

La propuesta de la Comisión para la reforma tributaria y su incidencia sobre los trabajadores: un análisis desde la economía política internacional

Consuelo Ahumada

- La política fiscal integral es el mecanismo fundamental con que cuentan los estados para alcanzar los objetivos del desarrollo.
- Sin embargo, si la reforma tributaria, como parte de esa política fiscal, parte del afianzamiento del modelo económico predominante, se presenta más bien como un mecanismo para recaudar los ingresos fiscales que requiere el estado para seguir cumpliendo con la función que se le ha asignado durante las últimas décadas en el orden económico vigente.
- La propuesta presentada por la Comisión para la reforma tributaria recoge las recomendaciones de organismos internacionales y los criterios del llamado Consenso de Washington, del cual derivan las reformas neoliberales de la década del 90.
- Para tratar de compensar la pérdida de recursos fiscales por la reducción de los impuestos al comercio exterior y a la renta para las grandes empresas y dueños del capital, se generalizaron los impuestos indirectos, de carácter regresivo. También se puso el énfasis en incrementar la tributación de los sectores laborales.
- A diferencia de lo que sucede en otros países de la región, en Colombia las clases dirigentes no han cuestionado ni mucho menos han planteado alternativas al modelo de desarrollo predominante en el mundo.
- El informe presentado por la Comisión tampoco lo hace. Por ello, las propuestas que se plantean buscan ante todo garantizar las mejores condiciones para la inversión privada, en especial extranjera.
- Uno de los puntos de mayor controversia del informe tiene que ver con la vaguedad con la que se trata el tratamiento tributario a las empresas mineras y petroleras del país. Por el contrario, las propuestas de la Comisión frente a los trabajadores son bastante severas.
- Una reforma tributaria que le sirva al desarrollo del país debe partir de criterios opuestos a los planteados en ese informe.





Contenido

Introducción	5
El orden internacional y las reformas económicas e institucionales.....	6
Política fiscal, reformas tributarias y otras reformas relacionadas en Colombia	10
La propuesta de la Comisión de expertos tributarios	17
Recomendaciones	29
Referencias	30







Introducción

El siglo veintiuno ha traído serias dificultades para la condición de los trabajadores en el mundo entero. Cuando todavía se sentían los efectos sociales de la crisis económica global que estalló en 2008 y de las medidas adoptadas para afrontarla por parte de los países poderosos, en el segundo semestre de 2014 se produjo el derrumbe de los precios internacionales del petróleo, al tiempo que se afianzaba una tendencia generalizada a la reducción de los precios de las materias primas. Buena parte de los países cuyas economías dependen de la producción de hidrocarburos y productos mineros, entre ellos Colombia, se vieron abocados a una reducción drástica de sus ingresos fiscales¹.

Para hacerle frente a la necesidad de recaudar los recursos que se han dejado de percibir en los últimos dos años a consecuencia de dicha situación, el Ministerio de Hacienda anunció la presentación de una reforma tributaria estructural al Congreso en el segundo semestre del presente año. Se trata de una reforma en la que vienen insistiendo mucho la Ocede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras instituciones². Más recientemente, la muy poderosa agencia calificadora de riesgo Stan-

dard & Poors (S&P), después de cambiarle la calificación de riesgo soberano a la economía colombiana de estable a negativa, insistió también en que dicha reforma era urgente e inaplazable. En tono perentorio, le advirtió a la administración Santos que, de no hacer con prontitud los ajustes que se requieren, el siguiente paso que adoptará será anunciar una baja de calificación de la economía del país³.

Para cumplir con dicha orientación, el gobierno nacional, mediante el decreto 0327 de febrero de 2015, conformó la Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, contemplada en la ley 1739, con la cual se aprobó la reforma tributaria de 2014. A la Comisión se le planteó el objetivo de estudiar el sistema tributario y presentar propuestas para hacerlo más equitativo y eficiente. En diciembre de 2015, después de diez meses de trabajo, esta presentó su Informe final.

El presente trabajo analizará las principales consideraciones y propuestas incluidas en el texto presentado por la Comisión y su incidencia sobre la situación de los trabajadores. El estudio se desarrollará en cuatro secciones. En la primera se examinará el orden económico internacional predominante en las últimas décadas, en especial en lo que respecta al sistema financiero global y a las políticas económicas y reformas que se han generalizado en el mundo entero. En la segunda sección se analizará la relación entre política fiscal y distribución del ingreso en América Latina y Colombia y se hará un repaso de las reformas tributarias del país durante los últimos veinticinco años, con el fin de determinar cuál fue su tendencia. La tercera se centrará en el recuento y la evaluación crítica de las recomendaciones del texto presentado por la Comisión. Por último, en la cuarta parte se esbozarán algunos criterios para adelantar una reforma tributaria alternativa.

Con las consideraciones anteriores, en el plano metodológico el trabajo partirá de una perspectiva crí-

1 De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los ingresos de la nación provenientes de los hidrocarburos se redujeron considerablemente. Mientras que en 2013 estos representaron el 3,3% del producto interno bruto (PIB), en 2014 y 2015 pasaron a 1,2% y 0,3%, respectivamente. Esta caída le representa al estado dejar de recibir \$20,3 billones en recursos (Cárdenas, 2016: 8).

2 Conocida como “el club de los países ricos”, la Ocede fue fundada en 1960 y está integrada por treinta y cuatro miembros. El proceso de admisión de Colombia se inició en 2013 y el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) ha puesto el mayor interés en cumplir con todas las exigencias que esta entidad le impone. En un documento de 2015, la Ocede le propuso una reforma integral del sistema tributario, una reforma a fondo del sistema de pensiones y continuar reformando el mercado laboral (Ocede, 2015).

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (BM) se constituyeron en 1944 en Bretton Woods, Estados Unidos, como las instituciones financieras internacionales más importantes del mundo de la posguerra.

3 *El Tiempo*. “Crédito costoso y más impuestos, los efectos de la decisión de S&P”. Domingo 21 de febrero de 2016, p. 17.



tica de la economía política internacional. Este enfoque permite examinar la reforma propuesta por la Comisión en su conexión e interrelación con otras políticas y reformas recomendadas también por los organismos internacionales y acogidas por las clases dominantes, que inciden en la situación económica y social del país y, en particular, en la condición de los trabajadores. Al mismo tiempo, permite entender la posición del gobierno nacional y de los distintos sectores políticos y sociales frente a dicha reforma.

Es necesario hacer una precisión previa sobre el sentido que tiene para un país poner en práctica una reforma tributaria estructural y sobre la naturaleza de la misma. Si se parte de una concepción que privilegie el desarrollo nacional, la generación de empleo y la superación de la pobreza y la desigualdad, una reforma tributaria es el mecanismo fundamental para obtener los recursos financieros para adelantar las políticas públicas que se requieren con apremio para alcanzar dichos objetivos. Es el instrumento redistributivo por excelencia, desde el estado, por lo que dicha reforma se vuelve imprescindible.

Por el contrario si, más allá de la retórica, el punto de partida y de llegada es el afianzamiento del modelo económico predominante, una reforma tributaria se concibe y presenta más bien como un ejercicio de carácter tecnocrático, pretendidamente apolítico, cuyo objetivo es alcanzar eficiencia en la recaudación de los ingresos fiscales que requiere el estado para seguir cumpliendo con la función que se le ha asignado en las últimas décadas: garantizar las mejores condiciones para la inversión extranjera. Por ello, al contrario de la visión estrecha y mecánica con la que por lo general se presentan una reforma tributaria y otras reformas económicas, el análisis nos debe llevar a establecer cuáles son los sectores que se verán más beneficiados y cuáles los más afectados con las recomendaciones planteadas, y por qué. Sin desconocer los aspectos eminentemente técnicos propios de su formulación y aplicación, una propuesta de reforma tributaria no puede proclamarse como neutral ni concebirse como aislada del resto de las reformas económicas.

El orden internacional y las reformas económicas e institucionales

A partir de las décadas del 80 y el 90 se consolida un orden económico internacional, marcado por el poderío político de Estados Unidos y el auge de las políticas que defienden el llamado libre comercio, cuestionan el papel económico y social del estado y privilegian al sector privado.

En el caso de América Latina, estas políticas resultaron del llamado Consenso de Washington, impuesto en 1989 por las entidades financieras internacionales y acogido por quienes empezaban a gobernar estos países, para hacerle frente a la crisis de la deuda externa que estalló a comienzos de esa década. Así, uno a uno, los nuevos mandatarios y sus equipos económicos debieron poner en práctica una serie de reformas, orientadas a afianzar el modelo basado en los principios de la economía neoclásica. El Consenso se dio sobre diez puntos que les sirvieron de base a las reformas: disciplina fiscal, recortes al gasto público, reforma tributaria, liberalización financiera, tipo de cambio más competitivo, liberalización del comercio, inversión extranjera directa, privatización de las empresas estatales, desregulación y protección a los derechos de propiedad (Williamson, 1991: 27).

Entre las políticas derivadas del Consenso hay dos centrales. La primera es el ajuste fiscal y la reducción del gasto público social, y la segunda, la apertura del comercio exterior y el establecimiento de las mejores condiciones para la inversión extranjera por parte de las potencias económicas, en especial Estados Unidos.

Estas políticas contribuyeron a reducir el papel del estado en beneficio del sector privado, en particular de las grandes empresas multinacionales, y a favorecer al capital financiero internacional. Sin embargo, sus efectos son contradictorios, incluso desde la perspectiva de los organismos internacionales. Las reformas al comercio exterior y el favorecimiento a la inversión extranjera con cuantiosas exenciones



tributarias han reducido de manera considerable los recursos fiscales percibidos por los estados. Esto explica en buena medida los déficits fiscal, comercial y de balanza de pagos que han afrontado los países durante las pasadas décadas⁴. Y precisamente una de las obsesiones de la economía neoclásica es el mantenimiento de la disciplina fiscal y la reducción del déficit en este campo.

Para tratar de compensar la pérdida de recursos fiscales por la reducción de los impuestos al comercio exterior y a la renta para las grandes empresas y dueños del capital, se generalizaron los impuestos indirectos, de carácter regresivo, que debe pagar el conjunto de la población, independientemente del nivel de sus ingresos. Por su parte, el impuesto a la renta pierde su carácter progresivo, que gravaba a las personas y empresas en proporción a su renta e ingresos y predominó durante buena parte del siglo veinte. A partir de estas reformas, el énfasis se pone en incrementar la tributación de los ingresos laborales, mientras que las rentas del capital cuentan con cada vez mayores beneficios.

Las políticas de ajuste fiscal, orientadas a cumplir los compromisos con la banca internacional y a garantizar el pago de las remesas de las empresas extranjeras, han tenido también efectos negativos en lo que respecta al desarrollo de los sectores productivos, la generación de empleo, las condiciones laborales y la inversión social. Así, las reformas laborales y pensionales y de salud, entre otras, han ocasionado el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de

4 El déficit fiscal aparece cuando los ingresos recaudados por impuestos y otras vías no alcanzan para cubrir las obligaciones comprometidas en el presupuesto. La balanza comercial es el registro de las importaciones y exportaciones de un país y es deficitaria cuando el valor de las importaciones supera al de las exportaciones. La balanza comercial es uno de los componentes de la balanza de pagos, que es un registro de todas las transacciones monetarias producidas entre un país y el resto del mundo en un determinado periodo. La balanza cambiaria es el registro de las transacciones del Banco de la República con los activos de reserva internacional y otros activos y pasivos externos de corto y mediano plazo. <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/page/qu-balanza-cambiaria>

la población, lo que ha incidido también en la reducción del ingreso y del consumo, el incremento del desempleo y la informalidad, afectándose de esta manera la recaudación fiscal.

Hacia finales del siglo pasado, la crisis del Consenso de Washington provocó el replanteamiento y la reformulación de algunos de los componentes de ese modelo, con lo que se dio paso al llamado pos-consenso de Washington. Desde la perspectiva de las instituciones internacionales, en especial el Banco Mundial, se puso de presente la necesidad de complementar e incluso de corregir algunas de las políticas defendidas por el Consenso. Se seguía insistiendo en la defensa de la disciplina fiscal a toda costa, las privatizaciones, la desregulación y la apertura comercial, aunque se hablaba ahora de la necesidad de ponerle atención a la lucha contra la pobreza⁵. Según algunos de los economistas más ortodoxos, entre ellos el mismo John Williamson, el fracaso de dichas políticas en la región se debió a que las reformas quedaron incompletas o a un conjunto de desarrollos desafortunados. Por supuesto que estas nuevas recomendaciones de los organismos financieros entrañan otra contradicción insalvable: las políticas de ajuste, reducción del gasto público y privatización, que constituyen el meollo del Consenso, van en contravía de la lucha contra la pobreza y la desigualdad social.

A partir de la perspectiva del institucionalismo, defendida entre otros por el premio Nobel de economía, Douglass North, el Banco Mundial empezó a poner mayor énfasis en el alcance y la importancia de las reformas institucionales, llamadas ahora de segunda generación. En su influyente *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo en transformación*, publicado en 1997, destaca el papel del estado y las instituciones en el desarrollo económico. De esta forma, los países poderosos y los organismos internacionales que los representan encontraron los argumentos para legitimar las reformas económicas,

5 Para un análisis detallado sobre estos argumentos, véase Kuczynski y Williamson (eds.), 2003.



asignándole a los estados la responsabilidad de establecer las instituciones y normas necesarias para lograrlo y de responder por las consecuencias sociales negativas de dichas políticas.

En esta visión institucionalista se insiste en la necesidad de despojar al estado de su función en el desarrollo, que históricamente cumplió dentro del capitalismo. Se proponen reformas estatales que supuestamente buscan una mayor eficiencia, pero se dejan de lado los procesos históricos y políticos inherentes al desarrollo. Carlos Vilas pone de presente cómo en este nuevo modelo se le da prioridad a los instrumentos de gestión, en tanto que se pretende reducir la política a la administración. Se insiste en que una buena gestión pública la debe ejercer un estado neutral y en que las reformas económicas emprendidas no son una opción sino una necesidad (Vilas, 2000).

Por su parte, Andrea López explica que este cambio de visión sobre el papel del estado y lo público, que constituye la base de la llamada nueva gestión pública (*New Public Management*), vino acompañado también por un nuevo lenguaje. Así, señala que el Banco Mundial, el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el Fondo Monetario Internacional y la Ocdé empezaron a desarrollar un vocabulario que rápidamente fue adoptado por los gobiernos para “ajustar” el sector público a las necesidades económicas. Términos como “gestión por resultados”, “mejora continua de calidad”, “satisfacción del cliente” se volvieron predominantes en los procesos de modernización del estado, inducidos y monitoreados por estas instituciones. Se trata así de poner énfasis en la supuesta oposición entre la eficiencia privada y la ineficiencia pública (López, 2005: 1).

No obstante, más allá de estas consideraciones teóricas y políticas que le asignan al estado un papel más decidido en favor de las reformas, la crisis del Consenso de Washington también llevó a la búsqueda de modelos alternativos de desarrollo. Sus bases han sido planteadas y desarrolladas a partir de la experiencia de algunos países, en especial los llamados

gobiernos de izquierda de América del Sur, durante más de una década. Este modelo se centra en el estado y su función en el desarrollo económico y social, en lo que respecta a la lucha contra la pobreza, la exclusión social y el desempleo. Reivindica el concepto de soberanía nacional y el manejo y control del territorio y de los recursos naturales por parte del estado y la nación. No plantea un rechazo a la inversión extranjera, pero sí le pone condiciones y la subordina al interés prioritario del desarrollo nacional. Para alcanzar sus objetivos, estos países han puesto en práctica una fuerte inversión pública y social, principalmente mediante el incremento de los recursos fiscales provenientes de las regalías e impuestos a la explotación de los hidrocarburos y la minería, en unos casos (Bolivia, Ecuador, Venezuela) y los impuestos al comercio exterior (Argentina durante el kirchnerismo). Al mismo tiempo, han promovido la activación del mercado interno.

Pero en el mundo siguen predominando las políticas de ajuste fiscal y austeridad, que se han afianzado a partir de la crisis económica global de finales de la década pasada. Estados Unidos y la Unión Europea buscan contrarrestar los efectos negativos de esta crisis favoreciendo a los grandes banqueros e imponiéndoles a sus propios pueblos y a los demás países medidas cada vez más restrictivas de la inversión pública y social y eliminando importantes conquistas laborales y sociales alcanzadas durante el siglo veinte.

Al mismo tiempo, los países de mayor desarrollo buscan enfrentar la intensa competencia proveniente de las potencias emergentes, en especial China e India, intensificando la búsqueda de mejores condiciones para el comercio y la inversión y para el acceso a recursos naturales estratégicos en el mundo entero, pero en particular en los países del sur. Los puntos que generan mayor contradicción en la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre las viejas potencias industriales, por un lado, y las potencias emergentes y países de menor desarrollo, por el otro, tienen que ver con estos asuntos.

Los acuerdos comerciales, tanto regionales como bilaterales, entre las economías más grandes y los



países en desarrollo, también responden a esta lógica de garantizar mejores condiciones de comercio e inversión, incluso por encima de los estándares aprobados en la OMC. Los países más débiles, entre ellos los de América Latina, han sido presionados a reducir cada vez más las restricciones al comercio exterior y a la repatriación de ganancias por parte de las empresas multinacionales. Con ello, no solo tuvieron que renunciar a captar cuantiosos recursos fiscales por esos conceptos, sino también a proteger la producción nacional⁶.

Otro asunto importante y de plena actualidad, relacionado con la reducción de los recursos fiscales de los países, es el auge que tomaron los llamados paraísos fiscales, en particular durante la última década. De acuerdo con un estudio patrocinado por Intermón Oxfam y desarrollado por Deborah Itriago, estos se convirtieron en un incentivo a la elusión y la evasión fiscal, por cuanto permiten y facilitan que las empresas y los individuos puedan evadir regulaciones financieras en sus respectivos países⁷. Estos

6 Es importante mencionar el Acuerdo sobre el comercio de servicios (Trade in Service Agreement, Tisa, por su sigla en inglés), que se viene negociando desde 2012. Este acuerdo busca expandir el comercio y acelerar la desregulación de los servicios públicos, eliminando todas las barreras que actualmente existen en sectores como el bancario, la salud y el transporte. En el acuerdo mismo están comprometidos todos los servicios públicos, entre ellos el agua, la energía, la salud, la educación, las telecomunicaciones, los servicios sociales y los servicios financieros. El país más interesado en sacar adelante este acuerdo es Estados Unidos, que mantiene un superávit permanente en el comercio de servicios. En la negociación que se adelanta en Ginebra participan cincuenta países que representan 70% del comercio mundial de servicios. Por América Latina están Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú. El Tisa, que ha sido muy cuestionado por la forma tan secreta como se negocia, se da por fuera de la OMC, con lo que evade cualquier control por parte de los parlamentos y las organizaciones sociales de los países. El acuerdo minimiza la posibilidad de que las autoridades públicas tomen decisiones sobre la prestación de servicios en cada país. Hasta ahora ha habido acuerdo en la liberalización de los servicios de los sectores de telecomunicaciones, comercio electrónico y servicios financieros.

7 La elusión tributaria son todas las medidas que se adoptan tendientes a evitar el pago de impuestos, valiéndose de la ambigüedad de las normas tributarias. En sí misma, no implica ninguna infracción legal, aunque sí plantea cuestionamientos éticos. Por el contrario, la evasión tributaria busca

lugares, conocidos también como centros fiscales *offshore*, no solo aplican una tributación muy baja o nula, sino que promueven y facilitan la constitución de empresas pantalla (*shell companies*), que permiten la evasión (Itriago, 2011: 5)⁸.

En un mundo en el que gracias al desarrollo de las comunicaciones y la tecnología la desregulación y liberalización financiera no parecieran tener límites, para los países es cada vez más difícil controlar la transferencia de recursos hacia los paraísos fiscales. La Oede ha recibido el mandato de trabajar por el establecimiento de normas internacionales que sirvan para el intercambio de información fiscal entre distintas jurisdicciones y de evaluar las legislaciones fiscales nacionales de un gran número de países, para luego hacerles recomendaciones. No obstante, hasta hace poco tiempo no había siquiera una lista disponible de jurisdicciones secretas y ninguna jurisdicción de estas había sido sancionada (Itriago, 2011: 21). El mismo modelo de cooperación fiscal que se establece mediante acuerdos bilaterales entre países dificulta el control y la recuperación de los recursos que se dejan de pagar, debido a que la carga de la prueba se deja en manos del país demandante.

Lo que resulta más contradictorio es que esta situación es precisamente el resultado de las políticas que las mismas instituciones financieras internacionales como el FMI, la OMC y el Banco Mundial impusieron a partir de la década del noventa. De hecho, siguen promoviendo la exención total de impuestos para las empresas multinacionales, así como la reducción de pagos por conceptos laborales, como una medida para atraer la inversión extranjera.

Lo cierto es que la conformación y el funcionamiento mismos de las empresas multinacionales facilitan la elusión y la evasión. Prácticas como las de pre-

evitar el pago de impuestos mediante violaciones a la legislación vigente.

8 El escándalo de los llamados Panamá *papers* ha puesto en evidencia la magnitud y el auge de esta práctica que busca defraudar las cuentas fiscales de los estados, por parte de las élites de los países y las empresas del mundo entero.



sentar cuentas de manera consolidada, evitando la información precisa sobre sus actividades reales en los países en donde funcionan, o la manipulación de los precios comerciales (*trade mispricing*, consistente entre otros en subfacturar exportaciones y sobrefacturar importaciones) y el establecimiento de múltiples sucursales y la conformación de múltiples empresas con nombres diferentes, han sido muy útiles para burlar las normas tributarias en todos los países (Itriago, 2011).

Aunque se trata de una práctica de vieja data, el impacto diferenciado de la evasión y la elusión sobre los países desarrollados y los menos desarrollados también ha sido claro en los últimos tiempos. De acuerdo con el trabajo de Oxfam, en los primeros la reducción del pago de impuestos no ha afectado los ingresos fiscales, lo que sí ha sucedido en los segundos. De hecho, los ingresos y rentas del capital sí son gravados en el primer caso, mientras que en América Latina estos recursos, que están muy concentrados, no son objeto de tributación, incrementándose así el llamado gasto tributario (Itriago, 2011: 10)⁹.

Resulta claro entonces que a consecuencia de todas estas políticas globales la recaudación de impuestos tiende a reducirse o a estancarse en proporción con el PIB, en todos los países. Adicionalmente, ha habido una tendencia mundial a disminuirle los impuestos a la actividad empresarial, de manera que estos pasaron de representar un promedio de entre 30-50% a 20-40%, precisamente en el periodo 1991-2006 (Itriago, 2011: 45). No obstante, en los países de la Ocdé la reducción de impuestos ha ido de la mano de una disminución de las exenciones y deducciones, por lo que la base impositiva no ha bajado sino, más bien, se ha ensanchado. En los países de menor desarrollo ha ocurrido lo contrario, por cuanto la reducción de impuestos ha ido acompañada del incremento notorio del gasto tributario,

mediante exenciones y beneficios fiscales adicionales a las empresas.

Frente al objetivo de favorecer la inversión extranjera a como dé lugar, las instituciones financieras internacionales también han insistido en que la flexibilización de las formas de contratación, la reducción de prestaciones sociales y el mantenimiento de salarios bajos representan una ventaja competitiva. Adicionalmente, en la medida en que se favorece a las grandes empresas y capitales, en la gran mayoría de los países en desarrollo el impuesto de renta se ha centrado en recaudar la tributación proveniente de los salarios, mientras que las rentas del capital quedan cada vez más exentas.

Política fiscal, reformas tributarias y otras reformas relacionadas en Colombia

Política fiscal y distribución del ingreso en América Latina

La política fiscal integral es el mecanismo fundamental con que cuentan los estados para superar la pobreza y la exclusión y alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social. Con el fin de que sea efectiva, la política tributaria debe ir acompañada de políticas sociales estratégicas que permitan alcanzar esos objetivos. Por ello, para obtener resultados positivos en cuanto a la equidad y el desarrollo, no es suficiente recaudar recursos de manera eficiente: también hay que orientarlos en forma prioritaria y de manera sostenida a la inversión social. Así, no puede hablarse de que un sistema tributario tenga un efecto neutral.

Sin embargo, las reformas tributarias de los últimos años en la mayor parte de los países en desarrollo se han centrado en incrementar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia, pero no se han preocupado por la redistribución del ingreso. Un elemento clave de estas reformas es la presión que se ha ejercido para reducir los impuestos directos a la renta e incre-

9 El término "gasto tributario" se refiere a los ingresos que el estado deja de percibir a consecuencia de las exoneraciones, exenciones, deducciones y devoluciones que benefician a algunos contribuyentes.



mentar los impuestos al consumo. Si se grava fundamentalmente el consumo y los ingresos salariales, su carácter es regresivo, mientras que si se le apunta a las rentas del capital, es un impuesto progresivo. Por ello, más que buscar un objetivo de redistribución, las reformas basadas en estos criterios han contribuido a una mayor concentración de la riqueza en los países de menor desarrollo.

Con estas consideraciones, adelantar una reforma tributaria estructural es de importancia primordial en los países de la región. De acuerdo con informes periódicos y estudios que presentan diversas instituciones, América Latina es la región del mundo que presenta una peor distribución del ingreso. Si bien es cierto que ha habido avances importantes en lo que respecta a la reducción de la pobreza, en especial durante la última década, poco se ha logrado en cuanto a alcanzar sociedades más equitativas¹⁰. En ese contexto, Colombia aparece reiteradamente como uno de los países de peor distribución del ingreso en el continente.

En el informe *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*, presentado por la Cepal en marzo pasado, se señala que la región aumentó el déficit fiscal, redujo ingresos y sufrió un deterioro de la deuda. En algunos de los países hay una diferencia muy grande entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés que debe pagarse por la deuda pública. El déficit se incrementó a 3% del PIB en 2015, mientras que la deuda pública llegó a 34,7% del PIB. De los diecinueve países analizados, en once se incrementaron al mismo tiempo el déficit fiscal y la deuda pública como porcentaje del PIB, entre los cuales está Colombia (Cepal, 2016a: 7).

10 Desde comienzos de la década pasada, la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (Cepal), el Banco Interamericano de Desarrollo y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), han venido haciéndole seguimiento a la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina. En sus páginas web aparecen diversas publicaciones al respecto. Buena parte de ellas están disponibles en www.cepal.org, www.bid.org y www.clacso.org

En lo que respecta a la tributación, el Informe reconoce el esfuerzo de varios gobiernos de la región para mejorar la distribución del ingreso mediante sus sistemas impositivos. Buena parte de ellos incorporó tributos a los dividendos y distribución de utilidades, así como sobre los intereses, títulos y ganancias, al tiempo que redujo las deducciones y exenciones. Se señala, sin embargo, que poco se ha hecho por incrementar las tasas efectivas de impuestos que pagan las personas más ricas. Esto quiere decir que las tasas de tributación de las rentas del capital todavía siguen siendo más bajas que las que pagan los sectores laborales.

Durante los últimos años, la tasa media efectiva que pagan las personas más adineradas ha aumentado en la región a un promedio de 7,2% (frente a 5,4% en 2011) (Cepal, 2016a: 6). Se destacan los casos de Brasil, Argentina y Bolivia, en donde el nivel de presión tributaria es mayor que en el promedio de los países. Sin embargo, señala el informe, la carga tributaria en América Latina equivale a la mitad del promedio de quince países de la Unión Europea y está 15 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la Oede. Pero sobre todo, se destaca que en los países latinoamericanos la presión fiscal es baja con relación a su propio potencial (Cepal, 2016a: 45)¹¹.

La evasión y elusión de impuestos en América Latina son bastante elevadas. En 2013 las prácticas en este sentido de las corporaciones y personas naturales le costaron a América Latina una cifra superior a los 320.000 millones de dólares, lo que equivale a 6,3% del PIB de la región. Es un costo significativamente mayor que el total del gasto público de inversión (4,5% del PIB) durante el mismo año (Cepal-Oxfam, 2016: 10).

En otro informe de la Cepal, denominado *Panorama social de América Latina 2015*, se llama la atención sobre la necesidad de tener en cuenta los datos tri-

11 La presión fiscal corresponde a los ingresos tributarios del gobierno como proporción del PIB.



butarios al examinar la concentración del ingreso en cada país. Colombia aparece con la mayor concentración de riqueza en manos del 1% más rico de la población en el periodo 1993-2014, en toda la región. A este dato habría que sumar el de la concentración rural, que es de 0,91%, y la de las acciones, de 0,95%. El informe cuestiona las cifras que presenta el Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística), según las cuales la desigualdad, medida por el coeficiente Gini, está en 0,52, y señala que esta cifra podría ascender a 0,55, si se calculara la riqueza de los más ricos, después del pago de impuestos. Por ello, considera que en dichas cifras se estaría subestimando la desigualdad, de manera sistemática (Cepal, 2016b).

La situación de la economía colombiana

A diferencia de lo que sucede en otros países de la región, en Colombia las clases dirigentes no han cuestionado las políticas neoliberales, ni mucho menos han planteado alternativas al modelo de desarrollo vigente desde hace veinticinco años. Por el contrario, pese a diferencias políticas importantes entre los dos últimos presidentes frente al conflicto armado del país, los dos periodos del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) y el tiempo transcurrido de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-), han estado marcados por un esfuerzo de profundización de dichas políticas.

En línea de continuidad con su antecesor, el afianzamiento de la llamada “confianza inversionista” y del modelo minero y agroexportador ha sido el énfasis de los dos planes de desarrollo del mandatario actual. En el primero, *Prosperidad para todos* (2010-2014) planteó cinco locomotoras para alcanzar el crecimiento, entre las cuales estaban la minero-energética y la agrícola. En ambas se privilegiaron los intereses de los grandes propietarios extranjeros y nacionales, en la minería y la exportación agrícola, en detrimento de los pequeños y medianos propietarios del campo. Su segundo plan de desarrollo, denominado *Todos por un nuevo país* (2014-2018)

concibe como ejes centrales la paz, la equidad y la educación. No obstante, insiste en la misma estrategia económica y desde el primer artículo el Plan expresa la decisión de cumplirle a la Oede, lo que va en contravía de la construcción de la paz y de la sociedad del posconflicto.

La política de ajuste fiscal, una de las estrategias centrales del enfoque neoliberal, fue consagrada legalmente por primera vez en 2011 mediante la llamada regla fiscal, basada en el principio de sostenibilidad fiscal, aprobado por el acto legislativo del 8 de junio de ese mismo año y convertido en la ley 1473 de 2011. Esta ley se centra en la reducción del gasto público en el país, con el objeto de mantener el llamado equilibrio fiscal, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y la estabilidad macroeconómica.

En este contexto, la situación económica del país es grave, pese a que el gobierno nacional insista en demostrar su solidez. Las dificultades no pueden justificarse solamente con la caída de los precios del petróleo, la desaceleración de la economía China y el impacto del fenómeno del Niño, como lo afirman las autoridades, aunque estos factores sí complican la situación. La explicación de fondo es la persistencia en las políticas económicas neoliberales durante las últimas décadas, a pesar de su fracaso. Mencionemos solo algunos componentes significativos de esta situación.

En febrero pasado el gobierno nacional anunció un recorte de \$6 billones al presupuesto de 2016, lo que representa una reducción de 3% del mismo. El 13 de abril aprobó un recorte adicional de \$8 billones. De hecho, el presupuesto ya se había reducido en un punto del PIB con relación al del año inmediatamente anterior. De acuerdo con el ministro de Hacienda, la llamada estrategia de “austeridad inteligente” que anunció para hacer los recortes, incluye tres herramientas con las cuales cuenta el gobierno nacional para enfrentar la situación: mayores ingresos, austeridad en el gasto y un mayor déficit bajo los lineamientos que permita la regla fiscal (Cárdenas, 2016: 8). Pero el ministro también ha dejado en claro que



el plan de austeridad inteligente con el presupuesto general de la nación tiene como objetivo “apretarse el cinturón” para que el sector privado pueda potenciar sus inversiones¹². Ha insistido en que no se va a afectar la inversión pública y social, aunque es claro que buena parte de ella se va a ver reducida. Adicionalmente, la decisión de incrementar las tasas de interés afecta el consumo y las posibilidades de recaudación tributaria.

Colombia tiene un déficit de cuenta corriente de más de 6% del PIB y ha experimentado un fuerte incremento de la deuda externa, cuyo monto, a diciembre de 2015, alcanzó 111.197 millones de dólares. De esta cifra, 39,8% (US\$44.255 m) corresponde al sector privado y 60,2% (US\$66.941 m) al sector público. De acuerdo con datos oficiales, bastante conservadores, la deuda externa representa actualmente 38,1% del PIB¹³.

Los sectores productivos principales, la agricultura y la industria, se han visto por completo rezagados, tal como lo muestran las mismas cifras oficiales y de los gremios. Su situación ha sido todavía más afectada con la entrada en vigencia de los tratados de libre comercio con otros países, en especial el que se suscribió con Estados Unidos y empezó a funcionar en 2012. Como consecuencia de estos acuerdos comerciales, la balanza comercial del país ha sido deficitaria en los últimos años, incluso desde antes de la caída de los ingresos por las exportaciones de hidrocarburos.

La crisis económica se manifiesta también en la tasa de desempleo. A finales de 2015, Colombia era el país de mayor desempleo en la región, con un promedio de 10,3%, de acuerdo con un informe sobre *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, presentado conjuntamente por la Cepal y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Solo fue superado por dos países pequeños del Caribe, Jamaica

(13,7%) y Bahamas (12,2%). La cifra de Colombia está muy por encima del promedio de la región, calculado en 6,6%. Concluye el informe que solo “con políticas de desarrollo productivo claras la región será capaz de superar el contexto adverso que actualmente obstaculiza su expansión y generar más y mejores empleos”.

En medio de tan serias restricciones económicas, llama la atención la magnitud de los recursos depositados en el exterior por parte de ciudadanos colombianos, sobre los cuales no se tributa en el país. De acuerdo con cálculos del ex director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), Juan Ricardo Ortega, esta cifra alcanzaría los 100.000 millones de dólares (aproximadamente 300 billones de pesos), lo que equivale a casi la mitad del costo de todo el plan de desarrollo. Los impuestos que se dejan de recibir por esos recursos equivalen a 6.000 millones de dólares (18 billones de pesos)¹⁴.

Por último, en el memorando arriba mencionado, S&P propone adelantar cinco tareas urgentes, que son las siguientes: lograr el acuerdo de paz; fortalecer el frente externo, principalmente reduciendo el déficit de cuenta corriente; recortar el gasto público, que considera muy elevado, por cuanto es más del doble de lo que el país recibe por ingresos tributarios; hacer la reforma tributaria, considerada como la tarea más urgente de todas, y frenar el endeudamiento del país¹⁵.

Las reformas tributarias en Colombia

Entre 1990 y 2014, los sucesivos gobiernos presentaron al Congreso y lograron hacer aprobar doce re-

12 Bogotá, 28 de julio de 2015. Disponible en www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/saladeprensa/HistoricoNoticias/2015/07282015-boletin-105

13 http://www.banrep.gov.co/economia/pli/bdeudax_t.pdf

14 Además de Panamá y Estados Unidos, existen registros de inversión de colombianos en Bermudas, Bahamas, Guyana, Mauricio, Trinidad y Tobago, Curazao, Hong Kong, Isla de Man, Islas Caimán, Islas Vírgenes, Jamaica, Luxemburgo y Malta. Todos estos países están o han estado en listas de paraísos fiscales. “Plata colombiana por fuera del país, cifra astronómica”. *El Tiempo*. Domingo 10 de abril de 2016: 4.

15 *El Tiempo*. “Crédito costoso y más impuestos, los efectos de la decisión de S&P”. Domingo 21 de febrero de 2016: 17.



formas tributarias, siempre con el objetivo de sanear las finanzas públicas en el corto y el mediano plazo. A continuación se hará una síntesis de los principales cambios introducidos por estas reformas¹⁶.

Ley 49: reforma tributaria de 1990

Esta reforma redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta, aumentó la base del IVA (impuesto al valor agregado), eliminando exenciones y estableció una tarifa general de 10 a 12%.

Entre marzo de 1990 y junio de 1991 se efectuaron cuatro reformas arancelarias que redujeron la tasa promedio de los impuestos a las importaciones de 43,7% a 11,4%, al tiempo que eliminaron las listas de prohibida importación y de licencia previa. Mientras que en diciembre de 1989 solo 38,8% de las posiciones arancelarias era de libre importación, en noviembre de 1990 cerca de 98% se encontraba bajo ese régimen¹⁷.

Ley 6: reforma tributaria de 1990

En esta se aumentó la base para el impuesto de renta, al incluirse a las empresas industriales y comerciales del estado (Eice), y se eliminó el impuesto al patrimonio. Con respecto al IVA, se incluyeron nuevos productos, aunque quedó excluida la canasta familiar. La tarifa general se incrementó de 12 a 14% para los cinco años siguientes.

Ley 223: reforma tributaria de 1995

En cuanto al impuesto de renta, se establecieron tasas marginales de 20 y 35% (personas naturales) y de 35% (personas jurídicas). La tarifa del IVA se subió a 16% y se creó el impuesto global a la gasolina.

Ley 488: reforma tributaria de 1998

Se estableció una exoneración para los ingresos de las Eice, las cajas de compensación y los fondos gremiales. En cuanto al IVA, se estableció una tarifa general de 15%.

Se creó el llamado gravamen a los movimientos financieros (GMF), como un impuesto temporal, equivalente al 2 x 1.000.

Ley 633: reforma tributaria de 2000

Se aprobó el IVA para el transporte aéreo internacional, el transporte público, los cigarrillos y el tabaco y se incrementó nuevamente la tarifa general del IVA a 16%. El GMF se subió a 3 x 1.000 y se volvió permanente.

En cuanto al impuesto de renta, se estableció una sobretasa de 10% para el 2003 y de 5% para el 2004, al tiempo que se aprobaron nuevas exenciones. Se amplió la base del IVA y se aumentó la tarifa de 10 a 16% para algunos bienes. Se fijó una tarifa de 20% para la telefonía celular.

Ley 863: reforma tributaria de 2003

Se estableció una sobretasa al impuesto de renta de 10% para el periodo 2004-2006 y se creó una deducción por inversión de 30%. Se introdujo el impuesto al patrimonio, consistente en una tarifa de 0,3% para patrimonios mayores a 3 mil millones, durante el periodo 2004-2006.

16 Este recuento se basa en revista *Dinero*. "Las 12 tributarias de Colombia". 27 de febrero de 2015. Disponible en www.dinero.com/economia/articulo; y en Gómez Sabaini, Juan y Juan O'Farrell. 2009. "La economía política tributaria en América Latina". Ilpes/Cepal. 26 de enero de 2009.

17 Luis Hernando Rodríguez. 1994. "Las paradojas de la apertura". *Deslinda*. 16. Diciembre 1994, p. 21. Citado en Consuelo Ahumada. 1996. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. El Áncora Editores. Bogotá, p. 103.



En cuanto al IVA, algunos productos que antes estaban excluidos pasaron ahora a ser gravados a 7% y se establecieron nuevas tarifas de 3 y 5% para la cerveza y los juegos de suerte y azar. El GMF se incrementó al 4 x 1.000 para el periodo 2004-2007.

Ley 1111: reforma tributaria de 2006

Como las anteriores, esta reforma le apuntó a favorecer la inversión privada extranjera y nacional. Modificó el impuesto a la renta y eliminó la sobretasa a partir de 2007. Se redujo la tarifa de renta de 38,5% a 34% en 2007 y se estableció de 33% para 2008 y los años siguientes.

Se incrementó de 30 a 40% las deducciones por inversión. Algunas de estas deducciones son: 100% de los impuestos de comercio, avisos y tableros y predial, que se hayan pagado en el año gravable respectivo y que tengan relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente; 25% del GMF, independientemente de que tenga relación con la actividad económica del contribuyente; 40% del valor de las inversiones realizadas solo en activos fijos reales productivos adquiridos.

Se redujo la tarifa de renta presuntiva, que pasó de 6% en 2006 a 3% en 2007 y los años siguientes.

En cuanto el impuesto a las remesas, la tarifa pasó de 6% en 2006 a 0% a partir de 2007. Esto corresponde a dividendos o participaciones percibidas por empresas extranjeras que no tienen domicilio en el país y a personas extranjeras que no residen tampoco en el país.

Se puso en vigencia de nuevo el impuesto de ganancias ocasionales.

Se incrementó el impuesto al patrimonio a partir de 2007, al pasar de 0,3% a 1,2% para patrimonios iguales o mayores a 3 mil millones de pesos. Sin embargo, de este pago se excluyeron: 1) nueva inversión; 2) el valor patrimonial neto de las acciones o

aportes en sociedades nacionales; y 3) los primeros \$220 millones del valor de la vivienda.

En cuanto al IVA, se introdujeron nuevas tarifas diferenciadas, entre 0 y 35%. Algunos bienes y servicios pasaron de 10 a 16%. El GMF del 4 x 1.000 se volvió permanente.

Ley 1370: reforma tributaria de 2009

Se redujo de 40 a 30% la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos. Se estableció que el impuesto al patrimonio a partir de 2011 sería de 2,4% para patrimonios mayores a 3 mil millones y de 4,8% para los mayores a 5 mil millones.

Ley 1430: reforma tributaria de 2010

En cuanto al impuesto a la renta, se eliminó la deducción por inversión. Se planteó la eliminación progresiva del GMF, estableciéndose el 2 x 1.000 para 2014, 1 x 1.000 para 2016 y su desaparición en 2018. Se eliminó la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial.

A finales de ese año se puso en práctica una reforma estructural arancelaria (REA), que redujo los impuestos que se cobraban por las importaciones de materias primas, bienes de capital y de consumo. La medida afectó a 4.000 de las 7.000 partidas que integran este sistema.

Ley 1607: reforma tributaria de 2012

Mediante esta reforma se eliminaron los aportes parafiscales y los pagos al régimen contributivo que debían hacer las empresas por aquellos trabajadores que ganaran menos de 10 SMLV, con el argumento de que de esa manera se generaría más empleo formal.

El impuesto de renta se dividió en dos: el impuesto de renta ordinario y el llamado impuesto sobre la



renta para la equidad (Cree). La tarifa del primero se redujo de 33 a 25% y se mantuvo la tarifa de 15% para las empresas ubicadas en las zonas francas. El segundo estableció una tarifa de 9% para el periodo 2013-2015, pero se aprobó que a partir de este último año la tarifa se redujera a 8%. El impuesto pretendía compensar los recursos de los parafiscales y se acordó distribuirlo de la siguiente manera: 2,2 puntos se destinarán al ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), 1,4 puntos al Sena (Servicio Nacional de Aprendizaje) y 4,4 puntos al sistema de seguridad social en salud. Se estableció que el punto adicional que se cobraría en los tres primeros años se destinaría en un 40% para financiar las instituciones de educación superior públicas, 30% para la nivelación de la UPC (unidad por capitación) del régimen subsidiado en salud y 30% para la inversión social en el sector agropecuario.

Ley 1607: reforma tributaria de 2013

Se crearon dos sistemas presuntivos para determinar la base gravable del impuesto mínimo alternativo (Iman), que deben pagar quienes ganan más de \$3'600.000, y el impuesto mínimo alternativo simple (Imas).

Se aprobó que a partir del 1 de enero de ese año solo se permitiría cobrar tres valores de IVA: 0% a toda la canasta básica familiar; 5% para la medicina prepagada, cuya tarifa antes estaba en 10%; 5% para algunos alimentos procesados, como los embutidos.

Se estableció que los restaurantes que funcionan con franquicia y las grandes cadenas deben pagar un impuesto al consumo del 8%.

Ley 1607: reforma tributaria de 2014

Esta reforma mantuvo el GMF con una tarifa de 4 x 1.000 hasta 2018, pero anunció su desmonte gradual a partir del año siguiente.

Con respecto al impuesto de renta sobre personas jurídicas, la ley estableció que sería permanente la tarifa del Cree en 9% y estableció con carácter temporal una sobretasa del Cree, cuya aplicación iría entre 2015 y 2018.

Como puede observarse, estas doce reformas han seguido en el campo tributario la lógica del conjunto de las políticas económicas desarrolladas en Colombia desde la década del 90 del siglo pasado. Todas responden a una tendencia general que podemos sintetizar en los siguientes puntos:

1. Preocupación por otorgarle beneficios tributarios a los grandes inversionistas extranjeros y nacionales y al gran capital. Por ello, se fueron desmontando los escasos aranceles que quedaban al comercio exterior y los impuestos a la repatriación de utilidades, lo que dejó por completo desprotegida la producción nacional y limitó al mínimo los ingresos fiscales provenientes de este rubro.
2. Modificación sustancial del impuesto a la renta, mediante su reducción y el aumento de exenciones a las grandes empresas extranjeras y nacionales y el incremento de los impuestos a las rentas laborales, lo que afecta de manera directa a los trabajadores y a la clase media. Con ello, este impuesto adquiere un carácter cada vez más regresivo.
3. Incremento de la tributación indirecta, representada por el IVA y el impuesto al consumo, cuya naturaleza regresiva se expresa en el hecho de que afecta a toda la población, independientemente de su condición socioeconómica, pero en particular a los sectores más pobres, que son los que consumen una proporción más alta de sus ingresos.
4. Reducción importante de la financiación por parte de los empresarios de entidades que prestan un servicio fundamental para los tra-



bajadores y sectores sociales más pobres, tales como el Sena, el ICBF y el servicio de salud.

La propuesta de la Comisión de expertos tributarios¹⁸

Desde la introducción, el Informe aclara que la Comisión tuvo un carácter independiente frente al gobierno nacional (a pesar de ser presidida por el director de la Dian), propició la participación de distintos sectores y fue receptiva a sus propuestas. Sin embargo, debe decirse de entrada que resultó bastante homogénea en cuanto al origen y trayectoria académica y/o empresarial y política de sus nueve integrantes. Eso sí, todos ellos parecen contar con una experiencia importante en cuanto a la formulación y desarrollo de políticas económicas y tributarias.

Sus integrantes son exfuncionarios del estado o de organismos internacionales de alto nivel (Guillermo Perry Rubio, Miguel Urrutia) o dirigentes e investigadores de entidades privadas de primer orden (Leonardo Villar, Rosario Córdoba, Alfredo Lewin, Óscar Darío Morales, Julio Roberto Piza, Soraya Montoya). Todos ellos parecen compartir la línea general de las políticas económicas que se han venido poniendo en práctica en el país durante las últimas décadas. La excepción a esta tendencia mayoritaria la representa Ricardo Bonilla, ex secretario de Hacienda de Bogotá durante la administración de Gustavo Petro y profesor de la Universidad Nacional de Colombia, en donde también fue director del CID.

Principales consideraciones y recomendaciones

El Informe está estructurado en cinco capítulos, correspondientes a los aspectos centrales de la propuesta. A continuación se recogerán los principales

planteamientos que se hacen sobre los distintos temas, aunque en razón al interés de este trabajo, se pondrá el énfasis en los tres primeros capítulos. Los capítulos son los siguientes:

- ◆ Capítulo I: Impuestos directos.
- ◆ Capítulo II: Impuestos indirectos: IVA, impuesto al consumo, GMF e impuesto nacional a los combustibles.
- ◆ Capítulo III: Impuestos territoriales.
- ◆ Capítulo IV: Régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro (Esal).
- ◆ Capítulo V: Administración tributaria.

Desde su presentación, el Informe reconoce las dificultades que atraviesa la economía nacional y las finanzas públicas, debido a su alta dependencia del modelo minero-energético y a la caída de los precios internacionales de estos productos. Además de este factor coyuntural, se hace referencia también a los altos niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso que caracterizan al país. Por ello, señala, una reforma tributaria de carácter estructural debe restablecer el orden macroeconómico para mantener la competitividad y la inversión del país y al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de los más desfavorecidos (Comisión: 6). A ello se suma la necesidad de fortalecer y modernizar la administración tributaria.

Se argumenta entonces que no solo se trata de incrementar el recaudo para resolver las necesidades financieras de corto plazo, como sucedía en las reformas anteriores, sino de alcanzar una mayor equidad, simplicidad y eficiencia en política tributaria, de manera que se pueda “avanzar en materia de inversión, empleo, crecimiento y competitividad” (Comisión: 7). Desde la misma introducción, se plantea que los recursos adicionales que necesita el país provendrán de la introducción de cambios estructurales al IVA y a otros impuestos indirectos, con lo que también se le dará cumplimiento a la regla fiscal (Comisión: 8).

18 Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. 2016. “Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público”. Bogotá, diciembre de 2015. El texto se citará profusamente, indicándose la página respectiva.



Capítulo I. Impuestos directos

El Informe reconoce que el impuesto conjunto de renta y el Cree (impuesto sobre la renta para la equidad) en Colombia, que equivale a 6,8% del PIB, no es bajo en comparación con América Latina, aunque sí lo es con respecto al promedio de los países de la Oede (gráfica 1). No obstante, se admite también que estos impuestos contribuyen poco a la redistribución del ingreso, debido a la multiplicidad de regímenes, la evasión, y al hecho de que muy pocas personas naturales lo pagan, por lo que recae en lo fundamental sobre unas pocas personas jurídicas.

De acuerdo con la Comisión, el impuesto a las personas jurídicas es demasiado elevado en Colombia, en comparación con los estándares internacionales. La tarifa combinada de impuesto de renta más Cree es de 34%, por encima del promedio global, que es de 23,6%. Esta tarifa, según el Informe, atenta contra el crecimiento y la competitividad, y recae sobre un número reducido de empresas grandes, que aportan 85% del impuesto (Comisión: 60)¹⁹.

En este punto, el Informe señala que el impuesto de renta a personas naturales es insuficiente, por cuanto representa menos del 1% del PIB (gráfica 2) y equivale solo a 15% del total del impuesto a la renta. Plantea tres lineamientos básicos para mejorar esta situación: 1) ampliar la base tributaria y bajar el umbral de tributación, para que las personas empiecen a tributar a partir de un salario de \$1'500.000 pesos mensuales (se afirma que más de 80% de la población activa en el sector formal quedaría exenta actualmente de este impuesto); 2) racionalizar los beneficios, por cuanto el impuesto carece de progresividad; y 3) simplificar el tributo para que sea más fácil de administrar. De manera específica, se propo-

ne acabar con el Iman y el Imas y volver al impuesto a la renta como único tributo. Se contempla también gravar las pensiones altas.

Adicionalmente, en el caso de las personas naturales, se propone una tributación basada en la renta presuntiva, que se calcularía como un 4% de un patrimonio redefinido con una base ampliada, que incluye acciones y participaciones en sociedades. Se plantea también gravar los dividendos, incorporándolos como ingresos en la renta ordinaria de las personas naturales nacionales y extranjeras. Sin embargo, se les haría un descuento de 20%, en la medida en que las sociedades que distribuyen esas utilidades ya pagaron sobre sus utilidades. Además, la propuesta es que el pago de este impuesto no se haga desde el primer año de aplicación de la reforma.

En lo que respecta al diagnóstico, el Informe reconoce que el impuesto a la renta no es progresivo, por lo que muy poco contribuye a la redistribución del ingreso, de manera que el coeficiente de Gini permanece prácticamente inalterado después del pago de impuestos. Las exenciones terminan favoreciendo a los sectores más ricos, que tendrían mayor posibilidad de pagar impuestos. En Colombia, 1% de la población de mayores ingresos recibe 20% del ingreso total, lo que representa un porcentaje muy elevado en comparación con otros países. Además, este 1% paga un impuesto muy bajo, equivalente a 11%, que se reduce a 4% para el 0,1% de los más ricos. Este es el sector cuyos ingresos dependen entre 30 y 70% de los dividendos, que no pagan impuestos (Comisión: 30)²⁰.

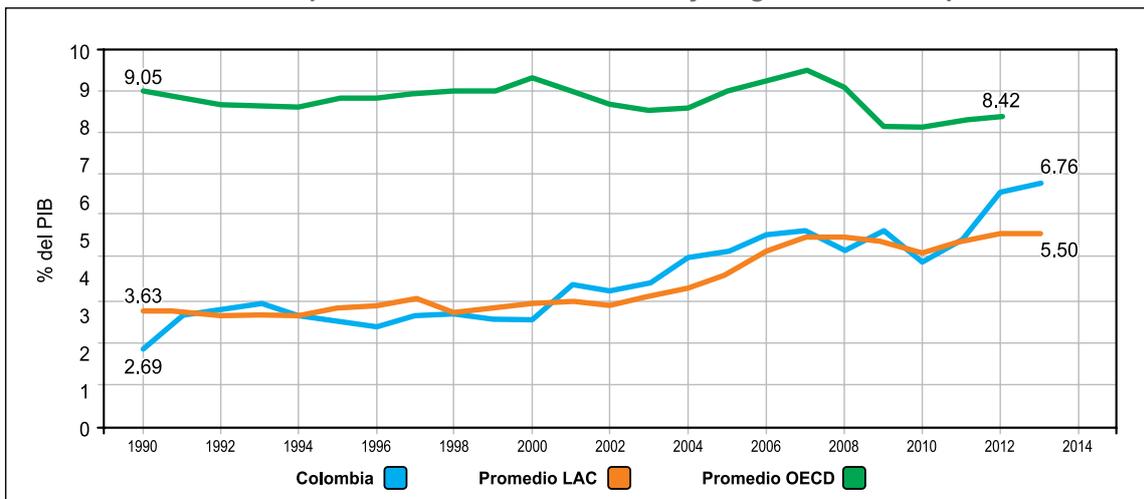
El Informe hace un análisis de los enormes costos fiscales que representa para la economía el mantenimiento de algunos de los beneficios tributarios otorgados a las personas jurídicas. Con base en los datos del marco fiscal de mediano plazo (MFMP), presentado por el gobierno nacional, se señala que solo en exenciones de impuesto de renta e IVA el costo

19 No obstante, a pesar de la tarifa nominal, el Informe reconoce los amplios beneficios tributarios que reciben las empresas, que son fundamentalmente los siguientes: 1) ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; 2) rentas exentas; 3) descuentos tributarios; 4) tarifas reducidas que se aplican a los que están ubicados en zonas francas; 5) algunas rentas líquidas especiales no gravadas (Comisión: 64).

20 Este dato proporcionado por el Informe está basado en estimativos de Alvarado y Londoño (2012).

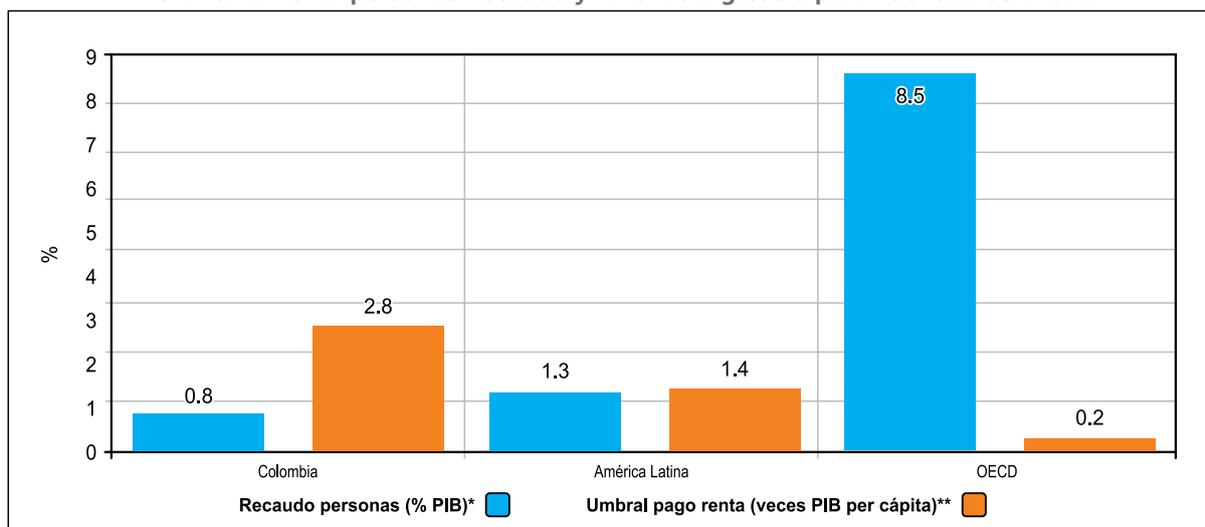


Gráfica 1. Impuesto a la renta, las utilidades y las ganancias del capital



Fuente: tomado de Comisión: 21.

Gráfica 2. Renta personas: recaudo y nivel de ingreso a partir del cual se tributa



* 2011 para Ocd, 2012 para América Latina.

** 2010, Fuente: Ocd, 2014.

Fuente: Ocd, 2014, tomado de Comisión: 27.

fiscal es de alrededor del 0,7% del PIB por año (más de 5 billones de pesos de hoy, Comisión: 65). La Dian estima que el costo fiscal de la tarifa reducida de las zonas francas, de la que se benefician menos de 600 empresas, ascendió a 200 mil millones para el año gravable de 2012 y a \$128 mil millones para 2013. Este importante beneficio no parece verse compensado por una mayor inversión y generación de empleo.

Otro punto al que se refiere este capítulo son los altísimos niveles de evasión y elusión del impuesto a

la renta, que se presentan en el país por parte de las personas jurídicas, que para el periodo 2002-2012 estaba en 39%, lo que equivale a \$15 billones de pesos, 2,3% del PIB anual (Comisión: 68).

Con respecto a las personas jurídicas, la propuesta es establecer el impuesto a las utilidades empresariales (IUE), que reemplace al actual impuesto a la renta y al Cree. Será un tributo igual para todas las empresas, con una tarifa única que podría estar entre 30 y 35%. No obstante, a pesar del diagnóstico, la pro-



puesta es que se preserve la misma proporción de tributación del impuesto de renta frente al PIB, que hoy en día está vigente, y que continúen beneficios importantes. El IUE tendría los siguientes descuentos: impuestos pagados en el exterior; 20% del valor de los gastos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i); reforestación, protección ambiental y donaciones a Esal quedan limitados a 20% del valor del IUE (Comisión: 79). También, como en el caso de las personas naturales, se propone fortalecer el impuesto sobre la renta presuntiva, equivalente a 4% sobre el patrimonio. Los sujetos pasivos de este impuesto serían todas las personas jurídicas constituidas bajo las leyes colombianas.

Por el contrario, la posición que se plantea frente a la tributación de los asalariados es muy dura. El Informe señala con preocupación que al salario promedio del país (\$1'000.000 en 2013) se le aplique una tarifa de 0, la que se mantiene hasta un ingreso equivalente a tres salarios promedio. Afirma que en la mayoría de los países se cobra una tarifa mayor que 0, particularmente en los de la Oede, en donde el impuesto está entre 15 y 50% (gráfica 3)²¹.

Una propuesta adicional que afecta a las personas naturales tiene que ver con el tributo a las pensiones. La Comisión propone imponerles la misma tributación y límites a beneficios que se plantean para los asalariados. Es decir, que los pensionados podrán acceder a 23% de exención del ingreso y también utilizar beneficios adicionales, como descuentos por pagos de vivienda y personas a cargo, entre otros, hasta por 10% del ingreso. Además, podrán descontar del impuesto el aporte al sistema de seguridad social en salud. Todo esto se propone con el argumento de darle una mayor progresividad al impuesto de renta de las personas naturales y de acercarse a los estándares internacionales. Se señala que esta propuesta no afectaría al 80% de las pensiones,

21 En esta, como en otras ocasiones, el Informe no tiene en cuenta los beneficios reales que reciben los sectores sociales de menor ingreso en la mayoría de los países de la Oede, provenientes del estado de bienestar.

que son inferiores a dos salarios mínimos, sino recaería sobre las más altas (Comisión: 47).

Por último, la Comisión recomienda también eliminar los remanentes de los aportes parafiscales para el ICBF, el Sena y el aporte al sistema de salud, así como la contribución para las cajas de compensación. No obstante, en el Informe no se propone un mecanismo para compensar estos ingresos, sino que se sugiere que el gobierno nacional busque los recursos para hacerlo e incluya en el presupuesto un valor fijo, calculado como el promedio de los últimos tres años, indexado a la inflación más una fracción del crecimiento del PIB que exceda el 4% anual. Recomienda también incluir en el presupuesto anual una partida para las cajas de compensación, que sea equivalente al valor del subsidio familiar pagado (Comisión: 81)²².

Capítulo II. Impuestos indirectos

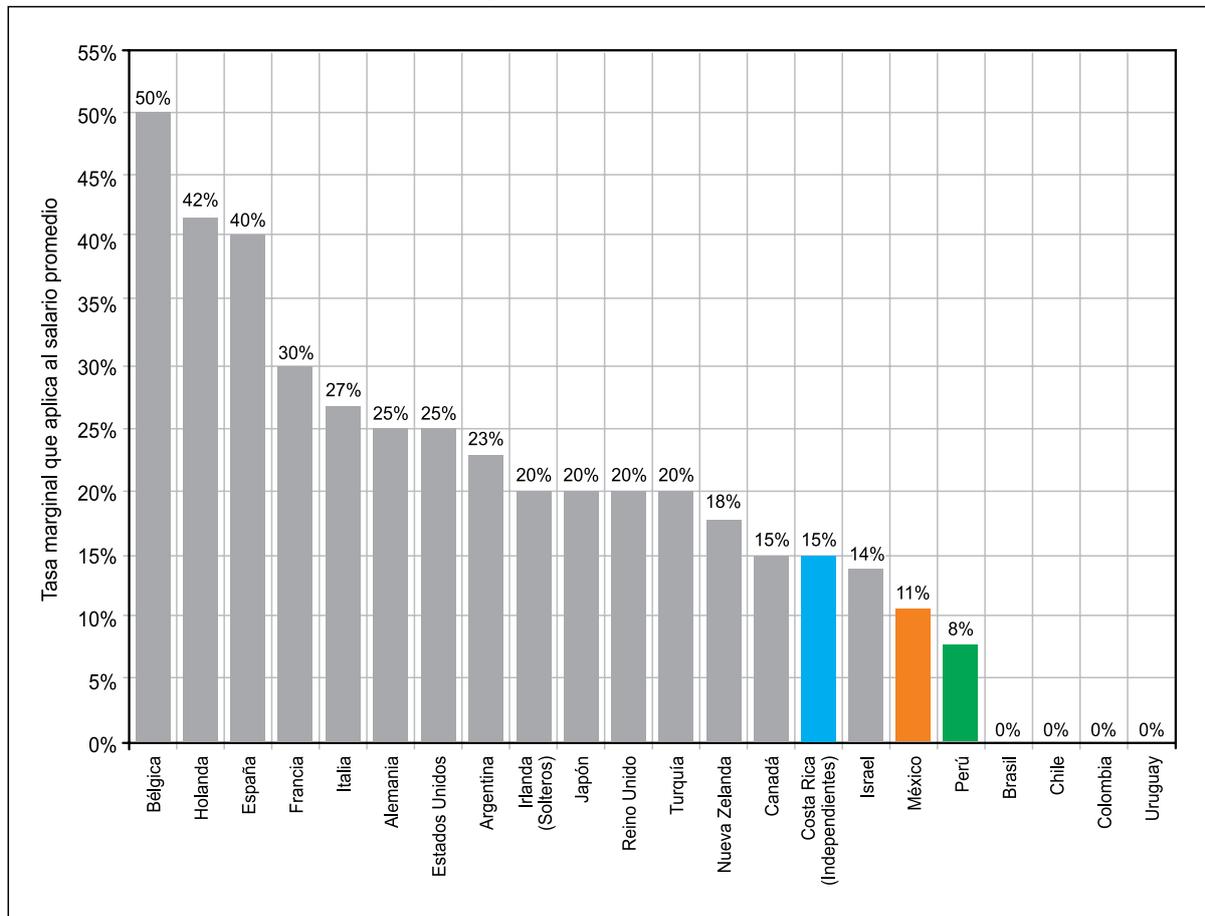
En este capítulo, el análisis de la Comisión incluye el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto al consumo, el impuesto nacional a los combustibles y el gravamen a los movimientos financieros (GMF).

La Comisión defiende el cobro del IVA con la siguiente argumentación: se trata de un impuesto que está bien diseñado y aplicado y es de fácil recaudo y administración, a diferencia de otros impuestos. Es neutral, en cuanto a que le da igual tratamiento a distintos sectores sociales. Sin embargo, su principal limitación consiste en que, como no puede distinguir entre el gasto que hacen los sectores de la población de mayores ingresos y los de menores ingresos, el "impuesto puede ser una carga mayor para el con-

22 A partir de la reforma tributaria de 2012, que eliminó los aportes parafiscales de las empresas correspondientes a la mayoría de sus trabajadores, la financiación de estos sectores se hace por medio del Cree, cuyo monto depende ahora del nivel de actividad de cada empresa, lo que resulta muy incierto. Un inconveniente adicional es que su cobro resulta muy dispendioso tanto para el retenedor, como para la Dian. No obstante, la propuesta de la Comisión incrementa todavía más la incertidumbre sobre su financiación.



Gráfica 3. Tarifa marginal que aplica sobre el salario promedio



Fuente: Comisión: 38.

sumo de los segundos” (Comisión: 101). Se reconoce que puede ser regresivo, debido a que el impuesto al consumo no grava el ahorro y son precisamente los sectores pudientes los que más ahorran. Pero se explica que, aun cuando esto resulta negativo desde el punto de vista de la redistribución del ingreso, su rasgo positivo es que estimula la inversión. Por ello, la Comisión acoge la idea de que el objetivo principal de un impuesto no es directamente redistribuir el ingreso, sino más bien recaudar recursos que permitan incrementar la inversión pública, con lo que se contribuye a la redistribución.

En cuanto al diagnóstico, se dice que es un impuesto que recauda poco, su tarifa es baja y contiene muchos beneficios y exenciones, por encima de los estándares internacionales, aunque se reconoce que su recaudación ha ido aumentando. Según el Infor-

me, esta se incrementó de 4,1% del PIB en 2000 a 6,1% en 2007, nivel en el cual se ha mantenido. Entre 2000 y 2009 representó el 43% de los ingresos totales del gobierno nacional. En 2010 aumentó a 44,7%, pero luego descendió a 36,6% en 2014. Señala que este descenso se debió a una mayor participación del impuesto de renta después de la reforma de 2012 (Comisión: 89).

No obstante, en este punto, también se quiere favorecer ampliamente a los empresarios y dueños del capital. El Informe se refiere al efecto negativo que para ellos tiene este impuesto del IVA, porque no se permite el descuento pleno en la adquisición de bienes de capital, grava la inversión y “no contribuye a la eficiencia económica y la competitividad” (Comisión: 97). Por ello, se recomienda que este impuesto sea descontable, y se plantean dos alternativas,



aunque no de manera inmediata: 1) en un periodo de entre 3 y 5 años; 2) durante la vida útil del bien.

En lo que respecta a su aplicación en otros sectores de mayor impacto social, las recomendaciones van en sentido contrario. Se propone redefinir el régimen simplificado, imponer mayores controles y, de manera específica, reducir considerablemente los umbrales para empezar a aplicar el impuesto. Así, se plantea bajar el umbral que actualmente existe de 4.000 UVT (un poco menos de 120 millones de pesos) en ingresos brutos al año, a 1.250 UVT (aproximadamente \$35 millones por venta de bienes gravados) y a 850 UVT (aproximadamente \$24 millones) por venta de servicios. Con ello, señala el Informe, se busca hacer que las microempresas se mantengan exentas de la obligación de facturar y cobrar el IVA.

En este punto, la Comisión también expresa su preocupación debido a que los intentos por ampliar el IVA no han sido exitosos. Mediante la ley 788 de 2002 se gravaron los alimentos, medicamentos y servicios de la canasta familiar, pero un año después la Corte Constitucional declaró inexecutable esta medida, por cuanto afectaba el mínimo vital (Sentencia C776-2003, Comisión: 93). De hecho, la propuesta de la Comisión es que el impuesto del IVA aporte el 80% del nuevo recaudo.

En síntesis, frente al IVA se propone lo siguiente:

1. Ampliar la base gravable, tanto del IVA, como del impuesto al consumo.
2. Modificar la estructura de tarifas. Se plantea incluir dos categorías: una de bienes no gravados y otra de bienes gravados, con cuatro tarifas (0, 5, 10 y 19%).

Las categorías planteadas son las siguientes:

- ♦ *Bienes y servicios no gravados, sin derecho a devolución (excluidos)*. Aquellos cuya demanda es de interés público: educación, salud (se exceptúan las operaciones de cirugía estética como se contemplan en el POS y el plan de beneficios,

contemplado en la ley estatutaria de salud), servicios de transporte público de pasajeros; venta y alquiler de inmuebles con fines residenciales; servicios de ahorro pensional; rendimientos financieros; consumos mínimos vitales de agua potable, energía, gas y telefonía fija (Informe: 114).

- ♦ *Bienes y servicios gravados al 0% (exentos)*. Bienes y servicios efectivamente exportados, con derecho a devolución del IVA. Bienes donados.
- ♦ *Bienes y servicios al 5%*. Aquí se incluyen todos los que actualmente aparecen como “excluidos”, con excepción de los que figuran como “no gravados”. Algunos bienes que hoy están en categoría de “exentos”: bovinos, libros, cuadernos, maíz y arroz, leche y queso fresco, huevos frescos, pescado, camarones y carne.
- ♦ *Bienes y servicios gravados al 10%*: computadores personales; dispositivos móviles; boletas para eventos; gas natural para vehículos; biodiesel; etanol; servicio de internet estratos 1, 2 y 3; transporte de carga; correo; servicio de arriendo para exposiciones y eventos culturales; servicios de esparcimiento, con excepción de los gimnasios (tarifa máxima); servicios públicos domiciliarios, con excepción del agua y el alcantarillado, que quedan en la categoría del 5%; la telefonía fija queda a tarifa plena, excepto el mínimo vital (Informe: 115).

Se propone también que en esta categoría queden todos los bienes y servicios que hoy pagan 5%, excepto la medicina prepagada que quedaría gravada a la tarifa más alta.

- ♦ *Tarifa plena de 19%*: los bienes y servicios que hoy están gravados a la tarifa de 16%: aguas minerales, hielo y nieve; armas, municiones y vehículos de combate y sus partes; motores fuera de borda hasta 115 HP; servicios de publicidad; servicios de masajes, peluquería; compra o alquiler de *software*; compra o alquiler de marcas, patentes y franquicias; comisiones y cobros por servicios que haga el sector financiero; carbón, petróleo crudo y sus derivados, diferentes a la gasolina y al ACPM.



En cuanto al impuesto al consumo, que, a diferencia del IVA, no grava todo el proceso de producción-consumo sino se aplica solo sobre el valor final del bien o servicio, se plantea también ampliar su base e incrementar en 3 puntos su porcentaje. Concretamente, se propone elevar la tarifa de este impuesto a los restaurantes y cafeterías con los mismos umbrales que se proponen para el IVA, hasta 11%, e incluir las franquicias de comida rápida. Para la telefonía celular se plantea 7% y para la venta de vehículos y motos de alta gama y botes 17% (Comisión: 120).

Aunque se reconoce que el GMF tiene un impacto negativo sobre la intermediación financiera, se sugiere su continuación, porque la Comisión lo considera un impuesto fácil de recaudar.

Sobre el impuesto a los combustibles, se señala que es bajo, comparado con los estándares internacionales, aunque su precio sí se acerca a estos estándares. Se dice que, por razones de protección medioambiental, que se invocan en todo el mundo, habría un amplio espacio para incrementarlo. Se pone de presente también el reducido costo de los peajes, frente a la gran inversión del estado en infraestructura de transporte. Se propone un incremento inicial al impuesto a los combustible de 30% y se sugiere equiparar la sobretasa de la gasolina y la del diésel. Señala el Informe que este gravamen es altamente progresivo, porque los hogares pobres solo invierten en este rubro un porcentaje de 1,6% de su gasto²³.

Capítulo III. Los impuestos territoriales

El capítulo comienza con un diagnóstico que corrobora que en las regiones la participación de los ingresos propios, tributarios y no tributarios, es menor que los ingresos que resultan de las transferencias desde el gobierno nacional y las regalías provenientes de la minería y el petróleo. La participación promedio de los

ingresos tributarios en los presupuestos de las entidades territoriales está en 30%, lo que representa un porcentaje muy inferior al que prevalecía en la década del 80, antes de que se diera el proceso de descentralización política. En contraste, las transferencias ascienden en este momento a cerca de 50%, cuando antes de 1985 representaban menos de 20%. Otros ingresos, como las regalías, equivalen aproximadamente al 25% de los ingresos. Esta dependencia de transferencias y regalías se acentúa en la medida en que los municipios son más pequeños y cuentan con menor actividad económica (Comisión: 124).

En este marco, los gobiernos subnacionales no cuentan con una autonomía financiera real. No tienen facultades para crear impuestos, aparte de que legalmente algunos de los impuestos territoriales tienen destinación específica, lo mismo que sucede con los recursos del sistema general de participaciones. A partir de la Constitución de 1991, se abrió una brecha entre municipios y departamentos en este respecto. Mientras que los primeros empezaron a financiarse principalmente con impuestos a la propiedad y la actividad económica, los segundos lo hacen con los impuestos al consumo al cigarrillo, licor y cerveza. Por ello, el crecimiento de los tributos municipales ha sido más dinámico que el de los departamentales. Sin embargo, este recaudo se ha concentrado en las grandes ciudades y en particular en Bogotá, que representa 35% del recaudo de los municipios del país y supera al total del recaudo de los departamentos.

Como parte del diagnóstico, el capítulo señala los siguientes puntos:

1. Existe multiplicidad de impuestos, tanto en los municipios como en los departamentos (trece tributos departamentales, veinte municipales, veinticuatro gravámenes diversos, además de las estampillas). Sin embargo, la mayor parte del recaudo real se concentra en unos pocos. Hay una normatividad dispersa a nivel territorial para los mismos tributos. Falta articulación entre los distintos niveles y algunos tributos están desactualizados.

23 Este razonamiento pretende desconocer o minimizar el impacto considerable que tiene el aumento de un impuesto como el del combustible en el incremento del costo de vida.



2. Ausencia de un marco legal del sistema tributario regional y local, a pesar de la mayor descentralización. Las competencias en materia tributaria no están muy claras.
3. Tensión entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales en materia de tributación. El diseño de las competencias no establece diferencias entre los municipios por su tamaño y capacidad económica.

Con respecto al recaudo departamental, el Informe señala que en los últimos quince años ha ascendido a menos de 1% del PIB y está concentrado en Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Santander, Atlántico, Bolívar y Meta, que son los departamentos que más le aportan al PIB. En los otros departamentos los impuestos representan menos del 4% de los ingresos (Comisión: 135). Los principales impuestos en los que se concentra aproximadamente 80% del ingreso tributario y no tributario departamental son: registro, consumo de cerveza, cigarrillos, licores, vehículos y estampillas (Comisión: 156).

En cuanto a los municipios, se destacan los siguientes impuestos:

1. El ICA o impuesto de industria y comercio y el impuesto de avisos y tableros. La mayor parte de la recaudación de este impuesto se concentra en Bogotá y en algunas de las ciudades importantes.
2. El impuesto predial es de gran importancia. Por ello, se sugiere hacer un gran esfuerzo de actualización del valor catastral de los predios del país, en especial en el sector rural.

Sobre las regalías petroleras y mineras, el Informe califica el régimen colombiano como obsoleto. Ello se debe a que estas se cobran sobre el valor de la producción y no de la rentabilidad real. Los regímenes modernos, que se aplican en otros países mineros, cobran las regalías teniendo en cuenta las diferencias de rentabilidad de cada mina. Sin embargo, las recomendaciones que hace el Informe no plantean ningún cambio real al respecto. Se propone mantener “regalías tradicionales con tasas muy

moderadas –que no generen problemas demasiado graves de eficiencia– y un impuesto a la renta del recurso que permita descontar las regalías pagadas” (Comisión: 172).

A partir del diagnóstico, las propuestas del capítulo se sintetizan en los siguientes puntos:

1. Definir con claridad las competencias en materia tributaria entre la nación, los departamentos y los municipios.
2. Aumentar el impuesto al consumo del cigarrillo y el tabaco en 150% en un lapso de tres años. Para ello, deben adoptarse políticas que sean efectivas en contra del contrabando.
3. Unificar el impuesto a la cerveza, licores y vinos, con base en el grado del alcohol contenido en el producto. Se propone que todos queden sometidos a la tarifa más alta del IVA y que su destinación específica sea la salud y la educación. Deben desaparecer los monopolios departamentales de licor.
4. Examinar la conveniencia o inconveniencia de crear un impuesto para las bebidas azucaradas, teniendo en cuenta la tendencia mundial a aumentar los impuestos a productos como estos, nocivos para la salud.
5. Incrementar el impuesto a los vehículos automotores, de manera que no solo responda a su valor comercial sino también a su afectación al medio ambiente.
6. Sobre el impuesto predial unificado, se recomienda actualizar el censo inmobiliario del país, dándole prioridad a la actualización catastral rural.
7. Con respecto al ICA, se plantea simplificar el impuesto y corregir la dispersión de tarifas. Se propone establecer un impuesto simplificado para los municipios más pequeños.
8. Se hace un llamado al gobierno nacional a examinar la vía jurídica más apropiada para prohibir la creación de nuevas estampillas y contribuciones sobre contratos de obras públicas.



9. Sobre el régimen de regalías petroleras y mineras, la recomendación es mirar la posibilidad de que en los nuevos proyectos petroleros y mineros se adopte un régimen de regalías más moderno o se adopte un “impuesto a la renta del recurso”, que permitiría, entre otras ventajas, descontarlo del nuevo impuesto a las utilidades empresariales (Comisión: 181).

Capítulo iv. Régimen tributario especial (RTE) para las entidades sin ánimo de lucro

En la legislación tributaria colombiana, para hacer parte del RTE se requiere estar constituido jurídicamente como tal, desarrollar actividades de interés general, que la comunidad tenga acceso a sus servicios y que su objeto social principal esté orientado a actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica y tecnológica, ecología, protección ambiental o desarrollo social. Los beneficios que obtienen las entidades son exenciones totales o parciales del impuesto a la renta y exención total del impuesto de renta presuntiva.

Señala el Informe de la Comisión, con base en datos de la Dian, que en el RTE figuran 54.933 Esal y 16.729 como no contribuyentes, para un total de 71.662 Esal (Comisión: 186). En términos generales, se afirma que este régimen es muy laxo y le falta control por parte de las autoridades, por lo que es probable que se abuse de los beneficios tributarios recibidos.

En estas condiciones, el ordenamiento jurídico del país ha fomentado la contratación pública con las Esal, lo que ha inducido a crearlas solo con el objetivo de acceder a dichos contratos. De hecho, la ley de contratación pública permite como excepción establecer convenios de asociación con estas entidades. Ello se justifica con el argumento de que las Esal cumplen funciones que ni el estado ni la empresa privada pueden cumplir, aparte de que presuntamente están más cerca de las comunidades.

En este punto, las principales propuestas específicas que se hacen son las siguientes:

1. Modificar la clasificación existente, de manera que se precise que las entidades no-contribuyentes sigan siendo los departamentos, distritos y municipios.
2. En la categoría de no contribuyentes con obligación de declarar, estarían otras entidades públicas, como territorios indígenas, las CAR, áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, asociaciones de padres de familia y juntas de acción comunal, entre otras. Por su parte, las cajas y sindicatos deberán tramitar su ingreso al régimen tributario especial.
3. Por último estarían las empresas constituidas como Esal que no pertenezcan al RTE. Todas las asociaciones, fundaciones y corporaciones constituidas como Esal deben ingresar a este régimen y serán contribuyentes de impuesto de renta y complementarios, o del nuevo impuesto de utilidades empresariales; allí estarían las cooperativas, fondos de empleados, fondos de inversión, fondos de cesantías y de pensiones, entre otros. Deben someterse al régimen general de sociedades limitadas o al nuevo impuesto mencionado, cuando no soliciten su ingreso al RTE o cuando lo hayan solicitado pero no hayan sido admitidos.
4. Se propone intensificar la actividad de control por parte de la Dian para este sector de las Esal.

Capítulo v. Administración tributaria

El Informe propone que, para cumplir con los objetivos esbozados en esta reforma y resolver los altos índices de evasión, elusión y contrabando, se emprenda un proceso de modernización institucional, jurídica y tecnológica de altísimo nivel. En este sentido, para cumplir los estándares internacionales, se recomienda seguir las directrices planteadas por la Ocde.

Se señala que lograr una administración tributaria eficiente es el eje de la reforma tributaria estructural.



Esta se define como aquella que recoge el monto de impuestos que debe recolectar, conforme a las normas establecidas y causando los menores costos de transacción a los contribuyentes y a la institución. “En efecto, en cualquier país del mundo, tener la mejor política tributaria no sirve de mucho si esta no puede implementarse adecuadamente” (Comisión: 217).

En cuanto a propuestas concretas, se destacan las siguientes:

1. Transformar a la Dian en una agencia estatal adscrita al Ministerio de Hacienda, lo que le daría más autonomía administrativa, técnica y presupuestal, frente a la ley 80 de 1993 o el Estatuto de contratación pública y frente a las asignaciones presupuestales. Asimismo, le permitiría el establecimiento de un régimen específico de carrera administrativa.
2. Avanzar en el control tributario, a partir del plan BEPS (reglas para evitar la erosión de la base gravable y el traslado de beneficios a lugares de baja tributación) que recomienda la Ocede.

Evaluación de la propuesta

La evaluación de esta propuesta se realizará en dos secciones. En la primera se examinarán los criterios generales de la misma, que inspiran las propuestas concretas, y en la segunda se hará referencia a los cálculos de recaudación que hace la Comisión por sector.

Sobre los criterios que guían la propuesta

Desde su presentación, el Informe plantea que, a diferencia de las reformas anteriores, esta propuesta no solo busca incrementar el recaudo, sino que le apunta a una mayor equidad de la política fiscal y de la eficiencia tributaria. Afirma que todo ello debe permitir avanzar en materia de inversión, empleo, crecimiento y competitividad, con el objeto de lograr un mejor país (Comisión: 7).

Como era de esperarse, el Informe no cuestiona el orden económico vigente, los mandatos de las agencias internacionales, el modelo de desarrollo ni el modelo de tributación que predomina desde la década del 90 en el país. Por ello, las propuestas que se hacen en los distintos capítulos buscan ante todo garantizar las mejores condiciones para la inversión privada, en especial extranjera, a partir de dos supuestos. El primero, que esta genera empleo, favorece la competitividad y el crecimiento económico, tal como se plantea en el párrafo anterior. El segundo supuesto es que los recursos adicionales recaudados son destinados de manera automática a una mayor inversión social.

El diagnóstico que hacen los autores del Informe sobre la situación del país en materia de la distribución del ingreso es acertado en términos generales, así como el de las fallas del sistema tributario vigente. Se plantea con claridad lo que representan las exenciones y beneficios a algunos sectores, así como el peso de la evasión y la elusión, desde el punto de vista de los recursos del estado. Sin embargo, es claro que la Comisión toma partido por los grandes empresarios e insiste en que el grueso del impuesto ha recaído sobre muy pocas personas jurídicas. En términos prácticos, se defiende la necesidad de favorecer la competitividad de las grandes empresas, conservando en lo fundamental las exenciones con las que hoy cuentan, pero simplificando el sistema tributario para que sigan pagando porcentajes reducidos de impuestos.

De acuerdo con Jorge Iván González, la Comisión de expertos reconoce en el diagnóstico la altísima concentración del ingreso que existe en el país, pero en el momento de hacer las propuestas, insiste en las mismas orientaciones de reforma tributaria que no modifican la situación. Él cuestiona la validez del dato que proporciona el Informe sobre la altísima tributación de los empresarios en Colombia, cuando según la Cepal, la tributación de Colombia equivale al 16% del PIB, mientras que el promedio de la región es 23%. “A la Comisión de expertos le da



pánico hablar de esos temas y el argumento es que no se les puede cobrar impuestos a unos poquitos, aunque esos poquitos sean los más ricos”²⁴.

La propuesta de gravar los dividendos y las acciones de las sociedades, cuyo monto mayor se concentra en el sector más rico de la población, parece muy tímida, aparte de que propone un porcentaje de descuento considerable.

Uno de los puntos de mayor controversia del Informe tiene que ver con la vaguedad con la que se trata el tema del tratamiento tributario a las empresas mineras y petroleras del país. Tal como señala Álvaro Pardo, la propuesta general de estudiar reformas para nuevos proyectos petroleros y mineros habría sido apropiada entre 2002 y 2003, cuando empezó el auge de los precios de los productos energéticos, pero no hoy, cuando los precios están en su peor momento. Considera también que una propuesta más de fondo debería partir de examinar la realidad contable de las principales empresas mineras que operan en Colombia, examinar sus estrategias tributarias mediante las cuales reducen sus impuestos y exigirles devoluciones por parte del estado (Pardo, 2016).

Por el contrario, las propuestas de la Comisión frente a los trabajadores son bastante severas. El incremento de la tributación de las rentas del trabajo, mediante la ampliación de la base tributaria afecta de manera significativa sus condiciones sociales y laborales. Otra propuesta bastante polémica que se plantea es la eliminación completa de los aportes parafiscales y los aportes a las cajas de compensación familiar. Esta medida, presentada como reducción a los cargos de la nómina, representa en términos reales un deterioro de las condiciones sociales de los trabajadores más pobres, que son quienes se benefician de los servicios y subsidios que brindan estas entidades.

Debe insistirse también en el sesgo de género, en perjuicio de las mujeres, que tienen estos impuestos indirectos (Itriago, 2011: 49). Un ejemplo claro es el caso de los impuestos al consumo, dado que las mujeres utilizan una proporción mayor de sus ingresos en los gastos de consumo del hogar. Adicionalmente, una porción alta de mujeres está al frente al sector del comercio, que tienen mayores dificultades para deducir impuestos, como sí lo pueden hacer las empresas más grandes.

Con respecto a la reforma planteada para el régimen de las Esal, parecería importante adelantar las tareas propuestas, con el objeto de incrementar los controles a este sector. Las que no cumplen con lo estipulado deben salir de un régimen que les otorga altísimos beneficios tributarios. No obstante, se trata de una tarea bastante difícil, dados los intereses prevaletentes de evadir y eludir impuestos, en especial por parte de los grupos económicos y las empresas grandes, que conforman sus propias fundaciones para este fin.

Sobre la modernización tributaria, el plan que se plantea parece bastante conveniente, desde el punto de vista estrictamente técnico de apuntalar un sistema más eficiente de recaudación de impuestos. Particularmente importante resultan la actualización del catastro y el impuesto predial, en especial en la zona rural, y la modernización, actualización y/o eliminación de una multiplicidad de impuestos que existen en las entidades territoriales, cuyo recaudo por parte del estado resulta difícil, costoso y poco eficiente.

Aunque es presentada como una reforma estructural, la iniciativa de la Comisión no busca ningún cambio de fondo en el modelo de tributación, más allá de lograr una mayor eficiencia en la recaudación, tal como se explica en el capítulo V sobre administración tributaria. De hecho, en el Informe se acogen los criterios defendidos en las diversas propuestas tributarias esbozadas para Colombia por los organismos internacionales, como la Ocd, el BID y el Banco Mundial, cuyos principios básicos se sintetizan en los siguientes:

24 *El Tiempo*. “Hay pánico a hablar de tributos”. Entrevista. Domingo 27 de marzo de 2016, p. 8.



1. Una reforma tributaria debe buscar ante todo la eficiencia. No debe responder a unos intereses específicos, ni a un modelo de desarrollo preciso, sino a la necesidad de recaudar recursos. Por ello se insiste en que entre menos distorsiones cause al funcionamiento económico, mejor será la reforma.
2. Los impuestos no pueden desestimular la inversión privada, considerada como la base del crecimiento económico. Por tanto, hay que reducirles la carga tributaria a los sectores del capital e incrementársela a las rentas laborales.
3. La inversión privada en el sector minero-energético debe mantenerse con todas las gabelas, independientemente de las controversias y conflictos que se han generado debido a su bajísima tributación, a su reducido impacto en cuanto a generación de empleo y al deterioro medioambiental que produce esta actividad.
4. Los impuestos indirectos, en especial el IVA, considerados de carácter regresivo, deben incrementarse para el grueso de la población, pero devolverse a los empresarios. La lógica que se defiende es que el incremento en la recaudación de este impuesto llevaría de manera automática a aumentar los recursos para desarrollar programas sociales, con lo que se haría la compensación a los sectores afectados por el cobro del IVA²⁵.

25 Señala Ricardo Bonilla que el carácter regresivo del IVA se resolvería utilizando los mecanismos de redistribución del ingreso con los que cuenta el país, como Familias en Acción, para devolverles a los pobres lo que se les quita con el IVA más alto. "No hay otra forma, pues sería muy engorroso establecer qué productos de la canasta son para los pobres para quitarles así el impuesto. El IVA se le debe eximir a la persona, no al producto". "Jubilados pondrían más en impuestos nuevos que rentistas". *El Tiempo*. Economía y Negocios, p. 1, jueves 7 de abril de 2016.

Sobre los aportes esperados de los distintos sectores²⁶

La propuesta es recaudar alrededor de 16 billones de pesos adicionales con la nueva reforma tributaria. De entrada, el documento plantea la intención de preservar la misma proporción de la tributación frente al PIB por parte del impuesto a la renta, con lo que se abandona cualquier intención de redistribución por cuenta de este impuesto, que es el único que brinda las posibilidades reales de adelantar esta tarea por parte del estado.

El recaudo adicional de impuestos a las personas naturales llegaría a 5,5 billones de pesos. De ese monto, se espera que los trabajadores asalariados paguen 1,9 billones de pesos y 1,6 billones irían por cuenta de las personas que desarrollan actividades económicas en su conjunto. Los pensionados deberán aportar 1,04 billones, mientras que los rentistas del capital 972.000 millones de pesos. El impuesto a los dividendos proporcionaría 63.000 millones de pesos. En síntesis, el mayor recaudo debe provenir del aporte de los asalariados y los pensionados (2,8 billones de pesos entre los dos).

La Comisión espera que los impuestos indirectos aporten 80% del nuevo recaudo. Se calcula que 90% de los productos y servicios que usan las familias están gravados con la tarifa más alta del IVA. Hoy el IVA representa 26,7% del recaudo total, lo que equivale a 14 puntos del PIB (112 billones de pesos).

La depuración del régimen especial de las Esal permitiría obtener 2,3 billones.

26 Esta información se basa principalmente en el artículo de prensa "Jubilados pondrían más en impuestos que nuevos rentistas", escrito por Martha Morales y publicado en *El Tiempo*, Economía y negocios, p. 1, el jueves 7 de abril de 2016. En el artículo se entrevista a algunos de los miembros de la Comisión, que proporcionan las cifras que no estaban incluidas en el texto del Informe.



Recomendaciones

Si el objetivo que busca una reforma tributaria es contribuir de manera significativa a la redistribución del ingreso, con el objeto de consolidar una sociedad más justa e incluyente, con miras al posconflicto, debe partirse de unas premisas distintas a las que se plantean en la propuesta de la Comisión. Es prioritario incrementar la presión tributaria, con el fin de que esta se acerque a la capacidad real del país en materia de tributación. Adicionalmente, debe dársele prelación a la tributación directa y proporcional, de carácter progresivo, frente a la tributación indirecta, altamente regresiva. Algunos criterios para adelantar una reforma alternativa son los siguientes:

1. Con respecto a los impuestos directos, es necesario el incremento de las tasas efectivas de tributación de las grandes empresas, nacionales y extranjeras, reduciéndoles los beneficios y exenciones, de manera que sean estos los que respondan por la mayor proporción de los ingresos tributarios del país y no los sectores asalariados, tal como sucede actualmente.
2. Restablecimiento de algunos aranceles al comercio exterior, que le permitan al estado recaudar una cantidad importante de recursos por este concepto. Es una medida que además le daría un respiro a los sectores productivos nacionales, tanto del campo como de la ciudad, y apuntaría al incremento del empleo en estos sectores. La experiencia de Argentina durante los gobiernos sucesivos de los Kirchner, es importante al respecto.
3. Aumento de los impuestos y pago de regalías por parte del sector minero energético, que a pesar de la caída de los precios internacionales ha obtenido enormes ganancias y le ha dejado muy pocos recursos al país. La experiencia concreta de otros países de la región andina como Bolivia y Ecuador es muy significativa en este sentido.
4. Con respecto al control de la evasión y elusión de los enormes recursos que salen del país y se depositan en paraísos fiscales, hay que tomar medidas mucho más drásticas. Es importante concretar la negociación del acuerdo de intercambio con Panamá en las mejores condiciones posibles. En la última reforma tributaria se estableció un estímulo para que quienes tienen recursos sin declarar en el exterior, lo hagan, con una tarifa de 11,5%, mientras que la sanción establecida es del 200%. En menos de dos años, los contribuyentes declararon activos por 140 billones de pesos, pero el esfuerzo tiene que ser mucho mayor en este sentido.
5. Tal como lo propone la Comisión, es necesario revisar el impuesto predial a partir de la modernización de la estructura catastral del país, en especial en el sector agrario. De acuerdo con Ricardo Bonilla, la consolidación de un censo inmobiliario nacional que dé cuenta de los propietarios de las 114 millones de hectáreas que tiene el país, es un trabajo que sigue pendiente. Aunque en las ciudades principales el avalúo catastral ha avanzado y por lo tanto el pago del impuesto predial, en las zonas rurales el proceso está bastante rezagado (Bonilla, 2016: 6). Sin duda, este es un punto clave, no solo en la posibilidad de recaudar mayores recursos, sino de la puesta en práctica de la ley de víctimas y restitución de tierras y en la construcción de la sociedad del posconflicto.
6. Reducción de los impuestos indirectos, en especial el IVA, y exención plena para todos los productos de primera necesidad.
7. Los avances en modernización tributaria y en desarrollo institucional, que permitan controlar la evasión y mejorar el recaudo, contemplados en la propuesta, parecen fundamentales.



Referencias

- Banco Mundial. 1997. *Informe sobre el desarrollo mundial: el estado en un mundo en transformación*. Resumen ejecutivo. Banco Mundial. Washington.
- Bonilla, Ricardo. 2016. "Zonas rurales, evasoras del impuesto predial". *UN Periódico*. 198. Abril. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Cárdenas, Mauricio. 2016. "Situación fiscal de Colombia: ¿en qué consiste la austeridad inteligente?". *Economía Colombiana*. 345. *Crisis fiscal ¿Más impuestos?* Enero-febrero. Contraloría General de la República. Bogotá.
- Cepal. 2016a. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Cepal-Naciones Unidas-Cooperación Española. Santiago.
- . 2016b. *Panorama social de América Latina*. www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2015
- Cepal-Oxfam. 2016. *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Cepal-Oxfam. Santiago.
- Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria. 2015. "Informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público". Bogotá, diciembre.
- Gómez Sabaini, Juan y Juan O'Farrell. 2009. "La economía política tributaria en América Latina". Ilpes/Cepal. Versión preliminar. Enero 26 de 2009.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (eds.). 2003. *After the Washington Consensus: Restoring Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics. Washington.
- Itriago, Deborah. 2011. *Dueños del desarrollo. Impuestos para combatir la pobreza*. Intermón-Oxfam.
- López, Andrea. 2005. "Los fundamentos de la nueva gestión pública. Lógica privada y poder tecnocrático en el estado mínimo". En Mabel Thwaites Rey y Andrea Magdalena López (eds.). 2005. *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el estado argentino*. Prometeo. Buenos Aires.
- Pardo, Álvaro. 2016. "El déficit fiscal deben cubrirlo las grandes mineras". *Razón Pública*. Economía. 9 de marzo de 2016. <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/9281-el-deficit-fiscal-deben-cubrirlo-las-grandes-mineras.html>
- Ocde. 2015. *Estudios económicos de la OECD. Colombia. Reformas para un crecimiento más inclusivo*. 19 de enero 2015. www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf
- OIT-Cepal. 2013. *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: avances y desafíos en la medición del trabajo decente*. <http://www.ilo.org/santiago/publicaciones/coyuntura-laboral-am%C3%A9rica-latina-caribe/lang--es/index.htm>
- Vilas, Carlos. 2000. "¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial". *América Latina Hoy*. 26. Diciembre. Universidad de Salamanca. www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802604
- Williamson, John. 1991. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Gernika. México.





Acerca de la autora

Consuelo Ahumada. Ph.D. en ciencia política por New York University. Profesora universitaria y consultora independiente.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, junio de 2016

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.