



ECONOMÍA Y FINANZAS

CONSTRUYENDO UN MOVIMIENTO

El papel que han desempeñado las redes de la sociedad civil en la reforma tributaria progresiva de Colombia

Alejandro Rodríguez Llach
Mayo de 2024



Para lograr un desarrollo sostenible y democracias más estables es necesario reducir las desigualdades. Los Estados desempeñan un papel importante en la reducción de la desigualdad mediante el gasto y la regulación en favor de los más pobres, pero también mediante regímenes tributarios progresivos.



La Red de Trabajo Fiscal (RTF) nació en el contexto de una reforma tributaria regresiva en Colombia y está integrada por organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento de las universidades más prestigiosas del país.



El autor explica cómo la RTF consiguió formar una poderosa coalición que logró crear una nueva fuerza política en Colombia incidiendo satisfactoriamente en favor de una reforma tributaria progresiva.

Contenido

INTRODUCCIÓN	2
EL CONTEXTO COLOMBIANO Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA <i>RED DE TRABAJO FISCAL</i>	3
EL IMPULSO A LAS REFORMAS TRIBUTARIAS PROGRESIVAS EN COLOMBIA	5
LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MOTORES DEL CAMBIO	6
EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	8
LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE LA RTF PARA AQUELLOS QUE ABOGAN POR UNA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA EN TODO EL MUNDO	9
Referencias.....	10

INTRODUCCIÓN

La Red de Trabajo Fiscal (RTF) nació en el marco de un proyecto de ley para adoptar una reforma tributaria regresiva en Colombia impulsado por el presidente Iván Duque, quien fue elegido presidente en 2018, y está integrada por organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento de las universidades más prestigiosas del país. Combinando sus fortalezas y experiencia, la RTF consiguió formar una poderosa coalición que logró crear una nueva fuerza política en Colombia con el objetivo de lograr una reforma tributaria progresiva. En 2019 la RTF, con la colaboración de sus aliados en el Congreso, consiguió la aprobación de un artículo relacionado con los esfuerzos realizados para conseguir una reforma tributaria en el que se ordenaba la creación de una comisión de expertos para evaluar la pertinencia, razonabilidad y legalidad de los incentivos tributarios en el país. Esta comisión y las conversaciones que generó su informe (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios 2021) fueron determinantes en una propuesta que figura en la reforma tributaria de 2022 para eliminar un número importante de incentivos tributarios injustos y regresivos.

Este último proyecto de ley, aprobado en 2022, incorporó además muchas de las propuestas y recomendaciones presentadas por la RTF. Entre ellas se incluyen medidas para combatir la evasión y elusión tributaria, un impuesto al patrimonio renovado con tarifas más elevadas y progresivas, impuestos más altos a las ganancias ocasionales y sobre la renta por concepto de dividendos, la eliminación de los beneficios tributarios, así como un impuesto sobre las bebidas azucaradas y los productos ultraprocesados.

Este documento presenta una visión general de la tributación en Colombia con el fin de esbozar los factores que han impulsado a diversos actores de la sociedad civil a movilizarse y coordinarse. Entre ellos se incluyen los pasos más importantes en la formación de la coalición y el proceso de formulación de la agenda.

También identificamos los motores del cambio, así como las lecciones aprendidas gracias a esta iniciativa, las cuales pueden resultar útiles en otras situaciones en las que la replicación de esta estrategia resulte prometedora. El trabajo realizado por esta red ha producido resultados significativos en relación con la tributación progresiva en el país, demostrando que una sociedad civil activa y comprometida

con los asuntos tributarios es un componente clave necesario para lograr reformas que promuevan la tributación progresiva y la redistribución de los ingresos y la riqueza, a la vez que añaden vigor al debate democrático sobre los modelos económicos y fiscales necesarios para abordar las múltiples crisis que actualmente asolan el mundo.

EL CONTEXTO COLOMBIANO Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA RED DE TRABAJO FISCAL

Siendo ya de por sí la región que presenta las mayores disparidades en materia de ingresos y riqueza en el mundo, Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en América Latina y el Caribe. A pesar del crecimiento económico “estable” de las últimas décadas, con muy pocas recesiones económicas y aún menos crisis económicas, este crecimiento, impulsado principalmente por las industrias extractivas, no ha sido suficiente para reducir significativamente la pobreza. De hecho, en 2022, el 36,6% de la población del país vivía en la pobreza en términos monetarios, y el 13,8% en la pobreza extrema (DANE 2022a).

Por el contrario, tras un breve período de disminución de la desigualdad, en los últimos años ésta ha ido en aumento. La pobreza monetaria, ya en aumento incluso antes de la pandemia, es hoy sólo ligeramente inferior a la de hace una década (DANE 2022b). Las cifras más recientes sobre la concentración de los ingresos y la riqueza en Colombia revelan que el 10% de la franja superior de la población con mayores ingresos concentra el 55,6% de los ingresos totales, mientras que el 1% de la franja superior de los ingresos concentra el 17,8% (World Inequality Database 2022). En lo que respecta a la riqueza, la concentración es aún más extrema, ya que el 64,6% de la riqueza neta total del país está en manos del 10% de los hogares más ricos, mientras que el 50% de la franja inferior más pobre posee apenas el 3,9%. El 1% de la franja superior de los hogares más ricos posee más de una cuarta parte de la riqueza total del país, concentrando el 33,4% del total.

El bajo nivel de movilidad social (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2018), las altas tasas de pobreza y las trampas de pobreza relacionadas con las desigualdades de género y las de carácter geográfico ilustran la historia de un país con estabilidad económica, pero plagado de una injusticia social rampante (Dávila et al. 2022).

A pesar de esta extrema desigualdad, el sistema tributario en Colombia no ha sido diseñado para contribuir a reducir estas grandes brechas socioeconómicas, ya que es relativamente regresivo y genera muy pocos ingresos públicos a través de impuestos directos para destinarlos como recursos presupuestales para financiar servicios públicos y pro-

veer infraestructura pública como carreteras, hospitales o escuelas públicas. Al igual que la mayoría de los países de la región, Colombia obtiene una parte importante de sus ingresos tributarios de los impuestos indirectos, siendo una parte muy pequeña la procedente de los impuestos sobre la renta de las personas físicas (OCDE 2023). La tributación sobre el capital y la riqueza, aunque se mantiene, es baja ya que la base imponible es estrecha y existen múltiples exenciones que la hacen aún más estrecha. Así, la carga tributaria se desplaza de los individuos y empresas más ricos, incluidas las Empresas Multinacionales (EMN), a las personas que se encuentran en los escalones más bajos de la escala social, ya que incluso los impuestos directos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, son más elevados para las rentas del trabajo que para las del capital.

Como resultado, el sistema tributario colombiano no logra generar suficientes ingresos fiscales para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos de alta calidad que permitan combatir la pobreza extrema y, por ende, la desigualdad. Esto se puede observar analizando el cambio en el coeficiente de GINI antes y después de impuestos y transferencias. Mientras que la mayoría de los países de la OCDE, e incluso países de la región como Argentina o Brasil, logran reducir sustancialmente la desigualdad con la recaudación de impuestos, en Colombia el cambio en el coeficiente de GINI es insignificante. Aunque el gasto público no es totalmente progresivo, el diseño del sistema tributario contribuye a esta falta de progresividad.

Los ingresos tributarios en Colombia expresados como porcentaje del PIB han estado por debajo del 20 %, y las cifras más recientes para 2022 muestran un promedio del 19,5 % del PIB, menos que el promedio de ingresos tributarios recaudados en América Latina y el Caribe (21,7 %) y significativamente más bajos que el promedio de la OCDE de 34,1 %, lo que representa una brecha de casi 14 puntos porcentuales (OCDE et al. 2022).

Una administración tributaria endeble, un alto grado de informalidad y múltiples incentivos tributarios son ingredientes adicionales para un estatuto tributario inadecuado para reducir la desigualdad. Los incentivos tributarios se concentran en la parte superior de la distribución de los ingresos, ampliando las brechas en las tasas impositivas efecti-

vas (Alvaredo / Londoño 2014). Esto se explica por la economía política de las reformas tributarias en un país donde una extrema concentración de la riqueza influye efectivamente en la legislación y la formulación de políticas, lo que conduce a recortes de impuestos y afecta significativamente la recaudación de ingresos tributarios (Daude / Perret / Brys 2015).

Otros elementos tributarios también pueden contribuir a la desigualdad, como la falta de impuestos correctivos que protejan la salud pública, como por ejemplo los impuestos sobre las bebidas azucaradas. Varios estudios han demostrado que el consumo de productos alimenticios poco saludables repercute principalmente en los hogares de bajos ingresos a través de la baja productividad debida a las enfermedades crónicas no transmisibles, el “presentismo” y los gastos de bolsillo (León et al. 2021).

En el debate público existe consenso desde hace varios años sobre la necesidad de una reforma tributaria estructural en el país.

Sin embargo, estas esperanzas nunca se materializaron. Los gobiernos se mostraron o bien muy reacios a no perder capital político en las negociaciones de una reforma tributaria que desafiara los intereses de las élites, o bien demasiado débiles para hacerlo.

Sin embargo, a pesar de la clara necesidad de un sistema tributario más progresivo, las conversaciones monopolizadas por la tecnocracia y las asociaciones empresariales se centraron en la necesidad de una reforma fiscal que hiciera más eficiente el sistema tributario para lograr un entorno “favorable para las empresas” en Colombia. Aunque estos son objetivos legítimos para un sistema tributario, el debate público no abordó en profundidad las reformas necesarias para hacer el sistema tributario más progresivo, incluso se opuso enérgicamente a propuestas de impuestos progresivos como el aumento de la tributación a las rentas del capital.

En este contexto, la sociedad civil y las instituciones académicas dedicadas a los ámbitos de la justicia social, la protección social y los derechos humanos desde una perspectiva de justicia tributaria vieron la necesidad de desafiar las narrativas dominantes en torno a la tributación y la dirección (y el espíritu) de una reforma tributaria estructural en Colombia. Resultó natural insistir en el argumento de que, si bien existía una necesidad legítima de hacer más eficiente y simple el sistema tributario, dadas las extremas y múltiples desigualdades del país, una de las principales prioridades de la reforma tributaria en Colombia debía ser la progresividad en la tributación.

También era necesario añadir una nueva voz al debate público, una voz que pudiera ofrecer una perspectiva única sobre la tributación, así como sobre el propósito y la utilidad de los sistemas tributarios en Colombia, en virtud de las diferentes capacidades, enfoques y experiencia.

Así nació la RTF¹, compuesta por organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento de las universidades más reconocidas del país, con gran capacidad para influir y llamar la atención hacia una forma diferente de enfocar los impuestos. Combinando sus fortalezas y experiencias, la RTF logró forjar una poderosa coalición que logró crear una nueva fuerza política en Colombia que comparte el objetivo de lograr una reforma tributaria progresiva.

¹ Organizaciones participantes: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Colombia, Centro de Estudios en Derechos Justicia y Sociedad – Dejusticia, Cedetrabajo, Conexión Análisis, Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, Centro Externadista de Estudios Fiscales, Centro de Pensamiento de Política Fiscal de la Universidad Javeriana, programa de Maestría en Tributación de la Universidad de los Andes, Observatorio de Derecho Tributario y Hacienda Pública de la Universidad del Rosario.

EL IMPULSO A LAS REFORMAS TRIBUTARIAS PROGRESIVAS EN COLOMBIA

Forjar una iniciativa ciudadana asociada a organizaciones de la sociedad civil y centros de pensamiento académicos de renombre no es fácil. En muchos casos, aunque los intereses estén alineados, la comunicación y las conexiones no lo están; en algunos otros, no existen objetivos claros que guíen la construcción de una estrategia y acciones coordinadas; o en otros casos, como ocurre en muchos países del mundo, el espacio de trabajo de la sociedad civil es muy estrecho o incluso inexistente.

Afortunadamente, cuando se creó la RTF en Colombia, el entorno de trabajo para la sociedad civil era adecuado (al menos en las ciudades), y ya se había dado una colaboración previa entre algunos de los miembros de la red, lo que facilitó la organización de reuniones con un grupo más amplio interesado en unirse al movimiento. Sin embargo, el factor más crucial que le permitió dar los primeros pasos como una red fue un consenso sobre el problema que pretendía abordar: los alarmantes niveles de desigualdad en el país y el papel de la política tributaria a la hora de frenarla o reforzarla. De ahí que los distintos miembros de la red tuvieran un objetivo común y soluciones concretas que aportar.

El papel de los incentivos tributarios fue fundamental para construir una agenda común. Al principio, no estaba del todo claro cuáles eran los distintos diagnósticos y soluciones que planteaban al sistema tributario las distintas organizaciones que se habían unido a la red. Sin embargo, pronto quedó claro que el tema de los múltiples regímenes tributarios especiales dentro del sistema tributario colombiano, así como la falta de transparencia en el proceso de aprobación y evaluación, tenían un impacto sobre la movilización de recursos públicos, la reducción de las desigualdades socioeconómicas, y la gobernabilidad y democracia en el país. Esto hizo posible que, bajo la coordinación y liderazgo de FES Colombia, diferentes actores de la red se reunieran por primera vez para discutir distintas posibilidades y estrategias para llevar a cabo una revisión de los incentivos tributarios existentes y avanzar hacia una sistematización del proceso de aprobación y evaluación de estos.

Centrarse en los incentivos tributarios propició la oportunidad de que en la recién creada red se fomentaran debates sobre cuestiones subyacentes relacionadas con los in-

centivos tributarios vinculados a la progresividad, como la equidad horizontal entre la tributación del trabajo y la del capital, la eficiencia en la recaudación de impuestos de las personas más ricas y las grandes empresas, la transparencia y la rendición de cuentas, entre otros temas clave. Estas conversaciones sirvieron como base sobre la cual construir una agenda mucho más amplia que cubriera la mayoría de los elementos que debería abarcar una reforma tributaria progresiva.

El contexto político también desempeñó un papel fundamental en el fortalecimiento de una red decidida a trabajar conjuntamente para influir en la toma de decisiones en materia de política tributaria. El expresidente Iván Duque, elegido en 2018, fue el único candidato que en su campaña prometió explícitamente introducir nuevos incentivos tributarios para las inversiones a gran escala y para diversos sectores específicos (a un estatuto tributario ya desbordado de regímenes especiales), contraviniendo todas las evidencias y recomendaciones de los expertos en la materia. Además, se comprometió a eliminar gradualmente el impuesto al patrimonio que Colombia ha tenido desde principios del siglo XX, argumentando que esto promovería la inversión.

Su llegada a la presidencia y su primera reforma tributaria, la cual contenía muchos de estos elementos regresivos y que desfinancian al Estado, enviaron una clara señal a las organizaciones sociales y académicas sobre la necesidad de emprender esfuerzos coordinados (Rodríguez Llach 2018). Esto se hizo, en primera instancia y, sobre todo, para oponerse democráticamente a las medidas regresivas y, en segundo lugar, para establecer un enfoque estratégico dirigido a influir en un cambio en el paradigma tributario basado en el “efecto derrame” a uno centrado en la progresividad tributaria para reducir la pobreza y la desigualdad.

LA IDENTIFICACIÓN DE LOS MOTORES DEL CAMBIO

Aunque la estrategia de la RTF nunca se documentó formalmente como una teoría del cambio, pueden identificarse tres componentes principales: una estrategia de comunicación, una estrategia de incidencia política y una estrategia de campañas en los medios de comunicación.

En cuanto a la estrategia de comunicación, hubo distintos componentes que desempeñaron un papel decisivo como motores del cambio. En primer lugar, la labor educativa en materia tributaria fue crucial para establecer una comprensión básica que facilitara debates sustanciales sobre la tributación en Colombia. Hasta ese momento, los grupos económicos tecnocráticos e influyentes habían actuado como guardianes en los debates sobre tributación, lo que se tradujo en una exclusión tácita de la mayoría de la ciudadanía. Esto, a su vez, se traducían en una falta de comprensión de los principios y conceptos tributarios o de los retos principales que rodean al sistema tributario. La simplificación de estos conceptos y principios, la divulgación de las principales características del sistema tributario colombiano (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana 2018), y la realización de campañas dirigidas a un público no especializado, proporcionaron un terreno fértil para las posteriores discusiones ciudadanas sobre los impuestos.

Otro elemento clave de la estrategia de comunicación fue el uso de técnicas comunicativas que trastocaron los enfoques convencionales en materia de impuestos. Los videos en redes sociales sobre diversos temas tributarios y de actualidad, especialmente en plataformas como TikTok, dirigidos a segmentos específicos de la población, le permitieron a la RTF llegar a nuevas audiencias, incluyendo una población más joven que rara vez participaba en este tipo de discusiones. Estas acciones permitieron abordar el tema de manera diferente y llamar la atención sobre el sistema tributario colombiano, no solo a través de nuevas técnicas de mensajería y narrativas, sino también empleando plataformas de comunicación innovadoras.

Estas acciones, sumadas a esfuerzos de comunicación más tradicionales basados en herramientas como artículos de opinión y artículos de prensa, facilitaron la demo-

cratización del debate y contribuyeron a influir en el discurso público sobre tributación². Todo ello permitió que nuevos actores se involucraran en estos asuntos y participaran más activamente en el llamamiento de la sociedad civil en pro de una reforma tributaria progresiva.

En cuanto a la incidencia política, las estrategias dirigidas a distintos agentes implicados dieron lugar a debates muy animados y a propuestas de tributación progresiva. Dirigirse a los responsables de la toma de decisiones y a los encargados de la formulación de políticas resultó esencial. Aprovechando los contactos y vínculos de los miembros de la red, la RTF consiguió convencer a un amplio abanico de personas encargadas de la formulación de políticas y de personas influyentes en la toma de decisiones para que asistieran a las reuniones y actos organizados por la red. Todos ellos escucharon los múltiples puntos de vista y propuestas de la red y aportaron sus comentarios y reacciones. Esto no sólo reforzó las posiciones y propuestas de la red, haciéndolas políticamente viables, sino que también ayudó a establecer con estos agentes relaciones de consultoría basadas en la confianza.

De forma simultánea, se estableció una relación de consultoría con las Unidades de Trabajo Legislativo³ del Congreso, aprovechando la experiencia técnica de varias organizaciones de la red. Dado que las reformas tributarias se debaten en el Congreso, el hecho de posicionarse como expertos ante los grupos de asesoría parlamentaria fue crucial para influir en las perspectivas sobre la necesidad de reformar el sistema tributario. Además, mantener una comunicación abierta con estos grupos le permitió a la RTF obtener información valiosa de forma anticipada y, con ello, responder adecuadamente conforme se iban desarrollando los acontecimientos. Esta relación le dio acceso a importantes mecanismos de influencia, entre ellos las declaraciones realizadas durante las sesiones

² En el siguiente enlace se pueden consultar los distintos artículos relacionados con la RTF: <https://www.elespectador.com/tags/red-de-trabajo-fiscal/>

³ Las Unidades de Trabajo Legislativo son equipos asignados a todos los miembros del Congreso para asesorar, investigar, informar e instruir a los delegados sobre diversos temas relacionados con los proyectos de ley que se debaten en el Congreso.

conjuntas del Congreso para la reforma tributaria de 2019⁴.

Otro elemento crucial fue el de ampliar la incidencia política a un público general, es decir, los ciudadanos. Para lograrlo, un factor clave a la hora de captar la atención fue vincular las acciones de la Red con diversos hitos del contexto nacional, conectando así los asuntos relacionados con la fiscalidad con temas seguidos de cerca por el público. Durante las campañas electorales, la Red realizó diversos análisis de las propuestas de los candidatos, debates y entrevistas, que posteriormente se difundieron a través de artículos de prensa y videos en las redes sociales.⁵ Del mismo modo, durante la pandemia de COVID-19, la red organizó una serie de seminarios web⁶ en los que participaron figuras muy reconocidas e influyentes en la formación de la opinión pública para abogar por respuestas fiscales progresivas que protegieran a los más afectados por la pandemia debido a la ausencia de una red de seguridad social sólida. Esto, unido a las intervenciones de distintos miembros de la red en foros públicos de gran visibilidad organizados por medios de comunicación o sindicatos y asociaciones, hizo que el discurso público se decantara a favor de políticas tributarias progresivas.

Por último, la estrategia de centrarse en acciones mediáticas constituyó un tercer elemento que reforzó el papel de la Red en la esfera pública. Aprovechando las múltiples habilidades de sus miembros, se emprendieron acciones de gran impacto. Por ejemplo, algunos miembros de la RTF presentaron una demanda de inconstitucionalidad⁷ contra el sistema tributario por incumplir los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia, suscitando debates exhaustivos sobre la progresividad del sistema tributario en diversos espacios (medios de comunicación y debates televisivos)⁸ que influyeron eficazmente en el debate público. La Red también presentó propuestas alternativas concretas para la reforma tributaria⁹ que eran más progresivas y generaban mayores ingresos que las propuestas por el gobierno (Red de Trabajo Fiscal 2020). Esto animó a los ciudadanos a imaginar diferentes formas de reformar el sistema tributario tanto para reducir las brechas socioeconómicas como para

financiar mejor al Estado colombiano en un esfuerzo por respetar los derechos humanos de su población. Todas estas tácticas fueron acompañadas por la participación de figuras públicas que defendieron los mensajes y las acciones de la red, ampliando así la influencia de la red en diversos segmentos de la sociedad.

4 Hay una grabación en video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=yxMRnrTCCOg&t=2343s>

5 Véase, por ejemplo, Espitia 2022.

6 Véase: <https://www.facebook.com/Dejusticia/videos/538072907074030/>; véase también: <https://www.facebook.com/ofiscalpuj/videos/561910411160451/>; <https://www.facebook.com/fescol/videos/qu%C3%A9-pasa-con-los-mecanismos-constitucionales-de-control-democr%C3%A1tico-y-las-medida/1464199233780881/>; <https://www.facebook.com/fescol/videos/envivodamos-inicio-al-tercer-conversacovid-de-la-redfiscal-quierosaber-est%C3%A1n-en-/777172129483437>

7 Véase: <https://www.dejusticia.org/demandamos-todo-el-sistema-tributario-ante-la-corte-constitucional/>

8 Véase también: <https://www.larepublica.co/analisis/jose-ignacio-lopez-2780651/demandar-el-estatuto-tributario-3051178/>; <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/tributacion-regresiva-3014584>

9 Véase también: https://www.ofiscal.org/_files/ugd/e33cd-b_8e4b800b2d254a8799e03e3d24dcc872.pdf

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

Aunque se necesita tiempo para que el proceso de creación de la red y el ejercicio de su influencia en una cuestión tan polémica como la tributación produzca resultados reales, es importante destacar algunos de los resultados tangibles que pueden asociarse a la labor de la RTF en materia de tributación progresiva a lo largo de los últimos cinco años.

Antes que nada, la opinión pública ha llegado a considerar a la RTF como una red independiente, que posee los conocimientos técnicos necesarios para respaldar sus posiciones y propuestas, al tiempo que mantiene estrechos vínculos con los movimientos sociales y la ciudadanía. Este perfil único y su peso en los debates en materia tributaria en el país le han conferido el estatus de voz autorizada, a la que consultan con frecuencia los medios de comunicación, dedicando una amplia cobertura de prensa¹⁰ a sus campañas de incidencia política. Este reconocimiento se vio reforzado por la inclusión de la RTF en la edición 2021 de "Personajes del Año"¹¹ del periódico El Espectador, uno de los medios de comunicación más conocidos y respetados del país.

Sin embargo, quizás uno de los resultados más sobresalientes derivados de las actividades de la Red se puede ver en ciertas decisiones relacionadas con la tributación y las propuestas de reformas tributarias presentadas en Colombia en los últimos años. Por ejemplo, en la reforma tributaria de 2019 y en colaboración con aliados en el Congreso, la RTF logró que se aprobara un artículo que ordenaba la creación de una comisión de expertos para evaluar la pertinencia, razonabilidad y legalidad de los incentivos tributarios en el país, un tema que ha sido prioritario para la RTF desde su creación. Esta comisión y las conversaciones en torno al informe que presentó (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios 2021) fueron determinantes en la

propuesta incluida en la reforma tributaria de 2021¹² para eliminar un número importante de incentivos tributarios injustos y regresivos.

Además, el último proyecto de ley, aprobado en 2022, incorporó muchas de las propuestas y recomendaciones formuladas por la RTF (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2022). Entre ellas, medidas para combatir la evasión y elusión tributaria, un impuesto al patrimonio renovado con tarifas más elevadas y progresivas, impuestos más altos a las ganancias ocasionales y sobre la renta por concepto de dividendos, la eliminación de beneficios tributarios, así como un impuesto sobre las bebidas azucaradas y los productos ultraprocesados, entre otras cosas. Aunque todavía queda mucho trabajo por hacer para que el sistema tributario colombiano sea realmente progresivo, estos resultados constituyen sin duda pasos de gran importancia en el camino.

Es importante mencionar que esta reforma incluyó estos componentes en gran medida porque algunos miembros de la RTF fueron nombrados para que ocuparan cargos públicos en el nuevo gobierno del presidente Gustavo Petro, lo cual le otorgó al movimiento una influencia significativa tanto en el Ministerio de Hacienda como en la administración tributaria (DIAN). El trabajo que adelantó la red reuniendo insumos académicos, promoviendo discusiones técnicas sobre reformas tributarias progresivas viables e introduciendo propuestas concretas jugó un papel fundamental para hacer posible el tipo de reforma que se aprobó en 2022.

¹⁰ Véase también: <https://www.elespectador.com/economia/como-deberia-ser-la-proxima-reforma-tributaria-articulo/>; <https://www.semana.com/economia/articulo/reforma-tributaria-de-colombia-en-2021/308244/>

¹¹ »La importancia de elevar el nivel a la discusión sobre los impuestos en Colombia« disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/la-importancia-de-elevar-el-nivel-a-la-discusion-sobre-los-impuestos-en-colombia-personajes-del-ano-2021-el-espectador/>

¹² Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-160311%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA DE LA RTF PARA AQUELLOS QUE ABOGAN POR UNA TRIBUTACIÓN PROGRESIVA EN TODO EL MUNDO

De este recuento de la experiencia de la RTF pueden extraerse valiosas lecciones para otras organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y movimientos en pro de la justicia tributaria de todo el mundo que busquen construir y fortalecer redes para influir en las decisiones políticas que promuevan una tributación progresiva. Reconociendo que el entorno político, el ecosistema de la sociedad civil y muchos otros factores pueden cambiar en función del contexto, las enseñanzas que aquí se exponen se formulan de la forma más general y universal posible para potenciar su utilidad y facilitar su aplicación en otros contextos.

Una de las lecciones más valiosas del trabajo de la RTF es la importancia capital de una estructura y un sistema de gobernanza flexibles. Esta flexibilidad ha demostrado ser la piedra angular de nuestro éxito, ya que nos ha permitido responder con rapidez a coyunturas críticas y a situaciones imprevistas sin tener que atascarnos en engorrosos procesos de toma de decisiones. A diferencia de otros modelos organizacionales más rígidos, la estructura adaptable de la Red le ha permitido mantenerse ágil en un entorno que cambia rápidamente. Cuando se enfrenta a oportunidades o retos, es capaz de movilizar a sus miembros y recursos de manera eficiente, realizando intervenciones oportunas que pueden tener un profundo impacto en los esfuerzos de incidencia política. Esta flexibilidad les permite a sus miembros participar en acciones que se ajustan a sus prioridades individuales y a su experiencia, mientras que evita que la Red se involucre en iniciativas que podrían verse restringidas por limitaciones impuestas por financiadores o por consideraciones estratégicas. En última instancia, este énfasis en la adaptabilidad ha hecho que la RTF sea más resiliente y esté mejor equipada para navegar por el complejo panorama del cambio social y político.

Otra lección fundamental extraída del trabajo de la RTF es la importancia decisiva de presentar propuestas de reformas tributarias alternativas concretas provistas de un contenido técnico sofisticado. Este enfoque ha servido como eje en los esfuerzos de incidencia política de la Red, ya que no sólo hace hincapié en la existencia de alternativas viables, sino que también subraya la capacidad técnica y el compromiso de la Red a la hora de proponer soluciones que se ajusten a los principios de una tributación progresiva. Al presentar propuestas de reforma tributaria integrales y bien fundamentadas, la RTF le ha demostrado en todos

sus esfuerzos a los encargados de la formulación de políticas y al público en general que existen vías alternativas que pueden reducir significativamente la desigualdad y, al mismo tiempo, aumentar los flujos de ingresos. Este énfasis en una reforma tributaria sustantiva no sólo le ha dado forma al discurso, sino que también ha reforzado la credibilidad y fiabilidad de la Red como una fuerza proactiva a la hora de abordar las disparidades socioeconómicas y de incidir en favor de políticas tributarias que beneficien a la sociedad en general.

Por último, la diversidad de habilidades, conocimientos, perfiles y conexiones entre los miembros de la RTF también ha sido un recurso de valor incalculable. Esta diversidad ha demostrado ser un catalizador a la hora de generar un impulso político y llegar a una amplia gama de agentes de diversos sectores. La RTF ha demostrado el gran impacto que pueden tener las organizaciones que se centran en la tributación desde múltiples perspectivas. Algunos miembros se especializan en aspectos económicos, mientras que otros la abordan desde la perspectiva de la normativa fiscal y otros desde la óptica de los derechos humanos. Cada uno de estos puntos de vista contribuye a crear un rico entramado de argumentos, narrativas y enfoques estratégicos que realzan los esfuerzos colectivos de incidencia política.

Además, la presencia de organizaciones con relaciones consolidadas con diversos actores políticos, como sindicatos, movimientos ecologistas y feministas, ha ampliado su alcance, permitiéndole interactuar con múltiples partes interesadas.

Dedicarse a incidir en la justicia tributaria es una tarea que puede parecer lejana e insondable para el público en general, a menudo envuelta en discusiones técnicas y protegida por poderosos grupos de interés. Sin embargo, la justicia tributaria es un componente fundamental en la lucha contra las desigualdades socioeconómicas, tanto a nivel nacional como mundial. La movilización de la sociedad es esencial para contrarrestar el control de los grupos de presión sobre las políticas tributarias y garantizar que estas políticas sirvan para mejorar la sociedad. Deben servir para financiar los servicios públicos, reduciendo así la pobreza y la desigualdad, así como para financiar la transición hacia energías limpias y hacer frente al cambio climático, medidas que se necesitan con urgencia.

La construcción de redes multidisciplinares con miembros que representan distintas perspectivas sobre la tributación, con el apoyo del sector académico, ha demostrado ser una estrategia eficaz para generar un impulso político y obtener una masa crítica que impulse la aplicación de reformas progresistas. Estas reformas deberían centrarse principalmente en la tributación al capital y la riqueza, con el objetivo de contribuir a la justicia social y defender los principios democráticos de nuestras sociedades. La pandemia de COVID-19, la crisis del coste de la vida debida al aumento de los precios de los alimentos y la energía, y la amenaza inminente del cambio climático han puesto de relieve la necesidad urgente de cambiar el paradigma tributario si las sociedades quieren alcanzar sus metas y objetivos sociales y medioambientales.

REFERENCIAS

Alvaredo, Facundo / Londoño Vélez, Juliana (2014): Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993–2010, *Revista de Economía Institucional* 16, 31, 157–194.

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021): Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Disponible en: <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>.

DANE (2022a): Información Pobreza monetaria nacional 2022 Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2022.pdf> (Último acceso: 29 abril 2024).

DANE (2022b): En 2021, en el total nacional la pobreza monetaria fue 39,3% y la pobreza monetaria extrema fue 12,2%. Comunicado de prensa, 22 de abril de 2022; <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria/pobreza-monetaria-2021>.

Daude, Christian / Perret, Sarah / Brys, Bert (2015): Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green. *Documentos de trabajo del Departamento de asuntos económicos de la OCDE*, No. 1234, OECD Publishing, París; disponible en: <https://doi.org/10.1787/5js0cqs9605g-en>.

Dávila Contreras, María Ximena / Chaparro González, Nina / Rodríguez Llach, Alejandro / León Torres, Diana Carolina (2022): Renta básica feminista: de la utopía a la necesidad urgente. Bogotá: Editorial Dejusticia.

Espitia, Jorge Enrique (2022): ¿Qué proponen los candidatos sobre el impuesto a la renta en Colombia? En: *El Espectador* (20 de mayo de 2022); disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/que-proponen-los-candidatos-sobre-el-impuesto-a-la-renta-en-colombia/>.

León Torres, Diana C. / Rodríguez Llach, Alejandro / Guarnizo Peralta, Diana (2021): Impuesto a las bebidas azucaradas. Una idea a favor de la salud pública. Bogotá: Editorial Dejusticia.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022): Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social; disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-200786

Observatorio Fiscal Universidad Javeriana (2018): Guía ciudadana a la tributación y el gasto del Estado colombiano; disponible en: <https://www.ofiscal.org/guias-ciudadanas>.

OECD (2018): A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility, OECD Publishing, París; disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en> (Último acceso: 29 abril 2024).

OECD et al. (2022): Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022, OECD Publishing, París; disponible en: <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>

OECD (2023): Revenue Statistics 2023 – Colombia; disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-colombia.pdf> (Último acceso: 29 abril 2024).

Red de Trabajo Fiscal (2020): Propuestas de reforma tributaria para mitigar los efectos económicos ocasionados por la pandemia COVID-19; disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/11/Propuestas-de-reforma-fiscal-para-mitigar-los-efectos-economicos-ocasionados-por-la-pandemia-COVID-19.pdf>

Rodríguez Llach, Alejandro (2018): Lo que se le escapa a la Ley de Financiamiento: ¿otra oportunidad perdida? En: *Dejusticia* (21 de noviembre de 2018); disponible en <https://www.dejusticia.org/column/lo-que-se-le-escapa-a-la-ley-de-financiamiento-otra-oportunidad-perdida/>.

World Inequality Database (2022): Distribución del ingreso, Colombia, 2002–2021; disponible en: <https://wid.world/es/country/es-colombia/> (Último acceso: 29 abril 2024).

ACERCA DEL AUTOR

Alejandro Rodríguez Llach jefe de Incidencia Política de la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (ICRICT). Economista con maestría en economía aplicada de la Universidad de los Andes de Colombia. Durante más de siete años se ha dedicado al análisis de las relaciones entre política fiscal, desigualdad y derechos humanos. Anteriormente trabajó para organizaciones como Dejusticia coordinando el trabajo sobre justicia tributaria y derechos humanos y ha sido consultor del Centro Carter y de la La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

PIE DE IMPRENTA

Publicado por:
Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Alemania
Correo electrónico: info@fes.de

Departamento responsable de la publicación:
División de Cooperación Internacional /
Política mundial y europea
<https://www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik>

Responsable: Sarah Ganter | Política financiera internacional
sarah.ganter@fes.de

Diseño y maquetación: pertext, Berlin | www.pertext.de
Ilustraciones: edeos – digital communication GmbH

Pedidos/Contacto:
Katrien Klüver, katrien.kluever@fes.de

Las opiniones expresadas en esta publicación no son necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). El uso comercial de los medios publicados por la FES no está permitido sin la autorización escrita de la FES. Las publicaciones de la FES no pueden utilizarse con fines electorales.

ISBN 978-3-98628-632-3

© 2024

