

UNA ESTRUCTURA TRIBUTARIA INEQUITATIVA

Mario Alejandro Valencia,
economista y profesor universitario.

Enrique Daza Gamba,
director de Cedetrabajo
y la revista Deslinda.

Sneyder Rivera,
investigador de Cedetrabajo.
cedetrabajo.org@JusTributaria



himajina.blogspot.com

En el debate sobre la reforma tributaria, cobra creciente importancia analizar quiénes pagan los tributos, la progresividad en los mismos y su justeza, en búsqueda de la defensa de los sectores más necesitados de la población, que se ven afectados porque mientras éstos no evaden los impuestos, los grandes capitales, monopolios y especuladores financieros, están colmados de exenciones y beneficios tributarios. Cedetrabajo, con el apoyo de Christian Aid, inició la campaña “Lo justo y necesario”, como parte del movimiento sobre Justicia Tributaria en Colombia. Esta iniciativa tiene como propósito realizar un seguimiento acucioso a los impuestos que el Estado cobra a los trabajadores, consumidores, empresarios nacionales y extranjeros. Aquí presentamos un primer documento de análisis sobre este tema.



Introducción

“Las constantes reformas tributarias dieron origen a un sistema bastante alejado de los principios de equidad, eficiencia y progresividad mencionados en la Constitución Política”¹. Esta frase, contenida en la exposición de motivos que el Ministro de Hacienda de Colombia presentó al Congreso para hacer una reforma tributaria en 2012, resume de manera contundente lo injusto de su estructura.

La discusión no radica en si deben cobrarse impuestos o no. Para que un Estado pueda satisfacer las necesidades de su población en infraestructura, educación, salud, seguridad, entre otras, debe contar con fuentes propias de ingresos. Esto se logra –fundamentalmente– de dos formas: i) a través de su participación directa en actividades productivas como la agricultura, minería, industria y servicios, o ii) a través de los impuestos con que se gravan las actividades económicas.

En el caso colombiano, las medidas económicas adoptadas en las dos últimas décadas llevaron a que el Estado renunciara a la primera fuente de financiación, es decir, a ingresos derivados de la participación estatal en actividades económicas de diverso tipo. En consecuencia, sus necesidades corrientes dependen cada vez más de los tributos: para 1970 la nación recaudó \$11.312 millones en impuestos y para 2011 había llegado a \$86,5 billones. De igual forma, el 92% de los ingresos corrientes de Colombia dependen del pago de impuestos.

Oponerse al cobro de impuestos significaría renunciar al papel activo del Estado. Sin embargo, en Colombia existe un sistema tributario altamente sesgado en contra de los sectores de menos recursos de la población y que da enormes beneficios a los que tienen los más altos ingresos. En esta interpretación coincide hasta el gobierno de Santos: “La estructura tributaria grava proporcionalmente más a asalariados de bajos ingresos en comparación con personas naturales de

ingresos altos”².

Además, la falta de transparencia y de información disponible sobre los acuerdos y contratos firmados con grandes empresarios, y el secreto que rodea las obligaciones tributarias de estas compañías, significa que pueden actuar de manera irregular ante el fisco colombiano, produciendo un significativo desangre.

Es importante para la población colombiana conocer los diversos mecanismos que las grandes empresas nacionales y extranjeras utilizan para no cumplir su retribución a la sociedad, eludiendo o evadiendo el pago de impuestos.

El gobierno colombiano otorga jugosos beneficios tributarios que permiten a las grandes empresas pagar menos impuestos de los que deberían. Los privilegios sobre el impuesto de renta significaron para el año 2011 un costo al fisco por \$6 billones, un 7% del recaudo total de impuestos. Para el año 2010 había sido de \$8,5 billones, el 2% del PIB; la disminución correspondió a la eliminación de las exenciones a la compra de activos fijos³.

En la conformación de esta estructura inequitativa y desigual en materia tributaria, los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han jugado un papel clave, determinando el tipo de políticas que deben implementarse. Una de las principales intenciones de estos organismos, al intervenir en la estructura tributaria, es garantizar que los compromisos crediticios que asumen los países se cumplan. Para ello han recomendado aumentar el recaudo de impuestos, a través de mecanismos que no golpeen las utilidades de los grandes capitales, especialmente de las compañías extranjeras.

En la conformación de esta estructura inequitativa y desigual en materia tributaria, los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han jugado un papel clave, determinando el tipo de políticas que deben implementarse. Una de las principales intenciones de estos organismos, al intervenir en la estructura tributaria, es garantizar que los compromisos crediticios que asumen los países se cumplan. Para ello han recomendado aumentar el recaudo de impuestos, a través de mecanismos que no golpeen las utilidades de los grandes capitales, especialmente de las compañías extranjeras.

Acorde con las tendencias mundiales en la globalización, los consumidores pagan cada vez más impuestos mientras los grandes capitales lo hacen cada vez menos. Esta es la condición fundamental que demuestra la regresividad en materia de impuestos en Colombia, en un proceso

El IVA es un factor que aporta a la concentración del ingreso en Colombia. Antes del pago del IVA, la concentración del ingreso, medido a través del índice de Gini, es de 0,59, mientras después de su pago aumenta a 0,60.

que inició en 1974⁴ y que hoy, con la propuesta de reforma tributaria se profundiza.

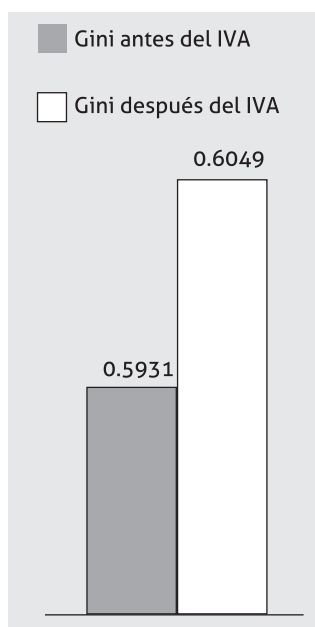
A continuación se muestran 4 aspectos de la estructura tributaria colombiana que demuestran su naturaleza injusta:

Introducción del IVA como eje de la tributación

En Colombia, el Impuesto al Valor Agregado, IVA, según el propio gobierno es un impuesto “regresivo e incrementa la desigualdad en los ingresos”⁵. Se enmarca en la categoría de los impuestos indirectos, pues se le cobra a los ciudadanos sin discriminación de su ingreso. Esto significa que si un ciudadano que se gana \$566.700, compra una libra de chocolate por \$4.000, se le cobran \$400 de IVA, el 10%. De igual forma, si quien compra esa misma libra de chocolate es Luis Carlos Sarmiento Angulo, dueño del Grupo Aval, con ganancias por \$1,5 billones anuales, paga los mismos \$400. Otro agravante de este impuesto es que pocas personas son conscientes de su cobro, luego no saben cuánto pagan.

El IVA es un factor que aporta a la concentración del ingreso en Colombia, como se observa en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Efecto redistributivo del IVA



Fuente: tomado de la exposición de motivos de la reforma tributaria 2012. Ministerio de Hacienda de Colombia.

Antes del pago del IVA, la concentración del ingreso, medido a través del índice de Gini, es de 0,59, mientras después de su pago aumenta a 0,60.

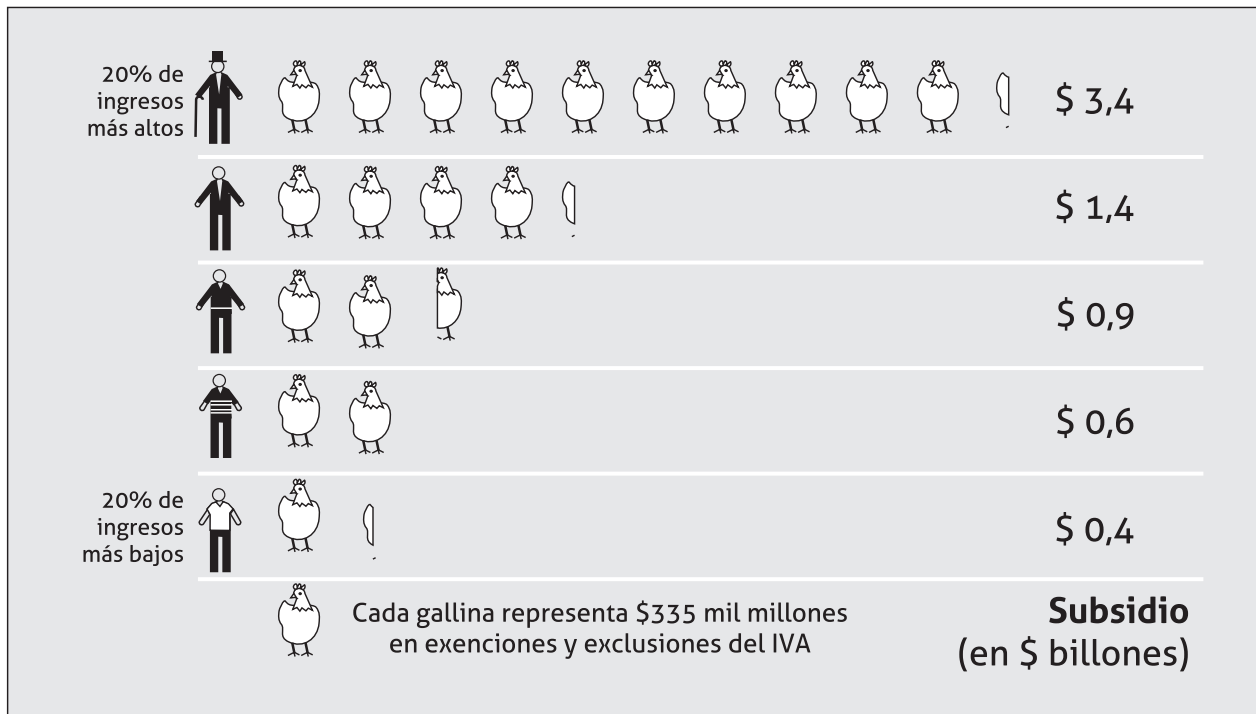
La historia de este impuesto está asociada a las famosas “misiones” de expertos estadounidenses que definieron la política fiscal, monetaria y exterior de Colombia durante el siglo XX. En 1971, la Misión Musgrave recomendó convertir el “impuesto manufacturero” en el “impuesto de ventas al detal”, iniciando con una tasa base del 2%⁶. Entre 1974 y 1975 una reforma aumentó esta tarifa del 4 al 15%. Para 1980 el impuesto a las ventas había aumentado su participación en los ingresos tributarios de 0% diez años atrás al 20%, mientras el impuesto a la renta había reducido su participación del 48% al 31% durante este mismo periodo. Así mismo, la participación del impuesto de renta en el PIB se reducía al 2,7% del PIB en 1982⁷. Para 1985, el IVA alcanzó a ser el impuesto de mayor recaudo en el país, por encima del impuesto a la renta.

En 1983, una reforma trajo como resultado la extensión del IVA a las actividades de distribución del comercio minorista y se incluyeron nuevos bienes y servicios. Así mismo se estableció una tarifa única de 10%, a excepción de algunos bienes suntuarios. Entre 1991 y 2000 se adelantaron ocho reformas tributarias, todas con tendencias regresivas y efectos distributivos muy nocivos para la mayoría de los colombianos.

En 1992 se incluyeron nuevos servicios a la base del IVA. En 1996 la tarifa general subió al 16% y se aumentaron los bienes y servicios gravados por el IVA. En la actualidad este impuesto le significa a la nación recaudos por \$25 billones, sólo superado por el impuesto sobre la renta que recauda \$34 billones.

El gobierno –además– reconoce sobre el IVA que un 20% de la población con mayores ingresos tiene una mayor parte en exención y exclusión en su pago, llegando a los \$3,4 billones en el 2011. Mientras que el 20% con menores ingresos sólo alcanza los \$0,4 billones en exenciones, como se ve en la Gráfica 2. Según el mismo gobierno, el IVA golpea a la clase baja y media trabajadora, quienes no tienen forma de evadir o esconderse de su pago.

Grafica 2: Exenciones y exclusiones del IVA



Fuente: Presentación Ministerio de Hacienda y DIAN sobre la Reforma Tributaria.

Disminución del impuesto a la renta y otros

Al tiempo que el IVA aumenta, el impuesto más importante que se cobra, el impuesto a la renta, viene perdiendo participación en el total del recaudo tributario del país, principalmente porque las exenciones y beneficios a los grandes capitales nacionales y extranjeros se incrementan significativamente, hasta alcanzar un costo fiscal de \$6 billones para 2011.

En 1974 la reforma tributaria estableció un mecanismo de devolución de impuestos a los exportadores, y se permitió a las empresas descontar del pago de impuestos todas las compras, excepto las de bienes de capital.⁸

En 1983, el impuesto de renta a personas naturales se redujo de 56 a 49%; este impuesto se redujo nuevamente en 1986 al 35%. Para las sociedades limitadas se redujo del 20 al 18%. Así mismo se eliminó la doble tributación para sociedades anónimas “que por una parte gravaba los dividendos y participaciones en cabeza de la sociedad, y por otra las ganancias ocasionales en cabeza de los socios”⁹. Al mismo tiempo, disminuyó su impuesto del 40 al 30%, con el pretexto de ser un mecanismo de fomento a la inversión.

En 1995 los cambios en el impuesto de renta consistieron principalmente en el cambio de tarifas en renta del 20% al 35% para personas naturales, y 35% para sociedades anónimas, el cual antes se encontraba en el 30%.

El paquete de medidas de la década de 1990, implicó un aumento de la participación del impuesto de renta y complementarios en la base tributaria del país con respecto a lo que sucedió en la década de 1980, cuando la participación llegó al 39% comparado con el 42% de la década de 1990.

Después del 2000 la participación del impuesto de renta y complementarios ha tenido un retroceso de un punto porcentual, llegando al 41%, principalmente remplazado por la creación del impuesto al patrimonio, que llegó a una participación del 3% del recaudo total. En la actualidad la tasa nominal de dicho impuesto es de 33%, pero cifras del Ministerio de Hacienda dan cuenta de que la tarifa efectiva que se cobra a algunos sectores, como el minero y el petrolero, no supera el 16%. Así lo explica el propio gobierno: “los sectores de la población con mayor poder adquisitivo hacen uso extensivo de los mismos [beneficios],

asumiendo una tarifa efectiva más baja en términos relativos”¹⁰.

Mantenimiento y profundización de las exenciones y privilegios

A partir de 1990 con la imposición del neoliberalismo, los gobiernos profundizaron una política de exenciones y beneficios tributarios para las grandes empresas, bajo la hipótesis nunca demostrada de que a menores impuestos mayor inversión, y con ello mayor empleo. Los hechos mostraron que para el año 2011 Colombia fue el quinto país en el planeta donde más creció la inversión extranjera, alcanzando cerca de US \$15.000 millones, al tiempo que envejecía la indigna posición de ser la nación latinoamericana con la tasa de desempleo más alta.

A partir de la reforma tributaria del año 2003, el Gobierno decidió hacer un mayor énfasis en la reducción del pago del impuesto a la renta a grandes empresas, bajo la política de “Confianza Inversionista”.

Según un estudio elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia ha venido construyendo un sistema “históricamente plagado de incentivos tributarios a sectores particulares”¹¹, cuyas exenciones al impuesto a la renta para el año 2004 correspondieron al 1,4% del PIB y hoy son el 1,7% del total de la producción. Durante este periodo y hasta el 2010, el Estado le permitió a las compañías descontar del pago de sus impuestos las compras de activos fijos; entre 2004 y 2011 la deducción total fue de \$58 billones, con un costo fiscal que sumó \$19,3 billones del bolsillo de los colombianos¹², recursos con los que habrían podido construirse 240.000 viviendas de interés social.

Otra medida en este sentido fue la adoptada en el año 2007 al permitir que en las Zonas Francas, grupos económicos con suficiente poder de incidencia se librasen del impuesto a la importación de bienes de capital y pudieran pagar un impuesto de renta del 15%, menos de la mitad del impuesto nominal que pagan

el resto de empresarios del país. La evasión y elusión de las obligaciones tributarias de estas grandes empresas se posibilita también por el débil marco legal del país¹³ que establece normas como éstas:

- Deducción por pago de regalías (ET. Art. 116)
- Deducción por depreciación de bienes o actividades productoras de renta (ET. Art. 128, 134, 135, 137, 138 y 140)
- Deducción por amortización anticipada de inversiones (ET. Art. 142, 159 y 171)
- Descuento de IVA en inversiones a largo plazo (Art. 479, 425, 488 y 491)
- Las inversiones amortizables son deducibles como activos fijos (Ley 863 del 2003 y ET. Art. 158-3)
- La Ley 939 de 2004 considera exenta la “renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento” (artículo 1), y dispone que esa exención “será para la palma de aceite, cacao, cítricos y demás frutales por un término de diez años contados a partir del inicio de la producción” (artículo 2).

Estas políticas de exenciones y beneficios tributarios se han hecho en nombre de la promoción de la inversión tanto nacional como extranjera, aunque todas las evidencias muestran que la inversión extranjera depende de otros aspectos que no son relacionados con los impuestos. Además,

los altos flujos de inversión que han llegado al país no han logrado jalonar ni el crecimiento económico ni el recaudo de impuestos. Para el primer caso, a pesar de la caída en la inversión extranjera de 35% en el 2006, el país presentó uno de los crecimientos del PIB más altos en su historia llegando al 6,7%, seguido también de un alto recaudo de impuestos que logró un aumento de 21%. En 2005, a pesar que la IED

En Colombia existe un sistema tributario altamente sesgado en contra de los sectores de menos recursos de la población y que da enormes beneficios a los que tienen los más altos ingresos.

aumentó más de 200%, los impuestos y el PIB presentaron crecimientos de 15% y 4,7% respectivamente, evidenciando un poco la relación entre estas variables y demostrando que no es cierta la teoría de que mayores beneficios a los inversionistas se traducen directamente en beneficios para el Estado.

La reforma tributaria de 2012

En este escenario de injusticia tributaria, después de muchos anuncios y de la promesa presidencial de que la reforma tributaria haría “llorar a los ricos”, el 4 de octubre se radicó ante el Congreso de la República un proyecto de reforma. Ésta no elimina ningún beneficio a los grandes capitales y va en contra de los intereses de sectores menos privilegiados, además de dar un golpe de muerte al ICBF, al Sena y la desfinanciación del sistema de salud.

La aspiración del gobierno es la formalización empresarial con “políticas direccionadas a la reducción de la carga impositiva de las empresas”. Pero la evidencia demuestra que no existe una relación entre la flexibilización laboral y la generación de empleo. Según Eduardo Sarmiento, “en aras de esas doctrinas se recortaron las compensaciones por horas extras y dominicales, se crearon las cooperativas de trabajadores, se ajustó el salario mínimo por debajo de la productividad y se incrementó la tributación indirecta”¹⁴.

Los determinantes para que las empresas amplíen su inversión, y con ello el empleo, están relacionadas con la existencia de una tasa de interés que no favorezca la especulación, el fortalecimiento del mercado interno y una tasa de cambio competitiva que desaliente las importaciones y fomente las exportaciones. En este sentido, los costos laborales no son los determinantes del bajísimo desempeño actual del sector agrario e industrial.

La propuesta de reforma disminuye en 13,5% los costos salariales para los empleadores, a través de la eliminación del pago sobre la nómina de los aportes de: 8,5% en salud, 2% del Sena y 3% del ICBF. Los \$6,7 billones que se dejarían de percibir para estas instituciones se reemplazarían

Entre 1991 y 2000 se adelantaron ocho reformas tributarias, todas con tendencias regresivas y efectos distributivos muy nocivos para la mayoría de los colombianos.

por un Impuesto Sobre la Renta para la Equidad –CREE– que gravaría con un 8% las ganancias de los empresarios, pero reduciendo su impuesto de renta actual del 33 al 25%. Según las cuentas de recaudo de impuesto sobre la renta de 2011, en total \$34 billones, significaría que los \$6,7 billones se reemplazarían por un recaudo de \$2,7 billones. En este cálculo coincide Amilkar Acosta, llamándolo “las cuentas de la lechera”¹⁵.

En la práctica es el reemplazo de un aporte en términos porcentuales sobre un cobro fijo en salarios, por un porcentaje sobre una ganancia variable que podría ser igual a cero, caso en el cual el recaudo del nuevo impuesto también lo sería. Previendo esto, la reforma dice que si “los recursos obtenidos a través del recaudo del CREE no son suficientes para dicho fin, excepcionalmente la financiación se hará a cargo del Presupuesto General de la Nación”¹⁶, que sale de todos los colombianos.

En cuanto al IVA, se advierten cambios que perjudicarán el bolsillo de quienes devengan menos ingresos:

- El precio de la gasolina sólo bajará 200 pesos, con la unificación de 2 de los 3 tributos que se dirigen a la nación.
- El IVA a la medicina prepagada aumenta del 10 al 16%.
- Los embutidos del 10 al 16%.

El IVA a los servicios de aseo y vigilancia se incrementaría del 1,6 al 16%. Según Moná y Rendón, entre el 80 y el 90% de los costos de estas empresas corresponden a salarios. Incrementar el IVA al 16% “no solo encarecerá el servicio, sino que se terminará por gravar al trabajo, de manera tal que en este sector no se formalizará sino que podrá incluso llevar a la eliminación de puestos de trabajo”¹⁷.

Para los restaurantes se elimina el IVA del 16%, pero se crea un impuesto al consumo del 7%. “Absolutamente todos los establecimientos



colombo-chilena.com

de este tipo deberán asumir este pago, cuando antes sólo lo hacían los restaurantes pertenecientes al régimen común del IVA (que por cierto en buena parte lo evadían). Dicho en otras palabras, el ‘corrientazo’ se incrementará al menos en un 7%”¹⁸

Así mismo, se crea el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional, IMAN, que gravará los sueldos de los trabajadores que ganen más de \$2,3 millones. En la práctica se impone un impuesto al ingreso de los trabajadores, y se afectan particularmente las capas medias, mientras se disminuyen los impuestos a las ganancias del capital, siguiendo la misma tendencia regresiva e injusta de la estructura tributaria.

Conclusiones

Según el *World Top Income Database*, el 1% de la población colombiana concentra la quinta parte de los ingresos totales. Parte de la explicación de semejante condición se encuentra en la inequitativa e injusta estructura tributaria del país. Así, mientras las 281 personas más ricas pagan una tarifa de impuesto a la renta de 3%, cerca de 3,5 millones de trabajadores

independientes pagan más del 6% sobre sus ingresos*.

Los grandes capitales de tipo monopolista y financiero son quienes más se han beneficiado de los constantes cambios en la tributación. El 79% de los beneficios tributarios son otorgados a las grandes transnacionales mineras y financieras. Son las clases media y baja quienes tienen que asumir una gran carga tributaria, por no tener mecanismos que logren reducir sus impuestos.

La actual reforma tributaria está lejos de solucionar los problemas estructurales de la inequidad en materia de impuestos. Por el contrario, se consolida un estado de cosas en el cual a los

grandes empresarios, generadores de riqueza, se les cobran menos impuestos; esta reforma disminuye el impuesto de renta del 33 al 25%. Al tiempo que a los trabajadores, asalariados, contratistas e independientes se les grava por el lado de su ingreso y también por el consumo.

Cambiar esta injusta situación obliga a la sociedad

Cambiar esta injusta situación obliga a la sociedad colombiana a conocer a fondo la manera como el Estado se apropia de una buena parte de sus ingresos y no los retribuye en beneficios sociales.

* El 1% de la población concentra el 20% de los ingresos totales. La República, 2 octubre 2012.

colombiana a conocer a fondo la manera como el Estado se apropia de una buena parte de sus ingresos y no los retribuye en beneficios sociales. Por tal motivo, presentamos la campaña “Lo Justo y Necesario, Justicia Tributaria en Colombia”. Nuestro objetivo es lograr que las grandes

empresas nacionales y extranjeras publiquen lo que pagan, para que la sociedad conozca el verdadero aporte que realizan. En este sentido, nos proponemos denunciar sus arbitrariedades en materia económica, para cambiar la estructura tributaria del país. **DESLINDE**



NOTAS

- 1 Exposición de motivos al proyecto de Ley “por medio del cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. Ministerio de Hacienda, Octubre de 2012.
- 2 *Ibíd.*
- 3 Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Junio de 2012.
- 4 Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX. Francisco González y Valentina Calderón. Departamento Nacional de Planeación. Enero de 2002. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Boletines_Divulgacion_Economica/BDE_8_Reformas_tributariasI.pdf
- 5 Exposición de motivos al proyecto de Ley “por medio del cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. *Op Cit.*
- 6 Impuestos, gasto público y ‘fiscalizadores creíbles’: breve historia de las comisiones de finanzas públicas en Colombia. Sergio Clavijo. Desarrollo y Sociedad, CEDE, Universidad de Los Andes. Septiembre de 1997.
- 7 Impuestos, gasto público y ‘fiscalizadores creíbles’: breve historia de las comisiones de finanzas públicas en Colombia. Sergio Clavijo. Desarrollo y Sociedad, CEDE, Universidad de Los Andes. Septiembre de 1997.
- 8 Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX. Francisco González y Valentina Calderón. Departamento Nacional de Planeación. Enero de 2002. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Boletines_Divulgacion_Economica/BDE_8_Reformas_tributariasI.pdf
- 9 Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX. Francisco González y Valentina Calderón. Departamento Nacional de Planeación. Enero de 2002. Disponible en: http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Boletines_Divulgacion_Economica/BDE_8_Reformas_tributariasI.pdf
- 10 Exposición de motivos al proyecto de Ley “por medio del cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. *Op Cit.*
- 11 Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia. Arturo Galindo y Marcela Meléndez. Inter-American Development Bank, April 2010. Disponible en: http://www.econestudio.com/anexo/experiencia/a6f_corporate_tax_stilmulus.pdf
- 12 Marco Fiscal de Mediano Plazo. Ministerio de Hacienda, 2005 a 2012.
- 13 Minería e Hidrocarburos: las regalías y el régimen tributario. Guillermo Rudas. Foro Nacional Ambiental, 30 marzo de 2012.
- 14 Reforma tributaria con propósitos inciertos. Eduardo Sarmiento. *El Espectador*, 7 de octubre de 2012.
- 15 Equidad o inequidad. Amylkar Acosta. *Caja de Herramientas*, Edición 323, semana del 5 al 11 de Octubre de 2012.
- 16 Exposición de motivos al proyecto de Ley “por medio del cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”. *Op Cit.*
- 17 Reforma tributaria: la equidad a costa de la clase media. Marcela Moná y Jaime Rendón. *Caja de Herramientas*, Edición 323, semana del 5 al 11 de Octubre de 2012.
- 18 *Ibíd.*