

## EL ESTALLIDO SOCIAL Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SITUACIÓN TRIBUTARIA EN COLOMBIA

María Fernanda Valdés Valencia

19 de julio de 2021

### Introducción

El 28 de abril de 2021, ante el llamado a un paro nacional realizado por algunas organizaciones sociales, mayoritariamente sindicales, y frente al descontento por una propuesta fiscal, la llamada Ley de solidaridad sostenible del gobierno del presidente Iván Duque (2018-act.), comenzó en Colombia el estallido social más generalizado y combativo de su historia reciente. Este estallido fue, además, algo inesperado en un país que enfrentaba confinamientos obligatorios en varias ciudades por la altísima incidencia de la COVID-19, y en donde, dada su historia reciente de conflicto armado, la protesta social no ha sido una forma generalizada de participación ciudadana, pues existe un miedo siempre latente hacia la estigmatización y la asociación de los manifestantes con grupos armados o criminales.

Las multitudinarias manifestaciones lograron algo también inédito: hundieron en pocos días una reforma fiscal que ni siquiera fue debatida por el Congreso y obligaron a presentar su renuncia al ministro de Hacienda,

Alberto Carrasquilla. Colombia es de los países que más veces modifica su sistema tributario en el mundo, con un promedio de reforma de 1,5 años, pero a pesar de tanto activismo tributario, hasta 2021 todas las propuestas fiscales, hasta las más impopulares<sup>1</sup>, habían pasado sin mayores problemas en el Congreso y no generaban la más mínima reacción ciudadana, lo cual hizo de este estallido uno más particular aún.

El objetivo de este ensayo es analizar el gran estallido social colombiano y su relación con la propuesta fiscal, con miras a resaltar las implicaciones para el futuro de la fiscalidad en el país. El texto está dividido en tres secciones: en la primera se hablará de la propuesta fiscal y su carácter progresivo; en la segunda se ahondará sobre las características de la propuesta que hicieron que generara tanto descontento; y, por último, el artículo se cerrará con unas reflexiones sobre las implicaciones del estallido tanto en la forma en que se ana-

---

<sup>1</sup> Un ejemplo de estas reformas impopulares fue la Ley 1819 de 2016 del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), que aumentó la tarifa general del IVA del 16% al 19%.

lizan las reformas fiscales como en sus consecuencias a largo plazo en la fiscalidad en Colombia.

### **La propuesta de reforma tributaria de 2021, una apuesta progresiva**

La situación que se vive en Colombia en medio de la pandemia del coronavirus es verdaderamente dramática. Según datos oficiales, en 2020 la pobreza llegó a niveles del 42% y la pobreza extrema al 15,1%, mientras que un 30% de la población no tiene ingresos suficientes para consumir las tres comidas al día y pasa hambre. En este contexto se desarrolló la protesta.

La llamada por el gobierno ley de solidaridad, una propuesta que buscaba recaudar dos puntos extras del PIB, el recaudo más ambicioso de la historia de un país experto en reformas tributarias, y en los momentos de mayor caída de la economía del que se tenga registro, fue sin duda un catalizador del gran malestar y las injusticias sociales que se viven en Colombia.

Una narrativa que se oyó mucho durante los días posteriores a la radicación del proyecto de ley en el Congreso, el 15 de abril, fue que el motivo del descontento social estaba relacionado con que era una propuesta regresiva que afectaba negativamente a los más pobres. Y es que la reforma era tan extensa y ambiciosa que, en varios de sus 163 artículos, había

medidas que parecían ir en contra de esos más pobres, principalmente por la afectación de precios de alimentos o de combustibles, lo que propició que algunos analistas resaltarán algunos artículos para catalogar a toda la reforma como regresiva y antipobres.

No obstante, ante reformas complejas y extensas, como los de la ley de solidaridad, elegir un par de artículos no es la forma ideal de medir la progresividad global. En la literatura científica se emplean estudios de incidencia que miden hipotéticamente la desigualdad, antes y después de la reforma, para saber cuál es su efecto global, el llamado efecto redistributivo, y definir de ahí su nivel de progresividad o regresividad. Asimismo, se usa la división de la población en deciles, y se organiza a la población desde el decil 1 (el 10% más pobre) hasta el 10 (el 10% más rico), mostrando cuál sería el efecto de la reforma fiscal decil por decil<sup>2</sup>.

Aunque en Colombia no existe una ley que exija hacer este tipo de estudios de incidencia y progresividad a la hora de presentar reformas tributarias, ni tampoco se realizan de forma periódica para ver cómo afecta la fiscalidad a la desigualdad —como sí ocurre en muchos países (Rodríguez, 2017)—, en esta ocasión el Ministerio de Hacienda decidió, según se

<sup>2</sup> Para una discusión sobre otras medidas de progresividad, ver Jiménez (2015).

expone en la exposición de motivos de la reforma propuesta, hacer un estudio riguroso de incidencia para mostrar su efecto redistributivo y la afectación por deciles.

Al analizar este estudio se puede sostener fácilmente que, dado su efecto hipotético en la desigualdad y dada la distribución de cargas por

deciles, la reforma era una propuesta progresiva. La exposición de motivos mostraba que, con este proyecto de ley, en 2030 el país pasaría de un índice Gini de 53,1 a uno de 43,7 (el índice Gini, comúnmente usado para medir la desigualdad de los países, denota menos desigualdad cuanto menor sea su valor).

**TABLA 1. Análisis de incidencia del Proyecto de ley de solidaridad sostenible**

Decil	IVA		Renta y dividendos		Transferencias		Efecto total acumulado sobre el poder adquisitivo
	Sin el proyecto de ley	Con el proyecto de ley	Sin el proyecto de ley	Con el proyecto de ley	Transferencia mensual promedio	Con el proyecto de ley	
1	-1%	5%	0%	0%	\$ 166.640	62%	68%
2	-2%	0%	0%	0%	\$ 142.948	22%	25%
3	-3%	-1%	0%	0%	\$ 112.496	13%	14%
4	-4%	-3%	0%	0%	\$ 90.050	8%	9%
5	-4%	-5%	0%	0%	\$ 44.132	3%	3%
6	-4%	-5%	0%	0%	\$ 7.557	0%	0%
7	-4%	-5%	0%	0%	\$ 2	0%	-1%
8	-4%	-6%	0%	0%		0%	-1%
9	-4%	-6%	0%	0%		0%	-2%
10	-2%	-3%	-9%	-12%		0%	-4%

Fuente: Proyecto de ley de solidaridad sostenible.

Esta reducción de la desigualdad es significativa y, de materializarse, implicaría que Colombia dejaría de ser el segundo país más desigual de América Latina (región líder en desigualdad en el mundo) y se convertiría en uno de los países con menos desigualdad de la región, acercándose a valores como los de Uruguay y Argentina.

Esta reducción en tan solo diez años sería también muy relevante bajo una perspectiva histórica: en la región solo se podría comparar con la reducción que se logró en países como Ecuador, Argentina y Bolivia durante el boom de los *commodities* (2000-2014) bajo gobiernos progresistas.

En cuanto al efecto por deciles, el proyecto de ley mostraba que los deciles más pobres (1, 2, 3, 4 y 5) iban a ser los grandes beneficiados, con aumentos importantes del poder adquisitivo; mientras que los más altos (7, 8 y 9) —y sobre todo el más alto (10)—, serían los que más contribuirían, lo que muestra indudablemente la carga progresiva de esta propuesta de reforma (ver tabla 1).

### **¿Qué fue lo que tanto molestó de esta propuesta?**

La propuesta de reforma era, entonces, categóricamente progresiva. No obstante, el gran levantamiento que generó en las calles de Colombia merece hacer un análisis más profundo que explique cuál fue la base del malestar que motivó que —en un país que usualmente no protesta, y que ha sido siempre apático a los asuntos fiscales—, la ciudadanía reaccionara como lo hizo.

Una hipótesis que surgió pronto, principalmente entre los grupos de economistas del país, es que había un desconocimiento profundo de la reforma y de los beneficios que traería para los más necesitados, posiblemente a raíz de una mala estrategia de comunicación<sup>3</sup>, algo parecido a lo que pasó en Ecuador en 2015, cuando una propuesta de gravar las herencias de los ecuatorianos más ricos generó una movilización de gente del común que no iba a verse afectada

por el impuesto, en una protesta que casi terminó con el derrocamiento del presidente Rafael Correa (2007-2017).

No obstante, si bien en Colombia el problema de comunicación de la reforma y la arrogancia de las autoridades del Ministerio fue evidente, esta sí tenía un elemento de fondo que la ciudadanía vio claramente, mucho antes que los analistas económicos y académicos del país: el tipo de redistribución y reducción de desigualdad que generaba era principalmente un traspaso de ingresos de la clase media hacia las clases bajas, con poca afectación a los más ricos.

Los análisis de incidencia como el que presentó el gobierno de Colombia se realizan con metodologías empleadas —y basadas— comúnmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el mundo desarrollado. Estos análisis presentan, sin embargo, grandes limitaciones al ser usados en países con excesiva desigualdad y pobreza como Colombia. Una de estas limitaciones es la dificultad de ubicar en estas tablas a la población que se conoce como de “clase media”.

Para el análisis del caso colombiano hay que entender que —distinto a lo que sucede en los países desarrollados, y dado el altísimo nivel de pobreza del país— la clase media medida de forma absoluta como las per-

<sup>3</sup> Ver por ejemplo Deutsche Welle (2021).

sonas con baja probabilidad de caer en la pobreza (López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011), no está concentrada en el centro de la distribución, sino en los deciles altos: 7, 8, 9 y parte del 10. Estos deciles, como se observa en la tabla 1, son precisamente los que, según el análisis del Ministerio, más poder adquisitivo perderían, en conjunto, con la ley de solidaridad sos-

tenible. Se trata de una clase media que, además, como refleja la tabla 2, y al contrario que las clases medias de los países desarrollados, tiene unos ingresos limitados, cuya mayoría devenga menos que el salario mínimo legal colombiano: 828.116 pesos para el año 2019, lo correspondiente a 225 euros.

**TABLA 2. Ingreso per cápita promedio por decil, 2019**

Decil	Per cápita mensual en pesos	Per cápita mensual en euros
1	79.236	21,6
2	162.321	44,2
3	231.057	62,9
4	301.059	81,9
5	380.985	103,6
6	478.574	130,2
7	603.328	164,1
8	787.967	214,4
9	1.122.568	305,4
10	2.902.911	789,7

Fuente: DANE.

La segunda limitación es la imposibilidad de observar en estas tablas la situación de los “ricos” de Colombia. La limitación viene, por un lado, de la utilización de datos de cuentas nacionales que tienden a subvalorar el ingreso de los que más ganan; y, en segundo lugar, de que en países con una desigualdad como la colombiana la división por deciles es insuficiente.

Interpretar al decil 10 como los ricos de Colombia es un gran error ya que en este hay una gran heterogeneidad, a tal punto que la desigualdad del mismo, medida por el coeficiente de Gini, es más alta que la desigualdad de toda la sociedad colombiana. En el decil 10 convive gente de clase media, ricos, superricos y super superricos, para usar la categorización de Garay y Espitia (2019). Es así como en el decil 10 coexisten “el cajero de un banco cualquiera, así

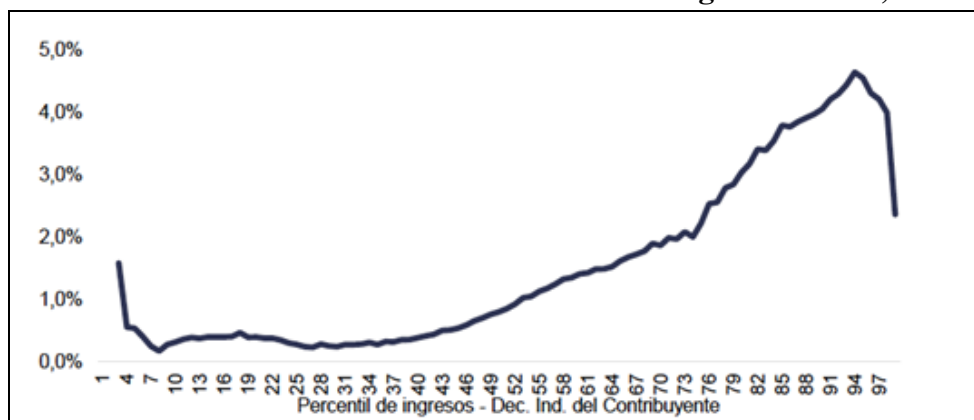
como el dueño de dicho banco” (*Razón Pública*, 2021).

Esta gran heterogeneidad en el decil 10 se explica por la altísima concentración de ingreso —y riqueza— existente en Colombia. Según el World Inequality Database, el 1% de la población más rica acumula el 20% del ingreso nacional, lo que convierte a los más pudientes de Colombia en unos de los más ricos del mundo en términos relativos. Para ponerlo en contexto, el 1% más rico de España recibe el 12,4% del ingreso nacional, esto es la mitad de lo que reciben los ricos colombianos.

Por eso el estudio de incidencia que presentó el gobierno no dejaba claro cómo el proyecto de reforma afectaba a los ricos, a esos que hacen parte del 1%, el 0,1% e incluso del 0,001% más rico del país. Algunas puntadas de la reforma mostraban, sin embargo, que quienes más iban a contribuir

no eran aquellos que están en la cima de la distribución, principalmente porque las rentas del capital y no laborales, las que componen la mayor cantidad del ingreso de los más ricos, no se modificaba de forma importante, mientras que buena parte del recaudo de esta reforma venía de poner a tributar renta a trabajadores de la clase media, al bajar el umbral para declarar renta. Y ello con el agravante de que los ricos, pero sobre todo los superricos y los super superricos colombianos, pagan bajísimos impuestos, como lo mostró el reciente informe de una comisión de expertos internacionales que analizó el sistema tributario colombiano en 2020, y concluyó que en Colombia, a medida que se es más rico, empieza a decaer la tasa efectiva de impuestos, hasta llegar a tasas irrisorias cercanas al 2%, como lo muestra la gráfica 1.

**GRÁFICA 1. Tasa efectiva de tributación de los ingresos brutos, 2018**



Fuente: Comisión de expertos tributarios, 2021.

A la gente en las calles, a los y las jóvenes que se manifestaban masivamente, incluso sin examinar exhaustivamente los análisis de incidencia de la reforma, se les hacía evidente que esta tenía un efecto global muy injusto. El hecho de que los jóvenes en las calles entendieran tan pronto estas injusticias refleja que en la ciudadanía de Colombia y América Latina existe una excelente comprensión sobre el nivel de desigualdad e injusticia, tal como lo mostró un informe reciente del PNUD (2021), donde se muestra una alta correlación entre la distribución del ingreso que la gente asume intuitivamente y las medidas objetivas basadas en datos oficiales.

### **Reflexiones finales: el despertar democrático y un futuro más justo**

En este ensayo se ha mostrado cómo la propuesta tributaria del gobierno Duque, en un sentido estricto, tenía un carácter progresivo, pero generó un malestar generalizado porque apuntaba a reducir la desigualdad transfiriendo ingresos de una clase media frágil a los más pobres, dejando inalterada la situación de los más privilegiados, que en Colombia concentra una altísima proporción de los ingresos y paga una tasa efectiva de impuestos irrisoria.

El caso colombiano muestra claramente los límites del concepto de progresividad y de sus métricas aplicadas a países con altísima desigualdad y pobreza. En los análisis de

incidencia, tal como se ha expuesto, una de las métricas más empleadas para medir la progresividad y el efecto redistributivo oculta, en países como Colombia, la situación de la clase media y de los más ricos. Por otro lado, la progresividad, tan usada por organismos internacionales, y presente incluso en el artículo 363 de la Constitución colombiana, es un concepto complejo que revela además una relación difícil con la justicia y la justicia tributaria. En países con una desigualdad tan alta, la progresividad de una reforma es una condición necesaria, pero no suficiente, para que sea justa. Para que lo sea, además de ser progresiva, debe apuntar a las causas estructurales de la desigualdad como, por ejemplo, a la altísima concentración del ingreso y la riqueza en los centiles y percentiles más ricos de la sociedad. Por esto, los análisis de progresividad deben ser complementados cuando se usan para analizar políticas fiscales.

La experiencia del estallido evidencia también que lo que se vivió en Colombia fue un despertar democrático en materia fiscal, compuesto por un surgimiento del recurso a la protesta como forma de participación democrática y la aparición de la fiscalidad como asunto relevante de deliberación ciudadana, en un país que, hasta hace poco, ni protestaba ni se interesaba por los asuntos fiscales.

Las razones detrás de este despertar son sin duda variadas y complejas,



pero es fácil de vislumbrar la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como uno de los factores detrás de este suceso. La firma del Acuerdo implicó, por un lado, que al haber ahora integrantes de la guerrilla representados por un partido político en el Congreso, el miedo a la estigmatización de las protestas haya mermado. Por otro, al perder la guerra el protagonismo en la agenda pública, es apenas natural el surgimiento de otros problemas relevantes, como son el tributario y el fiscal, asuntos tan centrales en las democracias modernas.

Las consecuencias de este despertar son contundentes. Mientras que un mes antes de las protestas la mayoría de propuestas tributarias discutidas en Colombia se basaban en aumentos del IVA y otras iniciativas que afectaban a la clase media y baja<sup>4</sup>, hoy, gracias a la veeduría de la ciudadanía que surgió con el estallido, no hay una sola medida de este estilo sobre la mesa para la próxima propuesta de reforma tributaria, que se espera que el gobierno nacional presente en julio de 2021. Las consecuencias serán, además, duraderas, pues pasarán muchos años antes de que algún actor político colombiano proponga una reforma que afecte negativamente a

las clases medias y bajas. Vale recordar que hasta hace poco estos sectores, principalmente las clases medias, eran el objetivo de recaudo de todas las reformas. Desde el estallido y por varios años, si en Colombia se quiere aumentar el recaudo, más tarde que temprano se tendrá que mirar hacia los que más tienen, estos que, como se ha visto, acumulan una altísima porción del ingreso nacional mientras pagan hoy impuestos minúsculos.

*María Fernanda Valdés. Coordinadora para la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) en temas económicos y de medio ambiente. Catedrática en la Universidad de los Andes (Bogotá). Doctora en Economía por la Freie Universität Berlin y autora del libro Reducing inequality in Latin America. The role of tax policy, publicado en 2016 por Routledge*

---

<sup>4</sup> En esta línea iban las propuestas del centro de pensamiento Fedesarrollo o de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF).



### Referencias bibliográficas

DEUTSCHE WELLE (2021): “Eduardo Lora: ‘Duque ya no tiene ningún juego político’” (6/5/2021). Disponible en: <https://www.dw.com/es/eduardo-lora-duque-ya-no-tiene-ning%C3%BAAn-juego-pol%C3%ADtico/a-57454436>

GARAY, L. J. y ESPITIA, J. E. (2019): *Dinámica de las desigualdades en Colombia en torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*, Bogotá, Ediciones Desde Abajo.

JIMÉNEZ, J. P. (2015): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

LÓPEZ-CALVA, L. F. y ORTIZ-JUÁREZ, E. (2011) “A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class”, *Policy Research Working Paper* n° 5902, Washington D.C., Banco Mundial.

PNUD (2021): *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*, Informe Regional de Desarrollo Humano 2021,

Washington D.C., Naciones Unidas.

RAZÓN PÚBLICA (2021): “La reforma tributaria para dummies” (26/4/2021). Disponible en: <https://razonpublica.com/la-reforma-tributaria-dummies/>

RODRÍGUEZ, J. A. (2017): “Distribución de la carga tributaria: cuestiones de medición y políticas”, *Análisis*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung.

### Fundación Carolina, julio 2021

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_23.2021](https://doi.org/10.33960/AC_23.2021)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)