impuestos gravables después de la compensación de pérdidas de años anteriores; 2) pérdidas de años anteriores imputadas al

correspondiente año; y, 3) impuesto y obligación fiscal total en el año evaluado.

♦ **Suecia**

Uno de los principios con más fuerza en el sistema constitucional sueco es el acceso a los registros públicos. De esta forma, la información relacionada con el pago de impuestos directos, IVA, contribuciones a seguridad social y posibles pérdidas fiscales está disponible a terceros, sin que las autoridades puedan preguntar quién o por qué está solicitando determinada información.

En Suecia y en Dinamarca hay atención al público en línea para pedir la declaración fiscal de cualquier persona natural o jurídica que desarrolle actividades en su territorio.

3

LAS PETICIONES DE #QUIEROSABER Y SU JUSTIFICACIÓN

Diferentes organizaciones nacionales e internacionales se han unido para generar la propuesta #QuieroSaber, la cual se basa en una petición al gobierno con cuatro puntos principales, todos ellos basados en la transparencia mediante la liberación de información. Estos puntos son: 1) información clara sobre quiénes reciben beneficios tributarios; 2) acceso a muestras representativas de datos anonimizados de declaraciones de renta de personas naturales, y la cooperación de la Dian (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) para que los algoritmos de análisis econométrico desarrollados en estas bases de datos puedan ser utilizados con la totalidad de los datos almacenados por esta entidad, reportando los resultados a los investigadores que así lo soliciten; 3) que en los datos entregados se añada una casilla en las declaraciones de renta de personas naturales con la cual se pueda determinar si el declarante es mujer u hombre; 4) la revelación de las sanciones efectivas a los evasores de impuestos.

Para empezar, según la Constitución de Colombia, el sistema tributario debe ser equitativo, progresivo y eficiente. Estas metas no solo resultan garantías constitucionales, sino que reflejan consensos amplios de expertos nacionales e internacionales sobre cómo debe funcionar un sistema tributario que propicie el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Pero dichas metas son imposibles de alcanzar si los datos necesarios para el análisis del sistema tributario del país no están a disposición del público ni de la academia. Los datos solicitados por la campaña #QuieroSaber son indispensables para que los principios constitucionales acerca de la tributación dejen de ser una aspiración teórica y se puedan poner en práctica.

¿Qué quiere decir que el sistema tributario sea equitativo, progresivo y eficiente? La equidad tributaria se re-

fiere a que el sistema debe tratar por igual a todas las personas que están en condiciones económicas equivalentes (equidad horizontal), y debe recaudar más de las personas que tienen más ingresos (equidad vertical). El principio de progresividad va incluso más allá de la equidad vertical: para que el sistema tributario sea progresivo, el recaudo proveniente de las personas que tienen más ingresos debe ser un porcentaje de su ingreso mayor que el que pagan las personas de bajos ingresos. Por su lado, el principio de eficiencia implica que el sistema tributario debe generar su recaudo con la menor cantidad posible de distorsiones económicas, de manera que no obstaculice el crecimiento económico ni favorezca la elusión y evasión.

Teniendo en cuenta los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, la campaña #QuieroSaber solicita diversos datos para entender mejor nuestro sistema tributario y valorar el cumplimiento de estos principios.

En primer lugar, solicitamos información clara sobre quiénes reciben beneficios tributarios, al igual que sobre los costos de estos beneficios para el Estado. Estos datos son necesarios para evaluar la eficiencia del sistema tributario. Por ejemplo, ha sido típico en Colombia, por parte de gobiernos de todas las tendencias políticas, reducir los impuestos de ciertas industrias argumentando que estos beneficios son importantes para fomentar sus actividades, y que a largo plazo contribuirán al crecimiento económico del país. Sin embargo, los investigadores no tienen acceso a bases de datos (debidamente anonimizadas) que les permitan ver qué empresas han usado estos beneficios ni las características de estas empresas, lo cual impide saber con precisión si los beneficios tributarios están surtiendo el efecto deseado. Por ejemplo, no se puede saber con exactitud si una reduc-

ción en el impuesto a la renta pagado por una firma lleva a una mayor inversión en bienes de capital, una de las metas usuales de estos beneficios, ni qué tan grande es el efecto. Esta falta de datos hace difícil evaluar la eficiencia del sistema tributario.

Además, sin datos detallados sobre qué empresas reciben qué beneficios tributarios, es difícil entender la equidad y la progresividad del sistema. Sin saber qué porcentaje real de sus utilidades pagan en impuestos las distintas firmas –lo que se conoce como la tasa efectiva de tributación de las empresas– no podemos saber si las firmas comparables de distintos sectores están recibiendo un tratamiento tributario similar (equidad horizontal) o si las firmas más grandes tienen una carga tributaria mayor que las pequeñas y medianas empresas (equidad vertical). Pese a que la tasa efectiva de tributación de las empresas ha sido una de las cifras más discutidas en las campañas políticas de los últimos años, lo cierto es que los miembros de la sociedad civil y la academia no tenemos suficiente información para debatir de manera informada estas importantes decisiones de política pública.

La campaña #QuieroSaber también solicita que el gobierno informe oportunamente a todos los interesados sobre el costo fiscal de los beneficios tributarios otorgados a las empresas. Es decir, es necesario que la sociedad civil conozca cuánto dinero se deja de recaudar por conceder estos beneficios tributarios, ya que el dinero que se deja de recoger en impuestos tiene usos alternativos importantes aparte de estimular la industria. Algunos de esos usos alternativos podrían relacionarse con la principal fuente de financiación de la educación pública, de la salud, de una buena parte de los pagos pensionales hechos a los adultos mayores, de la inversión en carreteras e infraestructura y de programas de asistencia social que apoyan a la población de menores ingresos en Colombia. Incluso si un beneficio tributario tiene un impacto económico positivo, hay que saber si el impacto positivo es mayor que su costo, y el costo se mide en los impuestos que se dejan de recaudar y en las cosas que se pueden hacer con ese dinero. Por ejemplo, una de las políticas económicas más distintivas de este gobierno, los beneficios tributarios a la llamada “economía naranja”, se crearon sin dar una estimación de su costo para el

Estado ni de los beneficios económicos que generarían. Este tipo de políticas fiscales no pueden tener una veeduría rigurosa por parte de la ciudadanía si no se cuenta con los datos para evaluarlas.

El segundo punto de nuestro pedido es el acceso a muestras representativas de datos anonimizados de declaraciones de renta de personas naturales, y la cooperación de la Dian para que los algoritmos de análisis econométrico desarrollados en estas bases de datos puedan ser utilizados con la totalidad de los datos almacenados por esta entidad, reportando los resultados a los investigadores que así lo soliciten. Estas bases de datos son puestas a disposición de la academia y la sociedad civil por las administraciones tributarias de los países desarrollados, con el fin de que se lleven a cabo análisis que ayuden a entender el efecto de las distintas políticas tributarias. Sin embargo, pese a múltiples solicitudes por parte de académicos y organizaciones de la sociedad civil en Colombia, la Dian ha negado de manera sistemática su acceso, incluso a pesar de que las solicitudes han incorporado todos los elementos y precauciones necesarias para proteger el derecho a la reserva tributaria, basándose en los protocolos desarrollados con este fin en otros países.

Los datos anonimizados de declaraciones de renta de personas naturales son cruciales para entender la distribución del ingreso y el patrimonio en Colombia, al igual que para evaluar el impacto que tienen distintas políticas tributarias sobre la equidad de dicha distribución. Sin estos datos, por ejemplo, no es posible saber cómo se distribuyen los distintos tipos de ingresos –laborales, de capital, por dividendos, de pensiones, o no laborales– entre las personas naturales declarantes de renta. Dado que cada uno de estos tipos de ingresos tiene tratamientos tributarios distintos (por ejemplo, los ingresos por los dividendos que reparten las empresas a las personas naturales que son dueñas de las empresas son gravados a una tasa más baja que los ingresos que las personas naturales obtienen por sus salarios como trabajadores), no se puede saber con precisión quiénes pagan tasas efectivas de tributación más altas que otros. Al no saberse esto, es imposible saber con certeza si el sistema tributario cumple con el principio de progresividad, es decir, si en realidad las personas de más altos

ingresos pagan un porcentaje más alto de sus ingresos en impuestos que quienes ganan menos.

Además, al no tener acceso a microdatos provenientes de las declaraciones de renta de las personas naturales, los investigadores no pueden saber cómo se usan, en la práctica, los distintos beneficios tributarios que estas reciben. Por ejemplo, el ahorro para pensiones voluntarias está exento de impuesto a la renta por un monto equivalente al 15% del ingreso de las personas naturales. Sin embargo, dado que las personas de más altos ingresos tienen mayor capacidad de ahorro que las de bajos ingresos, es muy probable que este beneficio reduzca la tasa efectiva de tributación de las personas de altos ingresos más que la de las personas de ingresos más bajos. Al ser así, esta exención podría contribuir a socavar el principio de equidad vertical y el de progresividad. Sin embargo, puede que el efecto regresivo (lo contrario de progresivo) de este beneficio sea grande, o puede que sea pequeño, de lo cual depende la importancia que tenga reconsiderarlo a la hora de plantear una nueva política de exenciones tributarias al ahorro pensional voluntario. Para cuantificar el tamaño del efecto de este y otros beneficios, es necesario tener acceso a los microdatos que solicitamos.

Por otro lado, una muestra anonimizada de las declaraciones de renta de personas naturales contribuiría al análisis de la eficiencia del sistema tributario actual y a la formulación de medidas tributarias que la aumenten. Por ejemplo, el uso de microdatos anonimizados, en uno de los pocos casos en los cuales la Dian los ha puesto a disposición de investigadores académicos, sirvió para determinar la eficacia en términos de recolección tributaria de traer a la luz la información ocultada por los paraísos fiscales (concretamente, el efecto de la revelación de los Panama Papers sobre el recaudo del impuesto a la riqueza, como lo hicieron los investigadores Javier Ávila y Juliana Londoño). Además, el análisis de la información contenida en las declaraciones de renta cruzadas con otras bases de datos del gobierno permitiría entender el efecto de distintas políticas tributarias sobre el comportamiento económico, al igual que el efecto de las políticas públicas sobre la movilidad social.

Más aún, el acceso a los microdatos de las declaraciones de renta de las personas es indispensable para entender

quiénes reciben los ingresos percibidos por las personas jurídicas. Dada la actual política de reducir los impuestos de las empresas, es necesario saber cómo están distribuidos los ingresos por dividendos entre la población colombiana para estimar qué tan bien repartidos están estos beneficios a las personas jurídicas –que no dejan de ser una ficción legal– entre las personas naturales que constituyen sus beneficiarios finales.

Por todas estas razones solicitamos también que en las declaraciones de renta de personas naturales se añada una casilla con la cual se pueda determinar si el declarante es mujer u hombre. Dado el formato actual, incluso si contáramos con los microdatos que solicitamos, sería difícil saber con precisión cómo afectan las políticas tributarias de manera diferenciada a los hombres y a las mujeres. Por ejemplo: puede ser que los dueños de la mayor parte de las grandes empresas sean hombres, no mujeres, de lo cual se seguiría que los dividendos que se reparten de estas a las personas naturales vayan principalmente a los hombres. Así, una política de recorte de impuestos a los dividendos (o a las personas jurídicas) beneficiaría (hipotéticamente) menos a las mujeres que a los hombres. Para entender, en otras palabras, la equidad del sistema tributario, en su trato de mujeres y hombres, es necesario no solo el acceso a los microdatos existentes de las declaraciones de renta, sino la creación de la casilla de género en la declaración de renta.

Por último, nuestra solicitud incluye la revelación de las sanciones efectivas a los evasores de impuestos. Dado que la eficiencia del sistema tributario depende de que los castigos a los evasores sean una amenaza creíble, que disuada a quienes consideran la posibilidad de evadir impuestos de así sustraer los recursos del Estado para la sociedad civil, es necesario saber si las sanciones impuestas son de la magnitud requerida. El hecho de que actualmente esta información no esté disponible impide valorar la efectividad de las sanciones actuales. Más aún, el que la identidad de las personas que delinquen sea por lo general público, pero que los evasores de impuestos estén exentos de este castigo social, actúa en detrimento del cumplimiento de la ley, perpetuando una cultura en la cual las obligaciones tributarias se ven como una carga a evadir y no como la contribución justa al sostenimiento del bien común, del cual todos somos responsables.

La equidad, progresividad y eficiencia del sistema tributario en Colombia son principios constitucionales que seguirán siendo aspiraciones y no realidades, a menos que la academia y la sociedad civil tengan los datos necesarios para evaluar si están siendo aplicados en la práctica. Por ello, la Red de Trabajo Fiscal hace un llamado al gobierno a poner a disposición del público la información solicitada sobre los beneficios tributarios,

una muestra anonimizada y representativa de las declaraciones de renta de las personas naturales, la casilla de género en dichas declaraciones de renta y la revelación de las sanciones a los evasores de impuestos. Adicionalmente, *hacemos un llamado también a la sociedad civil para que se movilice y exija al gobierno la entrega de estos datos.*

4

CONCLUSIÓN

Observamos cómo la necesidad e insistencia en la transparencia tributaria reside en los objetivos de los impuestos ligados a la seguridad social: recaudar, redistribuir, corregir externalidades y representación. Dentro de estos criterios, especialmente podemos observar para Colombia la baja efectividad de la redistribución, disminuyendo apenas en 0,01 el índice Gini luego de impuestos.

A la pregunta del por qué no se pueden liberar los datos recaudados por instituciones como la Dian, hemos mostrado que el Estatuto tributario, por medio del secreto fiscal, no lo permite, pero que otras disposiciones legales y constitucionales de mayor jerarquía ofrecen una interpretación razonable para obtener dicho acceso.

Es importante recalcar que cada sociedad decide, a medida que avanza, qué debe ser privado y qué debe protegerse, qué se logra con la protección del secreto y qué se logra con su divulgación, por lo que debe avanzar en la exigencia de información que le interesa, y para esto se propone, en parte, la movilización social. Por parte del Estado se solicita ponderación, resolver la razonabilidad y proporcionalidad que hay detrás del derecho de la información pública, de suerte que triunfe el acceso informativo y se pueda analizar la política fiscal, revisando su progresividad y redistribución tanto pasada como futura (con las nuevas políticas que se quieran implementar por medio de un análisis costo-beneficio).

A lo largo del texto se muestran varios ejemplos, como los logros de México, donde se consideró que el secreto fiscal no era absoluto ni indefinido, evitando la corrupción y el favoritismo, primando el interés público; India, publicando los datos del impuesto de renta del año en curso desde 2016, y con más de quince años de retroactividad; Canadá, por medio de medidas de transparencia para grandes compañías privadas de minería, petróleo y gas; y Australia, donde anualmente se reporta la información fiscal de entidades de altos ingresos públicas, privadas residentes y extranjeras, y de las petroleras. Además, se logró crear un Código Voluntario de Transparencia Fiscal donde más de ciento cincuenta multinacionales generan sus informes de rendimiento fiscal. Asimismo, se estudiaron otros países como Finlandia, Noruega, Dinamarca y Suecia.

Hoy, más de cien años después de la célebre frase del juez Louis Brandeis, diferentes expertos en transparencia e impuestos siguen creyendo que “la luz solar es el mejor desinfectante para la evasión y elusión fiscal”. Esta luz solar en la actualidad no es nada distinto que la transparencia necesaria para que los datos tributarios dejen de ser secretos. La academia y la ciudadanía somos un instrumento para procurar esta transparencia y hacer seguimiento a la política pública tributaria que hoy pretendemos conocer por medio de esta campaña #Quiero Saber.

ACERCA DE LAS AUTORAS Y EL AUTOR

Paola Henry. Integrante de la Coordinación del Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario de la Universidad del Rosario. Abogada por la Universidad del Rosario con profundización en derecho constitucional, especialización en tributación y estudiante de maestría en tributación de la Universidad de los Andes.

Eleonora Lozano. Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Abogada con maestría en economía por la Universidad de los Andes, con un doctorado en derecho por la Universidad de Salamanca.

Vivian Newman. Directora del Centro de Estudios De-justicia desde 2019. Abogada por la Pontificia Universidad Javeriana, con maestría (D.E.A.) en derecho público interno por la Universidad de Paris II, Panthéon-Assas, y en cooperación y desarrollo por la Universidad de Barcelona. Fue docente y coordinó el departamento de derecho público en su alma máter. Autora de diversos escritos sobre transparencia, intimidad y corrupción.

Luis Carlos Reyes Hernández. Director y cofundador del Observatorio Fiscal y profesor asociado de economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Economista e historiador por la Universidad Internacional de la Florida y magister y doctor en economía por la Universidad Estatal de Michigan.

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

María Fernanda Valdés. Coordinadora en la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol). Economista egresada de la Universidad ICESI con maestría en economía política del desarrollo por la Universidad Erasmus de Rotterdam y doctora en economía por la Universidad Libre de Berlín.

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Tributación
y representante de la FES Colombia

María Fernanda Valdés
Coordinadora de proyecto
mvaldes@fescol.org.co

Bogotá, enero de 2021

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos policy papers, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

#QUIEROSABER: LA CIUDADANÍA A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA TRIBUTARIA



A pesar de todos los beneficios asociados con una mayor transparencia tributaria, en Colombia el acceso a los datos tributarios es bastante limitado. Hay poca información en las páginas oficiales y ni el uso de herramientas como el derecho de acceso a la información pública o el derecho de petición han logrado que investigadores, periodistas o ciudadanos encuentren datos vitales para entender el funcionamiento fiscal del país. La respuesta de las autoridades siempre ha sido que los datos no pueden ser públicos ni divulgados porque son confidenciales gracias al secreto fiscal.

En este artículo se muestra, mediante una revisión de la legislación colombiana, y varias experiencias internacionales, cómo podría proceder Colombia a garantizar



más transparencia tributaria sin entrar en líos legales. Además, el artículo termina con una propuesta que hace un grupo de universidades y organizaciones de la sociedad civil, en donde se expresa la necesidad de que, para avanzar hacia mayor transparencia tributaria, en el país se empiece con garantizar 1) información clara sobre quiénes reciben beneficios tributarios; 2) acceso a muestras representativas de datos anonimizados de declaraciones de renta de personas naturales; 3) que en los datos entregados se añada una casilla en las declaraciones de renta de personas naturales con la cual se pueda determinar si el declarante es mujer u hombre; y 4) la revelación de las sanciones efectivas a los evasores de impuestos.