

**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA
EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012: UNA MIRADA CRÍTICA
HACIA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

**BRAYAN ROZO RIVAS
CÓDIGO 200957397
DANIEL ALEXANDER LOPEZ BOLAÑOS
CÓDIGO 200957266**

**UNIVERSIDAD DEL VALLE – SEDE NORTE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTANDER DE QUILICHAO
2014**

**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA
EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012: UNA MIRADA CRÍTICA
HACIA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD**

**BRAYAN ROZO RIVAS
CÓDIGO 0957397
DANIEL ALEXANDER LOPEZ BOLAÑOS
CÓDIGO 0957266**

Dirigido por:

**JUAN PABLO HINCAPIÉ MEJIA
Contador Público Titulado**



**UNIVERSIDAD DEL VALLE – SEDE NORTE DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
PROGRAMA DE CONTADURÍA PÚBLICA
SANTANDER DE QUILICHAO
2014**

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I	7
1.1. ANTECEDENTES.....	7
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
1.2.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	12
1.2.2. SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	12
1.3. OBJETIVO	12
1.3.1. OBJETIVO GENERAL.....	12
1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	12
1.4 JUSTIFICACIÓN.....	13
1.4.1. IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA.....	13
1.4.2. JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA	13
1.4.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA	14
1.5. MARCO REFERENCIAL	14
1.5.1. MARCO CONTEXTUAL	14
1.5.2. MARCO TEÓRICO	20
1.5.3. MARCO LEGAL.....	26
1.5.4. MARCO CONCEPTUAL.....	39
1.6. DISEÑO METODOLOGÍCO	41
1.6.1. TIPO DE ESTUDIO	41
1.7. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN	41
1.8. FUENTES DE INVESTIGACIÓN.....	42
1.8.1. FUENTES SECUNDARIAS	42
1.9. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	42
1.9.1. OBSERVACIÓN	42
CAPÍTULO II	43
2.1. CONTEXTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS CONTENIDAS EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012.....	43
2.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	43
2.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009	48

2.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010	50
2.1.4. LEY 1607 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012	53
CAPÍTULO III	56
3.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA DURANTE LOS AÑOS 2006 – 2012	56
3.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	56
3.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009	61
3.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010	63
3.1.4. LEY 1607 DE DICIEMBRE DE 2012	68
CAPÍTULO IV	72
4.1. EFECTOS QUE HAN DEJADO LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LOS AÑOS 2006 – 2012 DESDE UNA MIRADA CRÍTICA HACIA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.	72
4.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	72
4.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009	76
4.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010	79
4.1.4. LEY 1607 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012	82
CAPÍTULO V	87
INFERENCIAS FINALES	87
5.1. NUEVA REFORMA TRIBUTARIA EN CURSO 2014.	87
5.2. CASO DE TRIBUTACIÓN EN URUGUAY. ENFOQUE DEL MANDATO PRESIDENCIAL DE JOSÉ MUJICA.	89
CAPÍTULO VI	93
CONCLUSIONES	93
CAPÍTULO VII	95
RECOMENDACIONES	95
CAPÍTULO VIII	97
BIBLIOGRAFÍA	97
ANEXO	101
ANÁLISIS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA	101
EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012: UNA MIRADA CRÍTICA	101
HACIA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD	101

TABLA DE GRÁFICAS

	Pág.
GRÁFICA 1: REFORMAS TRIBUTARIAS DESDE 1897 AL 2012.....	17
GRÁFICA 2: REFORMA ESTRUCTURAL.....	47
GRÁFICA 3: EVOLUCIÓN DEL RECAUDO.	50
GRÁFICA 4: CAMBIOS EN MATERIA TRIBUTARIA.	52
GRÁFICA 5: DESIGUALDAD.	54
GRÁFICA 6: ELIMINACIÓN GMF.....	64
GRÁFICA 7: DEDUCCIONES.....	66
GRÁFICA 8: INFORMALIDAD LABORAL.	83
GRÁFICA 9: FORMALIZACIÓN DE EMPLEO.....	85

INTRODUCCIÓN

Las reformas tributarias tienen como fin recaudar fondos con los cuales se pueda realizar una inversión en el país, gracias a los contribuyentes del sistema tributario es que se logra obtener este recurso para que el gobierno nacional pueda subsanar las deudas y así mismo para asegurar el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo.

El Estado en la búsqueda de recursos para saldar el déficit en el país se ha visto obligado a llevar a cabo reformas tributarias en periodos de tiempo muy cortos, generando con ello una inconformidad por parte de los contribuyentes, debido a que se vuelve más complejo el sistema tributario nacional impidiendo que haya un progreso en la economía colombiana.

La variabilidad de las reformas tributarias ha dado lugar a un sistema tributario inadecuado e ineficiente, con la cual los contribuyentes de este sistema no se sienten identificados ya que esto genera una inequidad en la estructura tributaria del país. Además de esto los contribuyentes de ciertos sectores económicos como los microempresarios y las personas naturales que viven de los pequeños negocios se están viendo afectadas ya que tributariamente son poco beneficiadas, generando así una falta de equidad entre todos los contribuyentes del sistema tributario colombiano.

Realizando un análisis de las reformas tributarias en el país se puede reconocer cuáles han sido las fallas que han llevado a que el sistema tributario sea ineficiente, para así poder aproximarse a comprender el fenómeno de la inequidad entre todos los contribuyentes del sistema tributario. Para esto es necesario revisar los antecedentes que enmarcan el desarrollo de estas reformas tributarias, además de esto referenciar el ambiente sociopolítico y las condiciones en que ésta reformas se dan para así plantear las principales causales de la ineficiente estructura tributaria en el país.

CAPÍTULO I

1.1. ANTECEDENTES

SÁNCHEZ, F. y ESPINOSA, S. Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003; Documento CEDE 2005-11. Universidad de los Andes. Febrero de 2005. p. 26-31.

Entre 1980 y 2003 en Colombia se llevaron a cabo ocho reformas tributarias, en los años de 1983, 1986, 1990, 1992, 1995, 1998, 2000 y 2003. La mayoría de estas reformas tuvieron como objetivo el aumento de los ingresos tributarios para asegurar así el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo. Si bien las diversas reformas tributarias lograron incrementar los ingresos del gobierno, los efectos de cada una fueron transitorios, lo que obligaba a realizar una nueva reforma.

Se presenta un resumen de las reformas tributarias que se llevaron a cabo en Colombia entre 1980 y 2003. Se presentan los objetivos de cada reforma, que incluyen aspectos tales como la búsqueda de equilibrios en las finanzas públicas, mejoras en la equidad del sistema impositivo, o adelantos en pro de una mayor eficiencia en el cobro y la administración de los impuestos, entre otros. Se presentan, para cada reforma, los mecanismos utilizados para cumplirlos objetivos; estos incluyen, por ejemplo, reestructuraciones de las bases gravables, incrementos o reducciones en las tarifas o eliminación de algunas exenciones. En adición, se exponen las modificaciones particulares que solevaron a cabo en cada reforma en el impuesto de renta, el IVA y otros impuestos.

El documento permite conocer aspectos importantes como las condiciones que dieron lugar a estas reformas tributarias, además de esto pone en evidencia los objetivos que se vienen persiguiendo con la creación de cada reforma tributaria, también resalta las modificaciones que se les hace a cada reforma que entra en vigencia con tal de mejorar el sistema tributario.

GONZÁLEZ, R. F. A. y CALDERÓN, M. V. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002. p. 16-25.

La búsqueda de recursos fiscales para saldar los déficit sistemáticos del sector público, en las últimas décadas, ha generado la necesidad de llevar a cabo reformas tributarias, cada vez con mayor periodicidad. Esto ha convertido a

Colombia en uno de los países con mayor variabilidad en las reglas impositivas y gravámenes más elevados del contexto latinoamericano.

En la década de los noventa, con la apertura económica, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo. Los ingresos tributarios sufrieron una importante transformación durante este período; las reformas tributarias, casi una al año durante la última década, se convirtieron en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrentaba la situación deficitaria del momento, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente, pero no se puede asegurar que ninguna de las reformas tributarias haya contribuido a dar soluciones estructurales al creciente déficit del Gobierno Central. (Caballero, 1996)

El texto nos da a conocer las circunstancias por las cuales se realizan reformas tributarias en el país en periodos de tiempo relativamente cortos, provocando así que la estructura tributaria de Colombia sea ineficiente, además de esto nos ayuda a entender las condiciones por las cuales se hace necesario estar reformando el sistema tributario en el país.

SARMIENTO, P. P. Análisis integral de las reformas tributarias en Colombia: Puntos sensibles de la actual reforma en curso. Universidad del Externado. Deloitte Colombia. Noviembre 29 de 2012.

Ante la presentación del actual proyecto de reforma tributaria Ley 1607 de Diciembre de 2012, resulta imperante estudiar desde el ámbito académico y empresarial sus propuestas y los impactos que la adopción de las mismas acarreará para el país. Se hace necesario realizar un recorrido que nos lleve a un análisis interno de causas y consecuencias que de una u otra forma han marcado nuestra evolución normativa y que hoy dan pie a la presentación de un nuevo proyecto tributario. Así mismo, es importante analizar experiencias existentes en el derecho comparado y con ello observar nuestra legislación tributaria con relación a legislaciones tributarias de otros países, con el fin de visualizar opciones válidas a adoptar en nuestro ordenamiento.

Nos hace referencia de la última reforma que se ha implementado en el país, se enmarca la evolución de algunas de las anteriores reformas tributarias, lo que se hace importante para poder entender los cambios que estas tiene de una reforma a otra, además de esto podemos hacer una comparación con otras legislaciones tributarias de otros países con el fin de mirar posibles adaptaciones a la reforma Colombiana.

ECHEVERRY, J. C. Nuevo Marco Institucional Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agosto de 2011.

En las últimas dos décadas Colombia ha visto la necesidad de realizar 10 reformas tributarias con fines recaudatorios. Todas estas con el fin de garantizar la expansión económica por parte del estado, además de darle solución a problemas que se presentan en el país.

Es importante conocer los antecedentes de nuestro sistema tributario, con el fin de entender los cambios que se han venido presentando y así mismo las condiciones dadas de estas reformas, además de esto nos presentan el nuevo marco fiscal institucional, el cual busca mejorar las condiciones de los contribuyentes.

ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia inercial. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011

En la campaña presidencial de Juan Manuel Santos se dijo que no habría reforma tributaria para subir los impuestos. El compromiso fue no subir las tarifas, sino hacer ajustes si era necesario. Los beneficios tributarios existentes estaban afectando la tributación. La Alianza de Unidad Nacional, recogió la propuesta del Partido Liberal sobre el primer empleo, que implicaba el otorgamiento de estímulos tributarios al empleo y la vinculación de los jóvenes, lo cual tiene un costo fiscal. La necesidad de nuevos recursos para el desastre generado por la ola inercial de finales del 2010 y principios de 2011.

Nos da a conocer las causas que llevaron a realizar la reforma del periodo 2010 – 2011, entre ellas los problemas de la ola inercial, además de realizar ajuste al sistema tributario, ya que la complejidad del sistema tributario está impidiendo la progresividad del país. Este documento nos da las pautas sociales y políticas para llevar a cabo esta reforma y así seguir entendiendo los factores determinantes para cada reforma.

JUNGUITO, R. y RINCÓN H. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Documento preparado para el seminario “Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana”. P. 101 – 120. Agosto 6 de 2004. Clasificación JEL: N16; N46; E62; H2; H5; H6; H7.

El documento analiza la política fiscal a lo largo del Siglo XX en Colombia, con énfasis en los factores económicos y de economía política que determinaron los aciertos y las dificultades fiscales que experimentó el país. Desde el punto de vista de las estadísticas, se construyen series fiscales consistentes

metodológicamente para el gobierno para el período 1899 a 2003. Después de observar niveles promedio de la carga tributaria (impuestos nacionales) del alrededor del 5% del PIB durante el siglo, se presentó un cambio positivo significativo desde mediados de los noventa (la carga alcanzó un nivel del 14% en 2003). Sin embargo, el cambio se logró a través de reformas sucesivas e incompletas que dieron lugar a una estructura tributaria inadecuada e ineficiente.

1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia en los últimos seis años se han desarrollado cuatro reformas tributarias, con el fin de renovar o sustituir las reformas anteriores a ellas (Ley 1111, Ley 1370, Ley 1430, Ley 1607). Estas reformas tributarias se han hecho con el fin de mejorar el recaudo de los tributos y proporcionar una mejor política fiscal al país. Pero al realizar tantas reformas en periodos de tiempo muy cortos lo que ha hecho es perjudicar a ciertos sectores económicos, a microempresarios y a personas naturales que viven de los pequeños negocios¹.

En tanto también se están viendo afectados los trabajadores de las empresas ya que sus ingresos están siendo gravados, los consumidores se están perjudicando ya que a la mayoría de los productos y servicios se les aumenta la tarifa del impuesto; en el sector de la salud también las personas están siendo afectadas ya que por servicios de medicina prepagada también aumentan cada vez más los gravámenes y a las personas les toca recurrir a este servicio debido a la mala calidad del servicio básico de salud que brinda el gobierno.²

Lo que éstas reformas tributarias deberían hacer es ayudar a todos los contribuyentes y generar mayor equidad, sin embargo es todo lo contrario, mientras que todavía no se siguen gravando los dividendos de los grandes accionistas; las pensiones de las personas no las podrán retirar así sea para proyectos de vivienda, solo podrá ser para el ahorro pensional³.

Mientras que a las grandes empresas se les da bonificaciones o reducciones en los impuestos para que generen empleo o incentivar la inversión en el país,

¹Revista M&M. Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012: Cambios y Efectos para las empresas, 2013. P. 102-110

² Revista M&M. Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012: Cambios y Efectos para las empresas, 2013. P. 102-110

³Revista Semana. Reforma Tributaria: ¿Quiénes serán los paganini? Octubre 6 de 2012.

las personas o consumidores se están viendo afectadas por el aumento de algunas tarifas y por la aparición de algunos gravámenes, y sin embargo el desempleo en el país crece año tras año y lo único que hacen con estas reformas es ayudar a algunos que tienen riqueza y poder en el país⁴.

Las reformas tributarias benefician en su mayor parte a los grandes sectores o empresas que manejan la economía del país ya que se están viendo desfavorecidos los consumidores y los mismos trabajadores que son los que brindan el conocimiento y la mano de obra a las empresas. Hay mucha inequidad de parte de las reformas ya que beneficia a unos cuantos y perjudica a la gran mayoría de los contribuyentes del país. Se fomenta la inversión y el empleo a costa de aumentar los gravámenes a los contribuyentes y premiando a las grandes multinacionales, sin embargo no se conoce la inversión y aumenta el desempleo⁵.

El aumento o creación de tarifas o gravámenes van a seguir afectando a los pequeños contribuyentes, asalariados, pensionados y ciudadanos o consumidores ya que la inequidad entre los contribuyentes va a continuar afectando a los pequeños contribuyentes y favoreciendo a los grandes⁶.

Darle seguimiento a las atribuciones que hagan las grandes empresas a la sociedad con el fin de que sí sean merecedoras de los privilegios tributarios, así mismo minimizar las tarifas a los productos y servicios con el fin de que los pequeños contribuyentes no se vean tan afectados, para así garantizar la seguridad fiscal a los trabajadores y pensionados de sus aportes sociales.

Regular la inequidad existente entre los contribuyentes con el fin de mejorar la relación entre los pequeños empresarios, asalariados y consumidores con el gobierno y así mismo crear una mejor sociedad, donde todos tengan garantizada la seguridad fiscal y social además de esto dar incentivos tanto a los grandes como a los pequeños contribuyentes para fomentar la inversión y la generación de empleo.

⁴FARNÉ, Stefano. ¿Al fin quien gana con la reforma tributaria? Revista Portafolio. Marzo 31 de 2013

⁵Revista Semana. Reforma Tributaria: ¿Quiénes serán los paganini? Octubre 6 de 2012.

⁶Revista M&M. Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012: Cambios y Efectos para las empresas, 2013. P. 102-110

1.2.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuáles han sido los efectos de los cambios en las reformas tributarias en Colombia en el marco de los años 2006 al 2012 sobre el principio de equidad tributaria, bajo el estudio de la perspectiva crítica?

1.2.2. SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿En qué contextos y momentos se dieron las reformas tributarias en el periodo 2006 – 2012?
- ¿Cuáles son las principales características y cambios que se dieron en las reformas tributarias en el país durante los años 2006 al 2012?
- ¿Cuáles fueron los principales efectos que han dejado las reformas tributarias en los años 2006 – 2012?

1.3. OBJETIVO

1.3.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar los efectos de los cambios de las reformas tributarias en Colombia en el marco de los años 2006 al 2012, bajo una perspectiva crítica hacia el principio de equidad entre los contribuyentes del sistema tributario.

1.3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evidenciar los contextos y los momentos que se dieron estas reformas tributarias.
- Establecer las principales características y cambios que presentan las reformas tributarias en Colombia durante los años 2006 al 2012.
- Establecer los efectos tanto positivos como negativos que han dejado las reformas tributarias en los años 2006 al 2012.

1.4 JUSTIFICACIÓN

1.4.1. IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA

Siendo las reformas tributarias un tema que está en constante actualización en Colombia y teniendo en cuenta a los contribuyentes de nuestro país, se hace necesario encontrar una mayor equidad entre todos los contribuyentes y no que sean sólo unos cuantos los que se vean beneficiados con las reformas que se expiden en el país. Con la búsqueda de una equidad entre los contribuyentes se mejoraría el sistema tributario y se compensarían las cargas tributarias entre los grandes, medianos y pequeños contribuyentes de la nación, además de esto también se podría fomentar la inversión por parte de nuevos contribuyentes y así mismo el país obtendría beneficios como la generación de empleo⁷.

Las futuras reformas tributarias deben basarse en un criterio de igualdad sobre la distribución de las obligaciones y de los beneficios, así mismo en la exigencia de los gravámenes entre los contribuyentes con el fin de evitar las cargas excesivas o beneficios exagerados para los contribuyentes.⁸

De igual manera se debe analizar qué clase de beneficio se está dando y a qué contribuyentes, ya que muchas veces se puede dar un beneficio a una persona que haya sufrido algún problema y que con una exención de algún impuesto pueda generar su recuperación, en cambio si se le da beneficio a una persona morosa con sus obligaciones tributarias es inequitativo ya que premian a quienes no cumplen con su obligación a comparación de los que sí están al día con lo tributario.

1.4.2. JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA

El anteproyecto se desarrolló con los conocimientos adquiridos en cada una de las materias ligadas propiamente a nuestra profesión durante el transcurso de la carrera, materia como Tributaria I y II, Contabilidades, Legislación Laboral, Ciencias Humanas, Ética y fe pública, Epistemología de las ciencias, Derecho y constitución política, Contabilidad pública, con el fin de obtener evidencias de la falta de eficiencia y equidad del sistema tributario en Colombia, además la investigación aportará herramientas o recomendaciones con tal de brindar un mayor entendimiento de nuestra estructura tributaria con el fin de dar posibles soluciones a esta.

⁷AYALA, Horacio. Tributación y equidad en Colombia. Bogotá, 17 de mayo de 2012. p.4

⁸ Ibíd., p. 5

1.4.3. JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA

Para el desarrollo del anteproyecto se analizarán las cuatro reformas tributarias contenidas entre los años 2006 y 2012 (Ley 1111, Ley 1370, Ley 1430, Ley 1607) con el fin de poner en evidencia el principio de equidad para los contribuyentes, así mismo la investigación está orientada a los cambios que se han venido presentando en las reformas tributarias para así comprobar si se encuentran mejoras o por el contrario si están afectando a los contribuyentes.

1.5. MARCO REFERENCIAL

1.5.1. MARCO CONTEXTUAL

Las reformas tributarias en Colombia de acuerdo a González y Calderón⁹ nacen con el objetivo de generar más ingresos para el Estado y así poder cubrir con todos los gastos del sector público. Los orígenes del sistema fiscal colombiano se asocian con los planteamientos de Esteban Jaramillo y con las recomendaciones de la misión Kemmerer, asignadas por la transformación económica que sufre el país a partir de los años veinte. Durante el siglo XX, la tributación respondió a la dinámica de los modelos de desarrollo. El proteccionismo, que se instauró mediante las reformas arancelarias de 1931 y 1950, impulsó la industrialización y se tornó en la principal fuente de ingresos tributarios.

Es indispensable que al abordar el problema de la fiscalidad sea preciso estudiar aspectos tales como: el grado de articulación entre el pensamiento económico-tributario y la formulación de la política fiscal; la forma como la relación Estado-mercado traza una directriz al diseño de la política económica; la manera como la sociedad recibe el sistema propuesto por el Estado y la medida en que puede transformarlo. Estos aspectos se pueden observar en la cotidianidad de la administración impositiva, que es el espacio en el que se ven los resultados y se expresa la relación entre el Estado y la sociedad contribuyente.

Por esto, los autores que estudian lo económico-tributario le dan gran importancia al carácter político y a la dinámica económica cuando analizan la administración tributaria.¹⁰

⁹ GONZÁLEZ, R. F. A. y CALDERÓN, M. V. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002. p. 16-25.

¹⁰ ARÉVALO, Decsi. RODRÍGUEZ Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. Pág. 336-337.

En 1897 se formó la primera aplicación de impuestos para algunos productos como el tabaco y los cigarrillos; en 1914 se crean los impuestos al consumo de la cerveza y juegos de azar; en 1918 nace la idea del impuesto de renta que se implementaría a partir de 1922; en 1936 con el impuesto sobre el exceso de utilidades y el patrimonio; en 1963 surge el impuesto a las ventas; en los años 1966 a 1969 aparece la retención en la fuente, impuesto a la gasolina y régimen de anticipos; 1974 se crea el régimen de la renta presuntiva y la extensión del impuesto de renta a todas las empresas estatales; en 1983 se realizó una extensión de renta presuntiva al comercio y se extendió el IVA a las ventas al detal; en 1989 se elimina la doble tributación y se crea la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); en 1992 a 1995 nace la norma de autoevaluó catastral y en 1998 se crea el gravamen a los movimientos financieros (GMF).¹¹

El surgimiento de estas reformas tributarias por parte del Estado muestra que las reformas se crean con el fin de dar soluciones a corto plazo y por lo tanto no busca lograr una equidad con los contribuyentes, logrando así que estos mismos busquen formas de evasión de dichos impuestos ya que se ven atentados con estas reformas impuestas por el gobierno colombiano.¹²

En Colombia las reformas tributarias tienen como objetivo el recaudo de dineros por parte del estado, con el fin de que estos cubran gran parte del déficit fiscal del país, además de esto con las últimas reformas tributarias también se busca mejorar la inversión hacia la sociedad. Pero la constante variación de las normas fiscales en periodos de tiempos tan cortos convierte a Colombia en uno de los países con mayor variabilidad de estas normas. Sin embargo, en la práctica no se han logrado los resultados esperados debido a las múltiples exenciones y a los diferentes mecanismos de evasión y elusión.¹³

Es importante resaltar que la evasión se presenta con mayor intensidad en los pequeños y medianos contribuyentes, en tanto que la elusión es más característica en los grandes contribuyentes. Entre las formas más conocidas de evasión podemos mencionar las siguientes: Facturación de operaciones

¹¹SARMIENTO, Pedro. Análisis integral de las reformas tributarias en Colombia, Puntos sensibles de la actual reforma en curso. Universidad del Externado. Deloitte Colombia. Noviembre 29 de 2012.

¹²ECHEVERRY, Juan. Nuevo Marco Institucional Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agosto de 2011.

¹³GONZÁLEZ, Francisco y CALDERÓN Valentina. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. p. 16-25. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002.

inexistentes o sobrefacturación, subfacturación, cesiones de bienes y prestaciones de servicio a particulares, evasiones internacionales en consecuencia de la institución del mercado Único Europeo, contrabando, sobrevaluación de precios, doble facturación o doble contabilidad, subestimación de ingresos, contratos ficticios, manipulación de referencias, fraccionamiento de transacciones, utilización de testaferros y asignación de bienes en confianza.¹⁴

Las consecuencias económicas y sociales de evadir en Colombia, trae graves problemas, en especial en el tema de bienestar social (salud, educación, seguridad y recreación, entre otros), debido a que un dinero que se espera recibir para cubrir necesidades básicas de la población, no es recibido y por ende queda al descubierto un hueco fiscal por falta de esos recursos dejados de percibir para cubrir dichas necesidades; Además hay que anotar que a medida que se evade, se van concentrando las riquezas en aquellas personas que pertenecen a estratos altos, que son las que menos conciencia tributaria tienen y buscan cada vez más, mecanismos para evadir cargas tributarias en su propio beneficio, lo que no incide en una mejora del resto de la población; es así como repercute en los mecanismos de operación del Estado mediante la pérdida de recursos para beneficiar la población y la no ejecución del presupuesto que lleva al incremento en las tasas impositivas, procurando obtener los recursos no recaudados para aliviar el déficit fiscal generado.¹⁵

El comienzo de la práctica de la evasión de impuestos en Colombia empieza cuando los grupos interesados empiezan a sentir que sus intereses se veían amenazados por estas reformas tributarias, es aquí que el gobierno empieza a ceder bajo la presión de estos grupos siendo esto un elemento adverso a la efectividad de las políticas tributarias del país.¹⁶

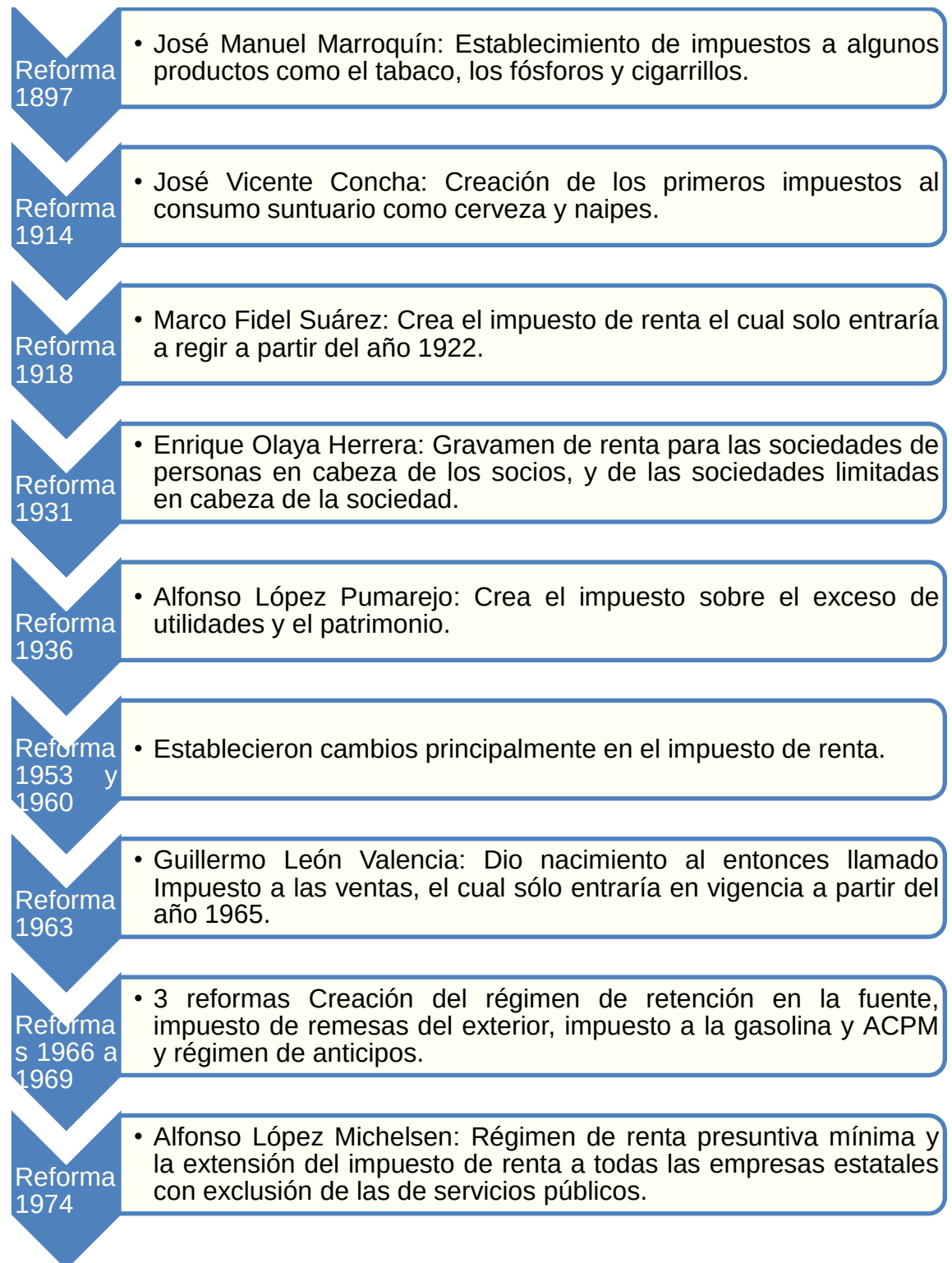
¹⁴ECHAVARRÍA, Sergio; MARTÍNEZ, Sandra; SÁNCHEZ, Sergio; TABORDA, Mónica. Análisis de la evasión fiscal del impuesto nacional sobre renta en Colombia, en los últimos cinco años (1999-2003). Universidad de Medellín. 2005. p. 6

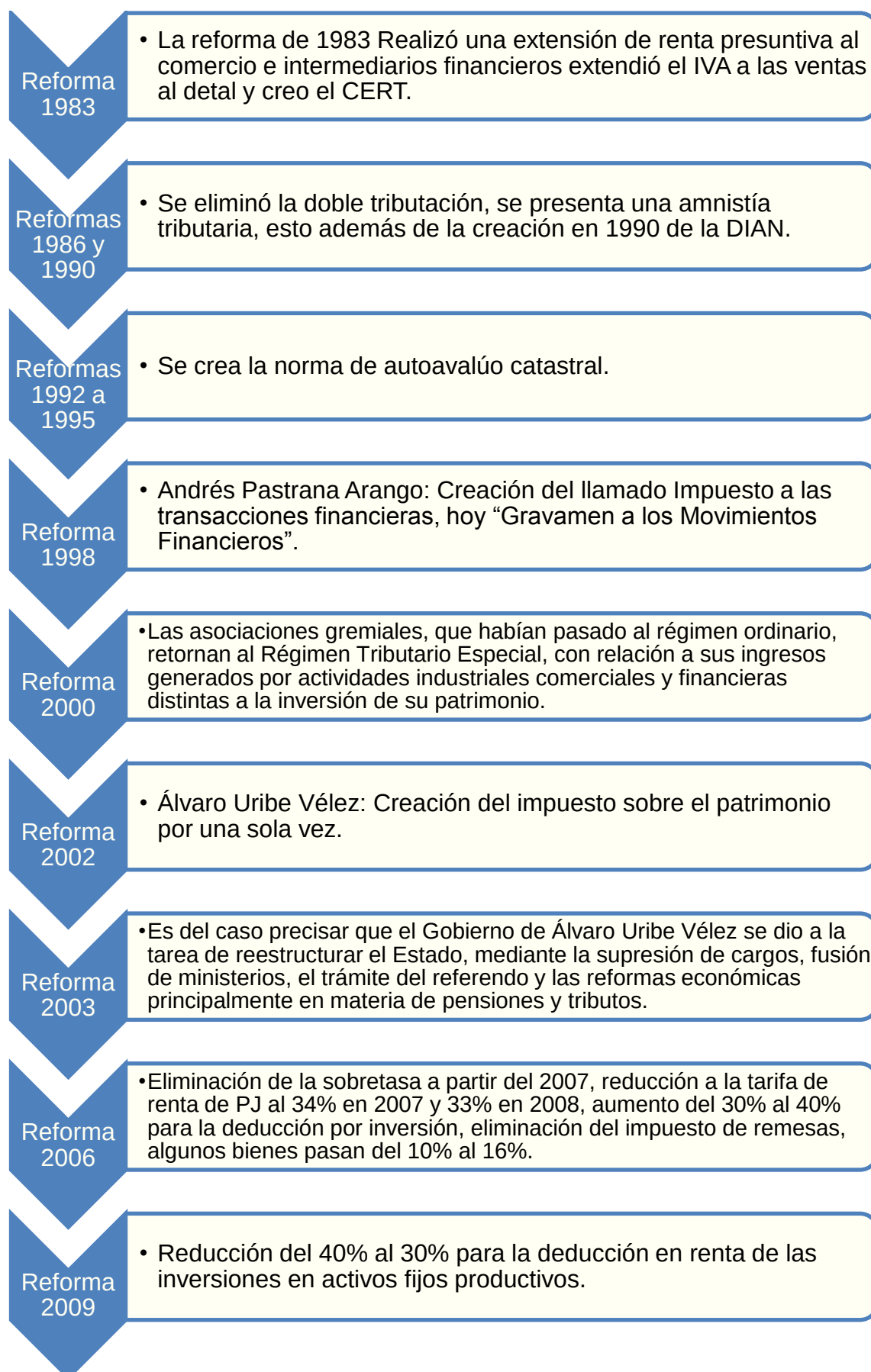
¹⁵Ibíd., p. 7

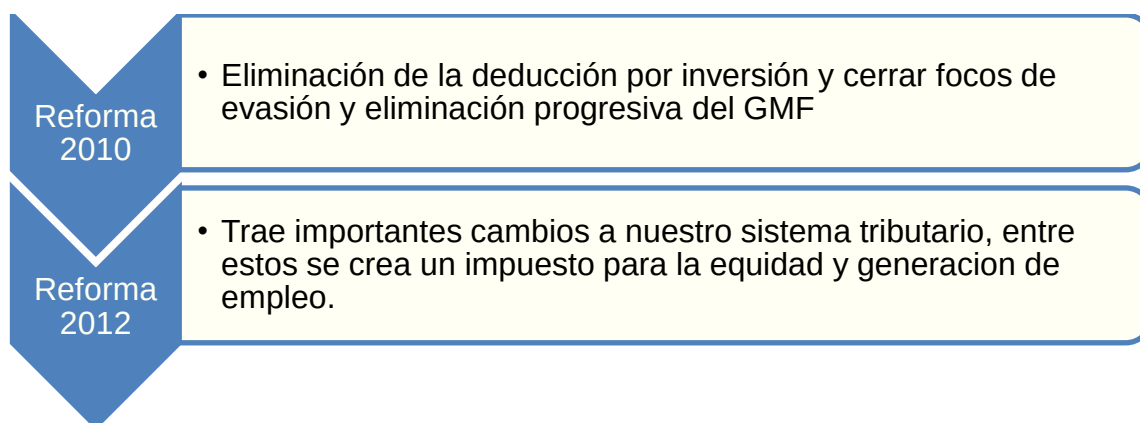
¹⁶GONZÁLEZ, Francisco y CALDERÓN Valentina. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. p. 16-25. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002.

En nuestro país se han llevado a cabo 26 reformas tributarias desde 1973 a 2012 las cuales han buscado mejorar el recaudo y tributación de los impuestos.

Gráfica 1: Reformas tributarias desde 1897 al 2012.







Fuente: SARMIENTO, Pedro. Deloitte. *Análisis integral de las reformas tributarias*. ECHEVERRY, Juan. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Nuevo Marco Institucional fiscal*.

Estas reformas tributarias han buscado mejorar el recaudo y tributación de los impuestos en Colombia, sin embargo no ha sido de mucha ayuda, debido a que también han aumentado la evasión y elusión de los gravámenes, esto es porque gran parte de los contribuyentes sienten que estas reformas no los beneficia sino al contrario atenta contra sus actividades. La mayoría de estas reformas tuvieron como objetivo el aumento de los ingresos tributarios para asegurar así el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo. Si bien las diversas reformas tributarias lograron incrementar los ingresos del gobierno, los efectos de cada una fueron transitorios, lo que obligaba a realizar una nueva reforma.¹⁷

El hecho de realizar reformas tributarias en periodos de tiempos muy cortos provocan una falta de estabilidad y seguridad jurídica, una estructura muy pobre que crea dispersión e inequidades para los contribuyentes, además de esto hay un difícil entendimiento de las obligaciones y derechos tributarios por parte del sujeto pasivo y difícil aplicación de las disposiciones tributarias por parte de la administración. Esto crea una gran problemática para ambas partes ya que no se cumplen las normatividades propuestas por estas reformas tributarias y el gobierno central no cumple con el objetivo propuesto con la creación de estas reformas.

En la Constitución Política de 1991 se estableció en el numeral 9 del artículo 95 que es deber de la persona y del ciudadano contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, y en el artículo 363 que el sistema tributario se funda en los principios de

¹⁷ SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. *Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003*; Documento CEDE 2005-11 p. 26-31. Universidad de los Andes. Febrero de 2005. ISSN 1657-7191.

equidad, eficiencia y progresividad. Es entonces cuando el gobierno y el contribuyente deben ir de la mano para lograr progreso en nuestro país.¹⁸

De tal forma podemos considerar acertada la afirmación del profesor Juan Carlos Gallego cuando comenta que:

El principio de equidad tributaria en la fase de aplicación de la ley, de la mano con la doctrina del estado social de derecho, a la cual Colombia adhirió, por así decirlo, cumple un magnífico papel correctivo en la aplicación del derecho tributario.... Son muy frecuentes los casos donde un error formal ocasiona multas exageradas en comparación al tributo en sí considerado, cuando ese error no ha puesto en riesgo el ingreso del Estado, conviene que el funcionario pueda aplicar esta herramienta de la equidad en la fase aplicativa y logre la justicia en ese caso concreto, sin temor alguno. Si lo hace en forma razonada, e invocando la equidad como fundamento a su argumentación no contradice, por este hecho, el principio de legalidad y sus rigores.¹⁹

Con respecto al sistema tributario, la Constitución le confiere un sólido fundamento constitucional al establecerlo como principio orientador especial para el Congreso y a los demás entes que cuentan con competencia para establecer tributos. Es de advertir que si bien en general la carga tributaria que deben soportar los contribuyentes que se encuentren en circunstancias similares debe ser la misma, la equidad es también un criterio auxiliar de la decisión de los jueces (artículo 230 C.P.) Por eso, es necesario detenerse en el estudio de la equidad como principio para la tributación colombiana.²⁰

1.5.2. MARCO TEÓRICO

Las reformas tributarias en Colombia se realizan con el fin de recoger recursos a través de los impuestos y demás gravámenes para cubrir los gastos que tiene el estado, de esta manera es importante destacar las teorías del Sacrificio de John Stuart Mill, este economista, continuador del pensamiento de Adam Smith que refuta en cierto modo sobre el principio de la Capacidad Contributiva unido con el del beneficio y reemplaza el beneficio, por el de Capacidad Contributiva que desemboca en los principios de la igualdad, proporcionalidad y minimización del sacrificio y en la imposición progresiva, alegando que el

¹⁸ Constitución Política Colombia, Artículo 95.

¹⁹ GALLEGO G., J.C. Memoria V Encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT., 2000 p. 159

²⁰ MORENO, Juan. El principio de equidad en materia tributaria. Universidad de la Sabana.

principio del beneficio implica un impuesto regresivo, significando que el principio de la igualdad de impuestos equivale a la igualdad de sacrificio.²¹

Esto es que según plantea Mill de acuerdo a la capacidad contributiva que tenga el contribuyente, así mismo se le debe practicar las retenciones por impuestos y demás gravámenes, considera el impuesto como un sacrificio, solamente que no pretende con esta dar una definición sino proporcionar un elemento para lograr una distribución equitativa de los impuestos.²²

Considera además que el sacrificio debe ser menor posible. El sacrificio está en función de dos variables: la mayor igualdad de repartición del impuesto entre los ciudadanos y el mínimo obstáculo puesto al aumento de la producción.

Rawls plantea que la idea principal del utilitarismo es que cuando las instituciones más importantes de la sociedad están dispuestas de tal modo que obtienen el mayor equilibrio neto de satisfacción distribuido entre todos los individuos pertenecientes a ella, entonces la sociedad está correctamente ordenada y es justa.²³

Así mismo tal y como lo señala el tratadista Isaac López “este principio de equidad se hace efectivo y materializa a través de dos conceptos esenciales: el de la generalidad y el de la uniformidad en las cargas impositivas, para eliminar todo régimen de privilegio.

Así mismo Adam Smith desarrolló cuatro principios elementales a los que deben sujetarse todas las normas jurídico-tributarias con el fin de integrar un orden jurídico justo que aliente la productividad, el esfuerzo y la imaginación creativa como fuentes de riqueza que de alguna manera están relacionadas o tiene que ver con los principios tributarios.

Estos principios son: El Principio de Justicia o Proporcionalidad; Principio de Certidumbre o Certeza; Principio de Comodidad y Principio de Economía. Estos principios hacen referencia a que las personas deben contribuir al sostenimiento del Estado de acuerdo a los ingresos que ganan bajo la protección de él además de esto la contribución de cada contribuyente debe ser justa y no arbitraria, para que así mismo no se cometa corrupción y abuso por parte de la administración pública. También se habla de que toda contribución hecha por los ciudadanos debe realizarse en un periodo de tiempo

²¹MELGEN DE ELÍAS, Martha. El análisis Económico de los Impuestos. p. 5

²²Ibíd., p. 8

²³CABALLERO, José. La Teoría de la Justicia de John Rawls.

que resulte fácil y cómodo para el contribuyente cumplir con las obligaciones tributarias.²⁴

Por tal motivo, Smith en su célebre *investigación sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las naciones* propuso las siguientes reglas para la tributación:

a) Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir con al sostenimiento del Gobierno a proporción de sus respectivas facultades, en cuanto sea posible esta regulación, esto es, a proporción de las rentas o haberes de que gozan bajo la protección de aquel Estado. (..) En la observancia o inobservancia de esta máxima consiste lo que llamamos la igualdad o la desigualdad en la imposición.

b) El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de pago, la cantidad que deba satisfacerse, todo ha de ser claro, llano e intangible para el contribuyente y para cualquier otra persona. (..) La certeza de lo que cada individuo debe pagar es materia de tanta importancia, que una desigualdad considerable en el modo de contribuir no acarrea, según han experimentado todas las naciones, un mal tan grande como la más leve incertidumbre en la cuantía del tributo.

c) Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente.

d) Toda contribución debe imponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o a más de aquello, que entra efectivamente en el tesoro público del Estado.²⁵

Adam Smith junto con sus discípulos los economistas clásicos como John Stuart Mill, eran conscientes de que el progreso de las sociedades no se veía determinado exclusivamente por la parte económica de ahí nace lo que se conoce como la teoría de crecimiento económico. Smith afirma, que “*poco más se requiere para llevar a un Estado desde el más bajo grado de primitivismo al más alto grado de opulencia que paz, impuestos reducidos y una administración tolerable de justicia*”. La enumeración de Smith y los economistas clásicos amplían las fronteras que separan a países ricos y pobres a las cuestiones políticas e institucionales.²⁶

²⁴ CARBONELL, Miguel. El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional, serie justicia y derechos humanos neo constitucionalismo y sociedad.

²⁵ SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las naciones*. Barcelona: Bosch, 1983. p. 118.

²⁶ ESCRIBANO, Gonzalo. *Teorías de desarrollo económico*. Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED.

Los economistas clásicos como Smith consideraban el papel de la acumulación de capital especialmente importante, porque permitía aumentar la cantidad de capital por trabajador y hacer a éste más productivo, sin embargo veían el crecimiento económico necesariamente limitado por las disponibilidades de factores de producción, cuyos rendimientos se consideraban decrecientes. Una vez empleados todos los recursos disponibles, la economía llegaría a un estado estacionario, más allá del cual no habría mejoras en la calidad de vida de los individuos. Los estudios sobre la contribución de los diferentes factores de producción como el capital y trabajo al crecimiento económico también apuntaban al relevante peso del capital en el mismo, en consecuencia, la teoría del crecimiento otorga un papel fundamental a la ciencia, encargada de asegurar el avance tecnológico.²⁷

Además de las teorías planteadas anteriormente, podemos encontrar en teorías como la de desarrollo económico nacido en los años 40 la cual se creía que podía resolver todos los problemas de la pobreza y, a su vez, se entendía el crecimiento económico como la mera acumulación de trabajo y capital. El instrumento para promover el desarrollo económico consistía básicamente en la cooperación al desarrollo, cuyos ejes eran la cooperación técnica y las transferencias de capital, sin embargo pronto se comprobó que el crecimiento no bastaba y que otros elementos importantes se estaban omitiendo, como la equidad en la distribución de la renta, los factores institucionales y políticos o la necesidad de un cambio en las estructuras de las economías atrasadas.²⁸

Arthur Lewis en 1959 dice en su libro “La teoría del desarrollo económico” que el objetivo declarado era el de acrecer la renta y la producción per cápita debido a que la población crecía mucho, por lo tanto el incremento de la renta nacional y del PIB debía ser también muy considerable. Así mismo los medios para alcanzar tal fin eran, en términos generales, el fomento de la acumulación de capital, más específicamente la industrialización, la protección del mercado interior y la intervención del Estado. Ya mediados de los años sesenta se inició una nueva fase en la historia del pensamiento económico sobre desarrollo. La importancia que se le dio al crecimiento económico empezó a disminuir y se empezó a preocuparse más por los objetivos propiamente dichos del desarrollo, es decir, por los fines como la mejora en la calidad de vida de la población y no tanto por los medios como la expansión de la renta.²⁹

²⁷ ESCRIBANO, Gonzalo. Teorías de desarrollo económico. Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED. p. 2

²⁸ *Ibíd.*, p. 3

²⁹ PETIT, José. La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. 2013.

A su vez John Maynard Keynes en el siglo XX surge con su “Teoría general del empleo, el interés y el dinero”. Keynes acabó con la idea de que una economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. Esa pérdida de fe en los automatismos reguladores de la economía abrió la puerta a la necesidad de la política económica, es decir, de la intervención del Estado en la economía para alcanzar una situación de pleno empleo.³⁰

En general, los pioneros en las teorías de desarrollo económico prestaron poca atención a los efectos distributivos y sociales de ese crecimiento económico, que normalmente consideraban que serían de pequeña importancia. A pesar de que hubo una opinión muy extensa al respecto, estos autores clásicos desatendieron ciertamente esa cuestión, pero no por una supuesta confianza en que los beneficios del crecimiento económico acabarían por filtrarse a los sectores sociales desfavorecidos, sino, por el simple hecho de que aumentar el ritmo de crecimiento ya era, de por sí, una tarea suficientemente complicada.³¹

La economía del desarrollo como una nueva disciplina nació debido a las limitaciones que los pioneros de la economía del desarrollo entre ellos Arthur Lewis le atribuyeron al análisis económico ortodoxo, para enfrentarse a los problemas de desarrollo que tenían los países atrasados o subdesarrollados. La idea era que los países industriales avanzados podían contribuir en el futuro desarrollo de los países menos desarrollados, sobre todo asistiendo financieramente. Otro autor destacado en las teorías de subdesarrollo es Samir Amin, quien planteaba que para analizar el subdesarrollo es preciso realizar un enfoque mundial que comprendiera un centro y una periferia. El centro y la periferia se definen en términos de desigualdad de la producción, mientras que en el centro hay un equilibrio entre la producción de bienes de capital y la de bienes de consumo para la mayoría de la población, el sistema productivo de la periferia aparece distorsionado y desequilibrado a favor de la producción para la exportación y de la producción de bienes y servicios de lujo para solo una minoría. Por lo tanto esto impedía que muchos países del tercer mundo o subdesarrollados pudieran elevar su nivel productivo y su capital para así llevar a una evolución social y un país desarrollado.³²

Otro enfoque teórico es lo planteado por la teoría del neoliberalismo que significa la vuelta al poder de las finanzas, es decir, de los dueños mundiales del capital. Comenzó a finales de la década de 1970, precisamente a partir del

³⁰ PETIT, José. La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. 2013. p.4

³¹ Ibid., p.5

³² ORDUNA, Pilar. El subdesarrollo y la economía del desarrollo: una explicación teórica. Universidad de Madrid.

alza de las tasas de interés en Estados Unidos que agravó la crisis de la deuda del Tercer Mundo. La conjunción del cuestionamiento de la regulación keynesiana del capitalismo en el Norte, los fracasos de los proyectos desarrollistas de las burguesías nacionales en el Sur y el hundimiento del bloque soviético en el Este, provocaron un cambio muy profundo y de alcance mundial en las relaciones entre el capital y la fuerza de trabajo. Así mismo como las orientaciones adoptadas por los pioneros de la teoría del desarrollo no eran las de la corriente dominante y como las fuerzas sociales que la sostenían estaban perdiendo terreno, dicha teoría sólo podía ser considerada como un resto estancado de la decadencia científica. Es en ese contexto de retirada de los trabajadores y los pueblos de la periferia en el que debe entenderse la ofensiva global de la ideología neoliberal en su gestión de la crisis de expansión del capital. En el ámbito nacional, se trata de lanzar una agresiva estrategia anti estatal mediante: la deformación de la estructura de la propiedad del capital en beneficio del sector privado, la reducción del gasto público con fines sociales y la imposición de la rigidez salarial como primera prioridad en la lucha contra la inflación. En el ámbito global, los objetivos son perpetuar la supremacía del dólar estadounidense en el sistema monetario internacional y promover el libre comercio desmantelando el proteccionismo y liberalizando las transferencias de capital.³³

Se considera que el neoliberalismo parte de los antiguos modelos políticos y económicos del liberalismo reconocido a inicios del siglo XIX. Este concepto nace de las implicaciones del liberalismo, caracterizado por estructuras económicas y políticas que parten de las nociones básicas de la libertad como lo son la igualdad y la justicia. La Ilustración y la Revolución Francesa en el siglo XVIII partieron de la idea de la libertad, estos acontecimientos dan inicio a que la libertad sea considerada la base de un sistema económico sustentado en el orden capitalista; el cual promueve el desarrollo comercial y la eliminación de las limitantes para acceder al poder. La noción de libertad en la corriente liberal es fundamental para poder desarrollar la actividad económica y política de los países, por lo tanto así se fue gestando un nuevo orden mundial regido por el trabajo y el comercio, es decir la libertad de todos los hombres de desarrollar sus capacidades productivas e intelectuales.³⁴

Thomas Hobbes como uno de los principales precursores del liberalismo que defiende el individualismo y rechaza la autoridad política plantea que:

³³ HERRERA, Rémy. La teoría económica Neoliberal y el desarrollo. Universidad de París. Mayo de 2006.

³⁴ CALDERÓN, Inés. VASQUEZ, Carlos. La teoría Neoliberal y la Globalización. Universidad de las Américas Puebla. Mayo de 2005.

Libertad y necesidad son coherentes (...) en las acciones que voluntariamente realizan los hombres, las cuales, como proceden de su voluntad, proceden de la libertad, e incluso como cada acto de la voluntad humana y cada deseo (...) proceden de alguna causa éstas proceden de la necesidad. (...) Los hombres, para alcanzar la paz y, con ella, la conservación de sí mismos, han creado un hombre artificial que podemos llamar Estado, formando leyes civiles, que ellos mismos, por pactos mutuos han fijado fuertemente.

Hobbes se centra en que el liberalismo es una doctrina política que considera el derecho de auto preservación como la base fundamental de la existencia del hombre. Por lo tanto debe ser el Estado el encargado de proteger y promulgar dicho derecho relativo únicamente al hombre.³⁵

El estado debe encargarse de equilibrar las cargas impositivas puesto es quien da las directrices sobre el mercado lo regula y lo controla.

1.5.3. MARCO LEGAL

Se hace necesario hacer una contextualización de algunos decretos y leyes que se dieron con las reformas tributarias ya que nos permiten tener una visión más global sobre los aspectos que tienen cada reforma y las particularidades específicas de cada ley o decreto.

A continuación se mencionan algunos decretos y leyes que están en concordancia con la Ley 1607 de diciembre de 2012.

Con fundamento en el artículo 20 de la Ley 1607 de 2012, el cual consagró el impuesto sobre la renta para la equidad CREE, se procedió a la expedición del Decreto 862 de 2013, a fin de reglamentar e implementar el mecanismo de retención en la fuente a efectos de agilizar su recaudo.

Por su parte, el Decreto 1102 en referencia modifica y establece nuevas fechas para la presentación de las declaraciones mensuales de retención CREE.

De esta forma, los plazos para presentar las declaraciones de retención en la fuente correspondientes a los meses del año 2013 y cancelar el valor respectivo, vencen en las fechas del mismo año, excepto la referida al mes de diciembre que vence en el año 2014.

³⁵CALDERÓN, Inés. VASQUEZ, Carlos. La teoría Neoliberal y la Globalización. Universidad de las Américas Puebla. Mayo de 2005.

El decreto reglamentario 1070 del 28 de mayo de 2013, nuevamente reglamenta la retención en la fuente para la nueva categoría de empleados que para efectos tributarios definió la ley 1607 de 2012.

En cuanto a la depuración de la retención en la fuente, quienes califiquen en la categoría de “empleados” de acuerdo a la Ley 1607 de 2012, podrán restar los ingresos no constitutivos de renta; los intereses de vivienda, salud prepagada, valor autorizado por dependientes y los aportes obligatorios al sistema de seguridad social en salud.

Sobre los pagos de salud, se indica en este decreto que se podrán detraer los pagos del mes en que se esté realizando la depuración y no el promedio del año anterior.

El Decreto 1070 de mayo 28 de 2013 obliga a todos los residentes en Colombia, tanto asalariados como cobradores de honorarios o servicios, a identificarse ante sus empleadores o clientes como personas que sí califican o no como “empleados” teniendo que hacer esa aclaración antes del 31 de marzo de cada año so pena de exponerse a sanciones por parte de la DIAN. Por el año 2013 les dan plazo para hacerlo antes del 30 de junio de 2013. Además, en las depuraciones de las bases de retención en la fuente básica o mínima que se deben aplicar a todos los empleados, tanto asalariados como cobradores de honorarios o servicios, se hicieron importantes ajustes que se deben aplicar a partir de los cálculos de las retenciones del propio mes de mayo de 2013.³⁶

1.5.3.1. LEY 1607 DE DICIEMBRE DE 2012

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

Los impuestos al empleo (parafiscales) se transforman, ahora, en impuestos a cargo de los trabajadores de clase media. De una parte, la tarifa de impuestos a la renta de las empresas baja de 33 a 25%; de otra, los empresarios dejarán de pagar 13,5% de los parafiscales. Los 6,7 billones de pesos que dejan de pagar los empresarios los obtendrá ahora el Estado del cobro de nuevos impuestos a las personas naturales (asalariados y trabajadores por cuenta propia), para las cuales aumentará la carga tributaria directa (impuesto a la renta) e indirecta (IVA). Con este propósito se introdujo la contribución “CREE” (Impuesto sobre la Renta para la Equidad) de 8% destinada a la financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud.

³⁶Decreto 1070 de mayo 28 de 2013

Para los próximos tres años este nuevo impuesto tendrá un punto porcentual adicional, que se distribuirá de la siguiente manera: 40% para financiar a instituciones de educación superior públicas, 30% para la nivelación de la unidad de pago por capitación del régimen subsidiado en salud y 30% para inversión social en el campo.

En otras palabras, las empresas pagarán menos parafiscalidad y las personas naturales más renta, generando una redistribución funcional, entre propietarios y asalariados, del ingreso contraria a los principios de justicia social.³⁷

La otra modificación importante de la reforma está relacionada con el impuesto sobre las ventas (IVA) e Impuesto Nacional de Consumo (Capítulo IV) que afecta negativamente al universo de personas naturales o consumidores con la ampliación de bienes que causan impuestos o la creación de un nuevo tributo al consumo. El hecho generador del Impuesto Nacional al Consumo será la prestación o la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final, de los siguientes servicios y bienes: la prestación del servicio de telefonía móvil, la venta de bienes corporales muebles el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas (Artículo 71).

Otro impacto negativo en contra de los intereses de la clase media, en particular los trabajadores por cuenta propia, consiste en que la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 en su artículo 18 modificó el artículo 594-1 del estatuto tributario, en el sentido de disminuir el tope de ingresos para que los trabajadores independientes no estén obligados a declarar. Entre otros requisitos, el artículo 594-1 del estatuto tributario, antes de la modificación establecía que los trabajadores independientes no estaban obligados a declarar si sus ingresos no superaban las 3.300 unidades de valor tributario (UVT), pero el artículo 18 de la Ley 1607 de 2012 bajó ese tope a 1.400 UVT, de manera tal que un trabajador independiente que tenga ingresos anuales superiores a 1.400 UVT queda obligado a declarar, esto es, \$ 3.132.000 mensuales.

De acuerdo con los defensores de la Reforma es que con una disminución de la parafiscalidad se generan 1'000.000 de empleos. Los estudios sobre mercado de trabajo y reformas tributarias -modificaciones del impuesto a la renta y a las contribuciones a la seguridad social- concluyen que no tienen impactos significativos. Actualmente, dos de cada tres trabajadores se

³⁷SARMIENTO, Libardo. Reforma Tributaria, desigualdad y pobreza en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Enero 2013.

encuentran en la informalidad o en el desempleo abierto. La explicación del deterioro del mercado de trabajo se explica por el modelo económico que se consolida desde la década de 1970: especialización en las actividades extractivas (minería y petróleo), servicios y especulación financiera (las tres poco generadoras de empleo).³⁸

Por otra parte, a continuación se hace una revisión sobre algunos decretos y leyes que se dieron con la reforma tributaria Ley 1430 de diciembre 29 de 2010.

1.5.3.2. LEY 1429 DE 2010

La Ley 1429 de 2010, conocida como “Ley de Formalización y Generación de Empleo” introdujo importantes incentivos de tipo fiscal, parafiscal y de costos por matrícula mercantil y renovaciones, para las empresas que se formalicen de tal forma que las empresas y los empleadores aumenten sus beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.

La Ley estableció un esquema mediante el cual los beneficios se otorgan de manera progresiva entre el año de formalización y el cuarto o sexto año, según el beneficio al que se tenga derecho.

Progresividad en el pago del impuesto sobre la renta: Del (0%) al (100%) de la tarifa de renta entre el 1 y 6 año gravable y en adelante a partir del inicio actividad económica principal.³⁹

Dicha norma estableció un conjunto importante de estímulos orientados a la promoción y creación de nuevos empleos y a la formalización de las empresas.

Algunos de los aspectos no son nuevos en comparación a otros decretos como lo evidenciamos. Gobiernos anteriores han acudido a la vía de otorgamiento de exenciones en el pago de tributos fiscales y parafiscales con el propósito de promover la creación de puestos de trabajo.

Tal es el caso de la Ley 590 de 2000, creada para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y establecer reducciones parciales y graduales del pago de los aportes parafiscales al SENA, Cajas de Compensación Familiar y al ICBF, entre otras.

³⁸SARMIENTO, Libardo. Reforma Tributaria, desigualdad y pobreza en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Enero 2013

³⁹Cámara de comercio. Incentivos de la formalización. Medellín Antioquia.

Siendo el empleo una aspecto de gran importancia en la vida nacional, no solo resulta conveniente sino necesario el permanente monitoreo del comportamiento del mercado de trabajo, así como la evaluación de las políticas que se adoptan para su mejor funcionamiento.⁴⁰

El resultado de tales actividades es de gran utilidad para que gobernantes, empresarios, trabajadores y la sociedad en su conjunto adopten medidas y desarrollen acciones para enfrentar algunos de los mayores males que padece la nación, como son la desocupación y el empleo precario.

1.5.3.2. LEY 1430 DE 2010 DICIEMBRE 29

El 29 de diciembre de 2010 fue promulgada la Ley No. 1430, por medio de la cual se dictaron Normas Tributarias de Control y para la Competitividad que están contenidas en 67 artículos modificatorios o complementarios del Estatuto Tributario vigente, la cual comenzara a regir a partir del primero 1 de enero del 2011.

Dada la importancia que revisten las nuevas disposiciones impositivas y su significativo impacto tributario y económico en el desarrollo del Sector Productivo Colombiano.

Todos los cambios que se efectuaron consistieron en modificar normas que hacen parte del Libro V del Estatuto Tributario (Procedimiento Tributario; artículos 555 hasta 869) razón por la cual aplican desde la presentación y pago de la declaración de Retención en la fuente del periodo diciembre de 2010 que se estarán presentando durante Enero de 2011.⁴¹

Los cambios introducidos fueron:

El Artículo 15 de la Ley 1430 de 2010 adicionó el artículo 580-1 al Estatuto Tributario para indicar que las declaraciones de retención en la fuente solo se tomarán como presentadas válidamente si el agente de retención efectúa oportunamente el pago total de la declaración. Si no se efectúa dicho pago, la declaración se tomará como no presentada y sin necesidad de que la DIAN se pronuncie dentro de los dos años siguientes al vencimiento (que era lo que sucedía con la norma del literal e del artículo 580 del Estatuto Tributario, norma

⁴⁰La Ley 1429 de 2010. Formalizado el empleo en Colombia. El observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social.

⁴¹Ley 1430 de 2010 Diciembre 29. Estatuto Tributario.

que ahora quedó derogada con el artículo 67 de la Ley 1430, y que había originado que la DIAN expidiera en Julio de 2008 su circular 066 para dar el permiso de que las declaraciones de retención en la fuente se presentaran sin pago hasta cuando la DIAN se pronunciara exigiendo el pago). Al respecto, debe tenerse presente que el parágrafo 4 del artículo 24 del decreto 4836 de Diciembre 29 de 2010 (decreto de plazos para el 2011) dispone que la declaración se puede presentar antes de la fecha de vencimiento pero el pago sí se debe realizar como máximo el día del vencimiento. Así mismo, debe recordarse que a finales del 2010 la DIAN modificó su plataforma de internet para que quienes diligencian virtualmente su formulario de declaración de retención, con ese mismo formulario puedan diligenciar la sección de pagos y así no tengan que imprimir más recibos de pago en bancos.

En ese mismo nuevo artículo 580-1 se dispuso que si al momento de presentar la declaración de Retención en la fuente el contribuyente es titular de un saldo a favor en otra declaración tributaria (renta o IVA), generado antes de la presentación de la declaración de Retención en la fuente, y tal saldo a favor es igual o superior a 82.000 UVT (aunque más adelante se contradice diciendo “igual o superior al saldo a apagar determinado en la declaración de retención” y quizás por eso es que esta última disposición es la misma que se incluyó en el inciso segundo del parágrafo 4 del artículo 24 del Decreto 4836 de diciembre de 2010), entonces podrá solicitar a la DIAN la respectiva compensación dentro de los 6 meses siguientes a la presentación de la declaración de retención. Estas medidas de los incisos segundo, tercero y cuarto del nuevo artículo 580-1 son las mismas que están contenidas en el parágrafo del artículo 580. Se entendería que aunque la Ley 1430 no derogó expresamente ese parágrafo del artículo 580, el mismo queda tácitamente derogado pues dependía de la existencia del literal e) del artículo 580 el cual como ya dijimos sí fue derogado por el artículo 67 de la Ley 1430.⁴²

El artículo 20 de la Ley 1430 modificó el artículo 606 del Estatuto Tributario para establecer que ya no seguirá siendo obligatorio presentar en ceros los formularios de declaración de retenciones en la fuente en los meses en que no se hayan realizado operaciones sujetas a retención. Sin embargo, si lo que sucede es que en el mes sí hubo operaciones sujetas a retención, pero también se presentan devoluciones de retenciones en la fuente y el efecto neto es que el pasivo de retenciones en la fuente queda cambiado a saldo débito, en ese caso sí se podría decir que el formulario se presentaría en ceros (falta esperar a ver qué dice la DIAN al respecto en su circular que tradicionalmente emite después de que se expide una reforma tributaria). Además, el mismo

⁴²Ley 1430 de 2010 Diciembre 29. Estatuto Tributario

artículo 20 de la Ley 1430 dispone que quienes no hayan presentado en ceros sus declaraciones de retenciones en la fuente (por cualquier periodo transcurrido entre julio de 2006 y noviembre de 2010), podrán presentarlas virtualmente o en papel, hasta junio 29 de 2011, sin que tengan que liquidar sanciones de extemporaneidad.

El artículo 66 de la Ley 1430 dispuso lo siguiente:

Las asociaciones comunitarias sin ánimo de lucro y/o organizaciones indígenas creadas para desarrollar actividades productivas u otras cuyo patrimonio no sea superior a 50 salarios mínimos que hasta la fecha adeudan a la DIAN por concepto de retención en la fuente por no haber declarado la autoliquidación de retención en ceros, quedan exoneradas de dicho pago por lo adeudado hasta la fecha y podrán liquidarse o continuar el objeto por el cual fueron creadas, de acuerdo a un plan de trabajo.

1.5.3.3. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009

El desastre social y económico causado por el invierno a finales del año 2009 y principios de 2010, llevó a declarar la emergencia económica, social y ecológica Decreto 4580 de 2010, mediante acto legislativo se creó un nuevo impuesto al patrimonio Decreto 4825 de 2010, para obtener los recursos para la atención humanitaria, la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas.

El nuevo impuesto tiene dos componentes:

Un impuesto al patrimonio para los contribuyentes que tengan un patrimonio líquido entre 1.000 y 3.000 millones, con el mismo esquema del que van a pagar como impuesto ordinario los contribuyentes que superan ese tope patrimonial.

Una sobretasa del 25% del impuesto al patrimonio establecido en el Estatuto Tributario, para los contribuyentes con un patrimonio líquido de más de 3.000 millones.⁴³

La adopción del nuevo impuesto de patrimonio, se hizo con el mismo esquema del impuesto al patrimonio de la legislación ordinaria adoptado por la Ley 1370 de 2009, con el cambio introducido con la Ley 1430 de 2010; desde ese punto

⁴³ZARAMA, Fernando. Legislación ordinaria y emergencia invernal. Las reformas tributarias 2010 y 2011. Enero 26 de 2011.

de vista son válidos los cuestionamientos sobre la retroactividad del hecho generador respecto de las escisiones y constitución de sociedades en el 2010.

Respecto de la temporalidad de las normas de emergencia económica, de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, contrasta que el impuesto creado debe “pagarse en ocho cuotas iguales, durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014” y que se aplica lo dispuesto en el Decreto 514 de 2010 que permite imputar anualmente el valor de las cuotas exigibles contra la cuenta de revalorización del patrimonio.

El 30 de diciembre de 2009 el Presidente de la República sancionó la Ley 1370 de 2009, mediante la cual se aprobó la reforma tributaria. Los principales aspectos de la mencionada ley son los siguientes: Impuesto al patrimonio; Deducción Especial por Adquisición de activos fijos; y Deudas que constituyen patrimonio propio.

Impuesto al patrimonio

Los cambios que presentó el impuesto al patrimonio a lo largo de los debates de discusión de la reforma tributaria fueron los siguientes:

Características del impuesto:

Proyecto Inicial	Proyecto aprobado mediante la Ley 1370 de 2009
Se proponía una ampliación de la vigencia del impuesto por 4 años más (2011 a 2014) con generación al 1 de enero de cada año de su prórroga.	Se amplía la vigencia del impuesto hasta el año 2011 con la generación del mismo a 1 de enero de 2011; se difiere el pago del impuesto en 8 cuotas pagaderas entre los años 2011 a 2014.
La base gravable que se proponía era el patrimonio líquido superior a \$3.000 millones y una tarifa del 0.6%	Se aprueban dos bases gravables con tarifas diferenciales: - Patrimonios entre \$3.000 millones a \$5.000 millones aplica una tarifa del 2.4%. - Patrimonios superiores a \$5.000 millones aplica una tarifa del 4.8%.
Sólo se proponía excluir de la base del impuesto el valor patrimonial neto de las acciones poseídas en sociedades nacionales, así como los	En la reforma finalmente aprobada se incluyeron las siguientes exclusiones: - El valor patrimonial neto de las acciones poseídas en sociedades

primeros \$220 millones del valor de la casa o apartamento de habitación	nacionales. - El primer \$319.215.000 del valor de la casa o apartamento de habitación - Las cajas de compensación, los fondos de empleados y asociaciones gremiales excluirán el patrimonio que no esté vinculado a las actividades por las cuales tributan como contribuyentes del impuesto de renta. - El valor patrimonial neto de los activos fijos inmuebles adquiridos y/o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por las empresas públicas de acueducto y alcantarillado. - El valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas de transporte masivo de pasajeros. - El valor patrimonial neto de los bancos de tierras que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria. - El valor patrimonial neto de los aportes sociales realizados por los asociados a las entidades del numeral 4 del artículo 19 del E.T.
--	---

Fuente: RAMÍREZ, Clara; GUZMÁN, Fernando. *Algunos aspectos relevantes de la Reforma Tributaria (Ley 1370 de 2009).*

Posibilidad de incluir las normas relativas a la vigencia del impuesto al patrimonio en los contratos de estabilidad jurídica que se suscriban con posterioridad a la expedición de la Ley 1370 de 2009.

Aunque existía la expectativa de que se incluyera una disposición expresa en el sentido de prohibir la inclusión de este impuesto en los contratos de estabilidad jurídica, como estaba previsto en el proyecto de ley, el texto definitivo aprobado por el Congreso y sancionado por el Presidente, no prohíbe que el impuesto al patrimonio sea estabilizado (ni el de la Ley 1111, ni el de la Ley 1370). Esto quiere decir que desde el punto de vista estrictamente legal no existe impedimento alguno para que se establezca dicho impuesto. En los últimos meses, si bien el Comité de Estabilidad Jurídica se había pronunciado de

manera general en el sentido de no estabilizar las normas relativas al impuesto al patrimonio, consideramos que, en ausencia de una prohibición legal, tal criterio debería ser revaluado por el Comité.

Conviene que los contribuyentes que a la fecha ya hayan radicado una solicitud de estabilidad jurídica, sin que se les haya aprobado el contrato, analicen la posibilidad de complementar la solicitud presentada actualizando las normas tributarias cuya estabilidad se solicita, en razón de la Reforma Tributaria recientemente aprobada.⁴⁴

En el pasado, en aquellos casos en los que se solicitó la estabilización del impuesto al patrimonio regulado en la Ley 863 de 2003, los contribuyentes que suscribieron contratos de estabilidad jurídica estuvieron amparados y no les fue aplicable la modificación que a dicho impuesto efectuó la Ley 1111 de 2006.

La misma consecuencia debería predicarse para los contribuyentes que estabilizaron el impuesto al patrimonio establecido en la Ley 1111 de 2006, cuya vigencia se daba entre los años 2007 a 2010, la cual se ha extendido con la nueva Ley 1370 de 2009.

En ese orden de ideas, los contribuyentes que hubieran suscrito contratos de estabilidad jurídica, en los cuales hubieran estabilizado las normas relativas a la vigencia al impuesto al patrimonio, no les resultaría aplicable el impuesto al patrimonio regulado por la Ley 1370 de 2009.

Deducción Especial por Adquisición de activos fijos.

La actual deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos tuvo dos importantes modificaciones a saber:

A partir del año gravable 2010 el beneficio de la deducción especial por adquisición de activos fijos reales productores de renta será del 30% y no del 40%, como ocurrió durante los años 2006 a 2009.

B. Improcedencia del beneficio en el caso de usuarios con beneficios de zona franca.

El artículo 287 consagra la obligación de reconocer algunas de las deudas entre partes vinculadas como patrimonio del deudor, es decir, no las acepta

⁴⁴Ley 1370 del 30 de Diciembre de 2009. Estatuto Tributario.

como pasivo. La regla incluida en el artículo mencionado no aplicaba en el pasado a las subsidiarias, sin embargo, con la nueva redacción éstas quedarían incluidas dentro de tal limitación, razón por la cual las deudas que se tengan con ellas, en los términos del artículo 287 inicialmente constituirían patrimonio propio.

Queda por analizar si frente a este nuevo grupo de pasivos que, conforme a la nueva ley, no son aceptables fiscalmente, resulta aplicable la tesis de que si los pasivos se generan en operaciones que están soportadas en estudios de precios de transferencia, los mismos deberían tener aceptación fiscal.⁴⁵

A continuación se hace mención a algunas reformas y decretos que surgieron antes de establecer la forma tributaria Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006.

Ley 820 de octubre 10 de 2003: Esta Ley que trata sobre el Régimen de Arrendamiento de Vivienda Urbana, consagró algunos beneficios fiscales en materia del Impuesto sobre la Renta:

“Artículo 41, con él. Fomento a la inversión. Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción.

Así mismo, los fondos de inversión pueden invertir en inmuebles de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y las rentas pagadas por éstos Fondos de Inversión, originadas en cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción, serán renta exenta para el inversionista que la reciba, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto”.⁴⁶

El reglamento corresponde al Decreto 1789 de 2004, que en su Artículo 6º consagra los requisitos para disfrutar de las exenciones.

Reforma Tributaria Ley 863 de 2003: Las principales características y medidas resultantes de esta reforma, en lo relativo al Impuesto sobre la Renta y Complementarios, fueron las siguientes:⁴⁷

⁴⁵Ley 1370 del 30 de Diciembre de 2009. Estatuto Tributario.

⁴⁶Ley 820 de Octubre 10 de 2003.

⁴⁷Reforma tributaria Ley 863 de 2003.

- Se reconoce una deducción especial del 30% por la compra de activos fijos productivos, esto con el fin de procurar la reactivación económica y la generación de empleo.
- Se hacen precisiones sobre la no aceptación de gastos por pagos a personas ubicadas en los denominados paraísos fiscales.
- Con el fin de contrarrestar los altos niveles de evasión, se dictan medidas en relación con el régimen simplificado, en especial, la no aceptación de costos y gastos a los contribuyentes que no dispongan de una copia de la inscripción en el régimen simplificado del proveedor o prestatario de servicios.

1.5.3.4. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006

La Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006, por medio de la cual se modificó el Estatuto Tributario, ha traído consigo importantes cambios en materia del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio, el impuesto sobre las ventas, el impuesto de timbre, el gravamen a los movimientos financieros y algunos asuntos de procedimiento, entre otras disposiciones.

En lo que tiene que ver con el impuesto sobre la renta y su aplicación para el año gravable 2006, hay que tener en cuenta para poder establecer si algunas de sus disposiciones tienen aplicación en la declaración de renta del año 2006.

Para ello es necesario abordar el análisis de los principios de irretroactividad y el de favorabilidad, respectivamente.

Principio de Irretroactividad:

A diferencia de muchas legislaciones superiores de otros países, la Constitución Política de Colombia, ha previsto que las normas tributarias no tienen carácter retroactivo, con el propósito de evitar que el legislador modifique las tarifas, bases gravables y hechos generadores del tributo, en perjuicio del contribuyente, cuando ya se han configurado y consolidado los hechos económicos con base en normas preexistentes.

Es así, como el artículo 363 de nuestro ordenamiento superior, señala:

*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán retroactivamente.*⁴⁸

⁴⁸Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006. Constitución Política.

Cuando la Constitución prevé la irretroactividad de “las leyes tributarias”, lo hace de manera general, lo que quiere decir que incluye también los tributos de carácter territorial definidos mediante acuerdos municipales y ordenanzas departamentales.

También haciendo referencia al principio de irretroactividad de las leyes tributarias, el artículo 338 de la Constitución, en su parte final dispone su aplicación en el caso de los impuestos de período, dentro de los que se incluye, obviamente, el impuesto sobre la renta:

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

El artículo primero del Decreto 187 de 1975, señala, en concordancia con el artículo 575 del Estatuto Tributario nacional, que “el año, período o ejercicio impositivo, en materia de impuesto sobre la renta y complementarios, es el mismo año calendario que comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre”, por lo que en el más estricto de los sentidos, la Ley 1111 de 2006 debería empezar su aplicación, en lo que tiene que ver con este impuesto, a partir del año gravable 2007.⁴⁹

Desde luego, este principio constitucional conlleva a conservar una mayor confianza y seguridad jurídica, toda vez que impide que, como ocurría en otros tiempos, el legislador modifique los elementos de los tributos, incluyendo tarifas más altas, al final del año, haciendo muy gravosa la situación para todos los contribuyentes.

La eventual aplicación de algunas disposiciones de la Ley 1111 de 2006 en la declaración de renta correspondiente al año gravable 2006, tiene su sustento en las siguientes consideraciones:

La primera pregunta que debe resolverse, es ¿Qué es el principio de favorabilidad?

Se puede decir que el principio de favorabilidad consiste en que los ciudadanos, y en el caso que nos ocupa, los contribuyentes del impuesto sobre la renta, podrán aplicar preferentemente las normas más favorables para sus intereses, aunque esta norma sea posterior a la restrictiva o desfavorable.⁵⁰

⁴⁹Ley 1111 del 27 de Diciembre de 2006. Estatuto Tributario.

⁵⁰BUSTOS, Miguel. Colegió Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Derecho Tributario.

1.5.4. MARCO CONCEPTUAL

ACTIVOS FIJOS: Es un bien de una empresa, ya sea tangible o intangible, que no puede convertirse en líquido a corto plazo y que normalmente son necesarios para el funcionamiento de la empresa y no se destinan a la venta.⁵¹

CREE: Impuesto sobre la renta para la equidad

DIAN: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales es una entidad gubernamental técnica y especializada de carácter nacional que goza de personería jurídica propia, autonomía presupuestal y administrativa, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

EQUIDAD. Se define como justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva.⁵²

La equidad desde la perspectiva planteada por Aristóteles tiene una función correctiva, pues con ella se evitan las injusticias en la aplicación de la ley al caso concreto, pues atiende los vacíos y las situaciones no previstas por el legislador. En efecto la generalidad de la ley tiene como consecuencia lógica la imposibilidad de contemplar todas las situaciones fácticas particulares que puedan ocurrir, y que cuando ocurren no encuentran asidero en la norma jurídica dando la posibilidad de generar una injusticia al momento de aplicarse, la autoridad es pública cuando el poder del que dispone proviene del Estado, de conformidad con las instituciones que lo rigen y la autoridad sirve para designar a quien encarna y ejercer la función designada.⁵³

ESTATUTO TRIBUTARIO NACIONAL: Se encuentran las normas que regulan los impuestos administrados por la DIAN.

GMF: El Gravamen a los Movimientos Financieros es un impuesto nacional instantáneo que se causa por la disposición de recursos.

IMPUESTO DE TIMBRE: Es un impuesto esencialmente documental, ya que recae sobre los documentos públicos o privados en los que se haga constar la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones.

⁵¹ARANGO Álvarez, Juan Carlos. Análisis económico de las reformas tributarias en Colombia Entre 1983 y 2006, Trabajo de grado para optar al título de Economista.

⁵²Diccionario de la Real Academia Española

⁵³RUEDA, Moreno. 2004, Pág. 56

INFLACION: Se define como inflación al aumento generalizado del nivel de precios de bienes y servicios. También como la caída en el valor de mercado o en el poder adquisitivo de una moneda en una economía en particular

IVA: Impuesto del valor agregado, hace referencia a un tributo o impuesto que deben pagar los consumidores al Estado por el uso de un determinado servicio o la adquisición de un bien, se trata de una tasa o valor que se agrega al consumo de los productos o los servicios.

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD: Busca proteger a los ciudadanos de que no se les pueda sancionar por un acto que cuando fue realizado no estaba prohibido

PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB): Es el valor total de la producción corriente de todos los bienes y servicios de un país, durante un período de tiempo determinado, que por lo general es de un trimestre o un año.

REFORMA: Por reforma se entiende a aquel cambio que se propone, proyecta o bien se ejecuta sobre determinada cuestión con el objetivo de conseguir una innovación o una mejora en el rendimiento, la presentación, entre otras cuestiones.⁵⁴

REFORMA TRIBUTARIA: Una norma distinta que determina quién o quienes tienen la obligación de pagar impuestos, indicando el porqué de ello como también el monto que deben pagar por ese concepto. Las políticas internas de cada gobierno y sus economías son las que determinan si se debe o no modificar esta estructura.

TRIBUTO: Ingresos públicos exigidos por una administración pública, como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir con el fin primordial de obtener ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Podrán servir además como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución.⁵⁵

TRIBUTO ANTI-TÉCNICO: Se considera por tributo anti-técnico aquel que va en contra del desarrollo tributario de un país, ya que son tributos que se consideran transitorios para aumentar los ingresos tributarios y solucionar

⁵⁴Diccionario ABC

⁵⁵GARCIA, Peris. Pág. 2

problemas momentáneos, sin embargo se convierten en un problema debido a que se están volviendo permanentes para resolver problemas estructurales.⁵⁶

1.6. DISEÑO METODOLÓGICO

1.6.1. TIPO DE ESTUDIO

DESCRIPTIVO

El estudio descriptivo define las características de la investigación, mira los comportamientos, los procesos y objetivos de la investigación, como también señalan las conductas y actitudes predominantes en las reformas tributarias, en otras palabras el estudio descriptivo es diseñado para conocer las características o variables de información que se presenten, logrando así información valiosa sobre las variables de las reformas tributarias en los periodos presidenciales en las que se utilizan instrumentos como la observación, los documentos existentes, los cuestionarios y documentos existentes.⁵⁷

1.7. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Método Analítico

Cuando se observa y se analiza directamente los conceptos sobre las reformas tributarias desde los años 2006 al 2012, con el objeto de investigación y la intención de medir sus características desde el punto vista del principio de equidad determinar características comunes en lo tributario, así como, el comportamiento de estas reformas en los diferentes contextos y periodos, por medio de la observación se podrá colocarnos al tanto de las características que dieron origen a las reformas tributarias en su determinado período de esta manera se logra tener una visión general de la situación. Sin embargo el análisis hace parte fundamental de nuestra investigación ya que depende de este el enfoque que le demos y el tratamiento de la información recopilada de las diferentes reformas tributarias y sus respectivos contextos que dieron origen a tales reformas.

⁵⁶ VEGA, Máximo. Factores que restringen la competitividad de las empresas nacionales en materia tributaria. Diciembre de 2007.

⁵⁷ Méndez, 1995, Pág. 122

1.8. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

1.8.1. FUENTES SECUNDARIAS

Las fuentes son las que suministran información básica para desarrollar la investigación, se refiere a libros, revistas científicas y especializadas, trabajos de grado, bibliografías, estadísticas, diccionarios y páginas de Internet.⁵⁸

Por tal motivo nuestra fuente principal de investigación son las normas contenidas en las reformas tributarias, artículos contables, libros, revistas etc.

1.9. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

1.9.1. OBSERVACIÓN

La observación es la técnica que consiste en prestar atención a hechos, de los cuales se toma información para realizar un análisis, ya que es un elemento básico para las investigaciones. Existen dos tipos de observaciones científica y no científica, la observación científica está preparada de forma para observar un objetivo claro, preciso y definido, el observador sabe lo que quiere observar y para que quiere hacerlo. En el caso de la observación no científica, esta no tiene ningún objetivo definido y sin intención. Pasos que debe tener la observación:

- Determinar el objeto, situación, caso, etc. (que se va a observar)
- Determinar los objetivos de la observación (para qué se va a observar)
- Determinar la forma con que se van a registrar los datos
 - Observar cuidadosa y críticamente
- Registrar los datos observados
- Analizar e interpretar los datos
- Elaborar conclusiones
- Elaborar el informe de observación

La observación científica es la que está más acorde a nuestra investigación ya que nuestro objetivo es analizar las reformas tributarias con el fin de conocer el contexto, la evolución y su enfoque hacia el principio de la equidad.

⁵⁸MÉNDEZ, Helena. Relación jurídico tributaria 1995, Pág. 143-144.

CAPÍTULO II

2.1. CONTEXTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS CONTENIDAS EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012

Las reformas tributarias se realizan con el fin de recolectar fondos para la sustentación del Estado⁵⁹, pero el realizar muchas reformas en tan poco tiempo causa un malestar en los contribuyentes provocando que el sistema tributario sea ineficiente e inadecuado. Por lo tanto es importante conocer el contexto que se dieron estas reformas tributarias para así entender el comportamiento de estas reformas las cuales no satisfacen las necesidades de los contribuyentes colombianos.

Las próximas reformas tributarias deben basarse en criterios de igualdad sobre la distribución de las obligaciones y de los beneficios a los contribuyentes del sistema tributario colombiano, así mismo en la exigencia de los gravámenes entre los contribuyentes con el fin de evitar las cargas excesivas o beneficios exagerados para los contribuyentes colombianos, por tal motivo es necesario comprender el contexto y las características de las reformas tributarias que se dieron en años anteriores (2006 al 2012) con el fin de no seguir cometiendo los mismos errores y así poder lograr una equidad para todos los contribuyentes del sistema tributario en Colombia.

2.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006

La reforma tributaria del año 2006 principalmente se realiza con el fin de modificar los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Ley que empezó a regir desde enero del 2007.

El Gobierno Nacional viene evidenciando una importante pérdida de dinamismo en sus ingresos, como consecuencia de los efectos de la crisis económica mundial. Por otra parte, el Gobierno insiste en la necesidad de contar con los recursos necesarios para mantener, en un horizonte de mediano plazo, un nivel mínimo y aceptable de inversión pública, con el fin de garantizar la continuidad de programas económicos y sociales prioritarios, orientados a contribuir al crecimiento económico y a mejorar las condiciones de vida y bienestar de todos los colombianos, en condiciones de equidad. Frente a esta situación, el Gobierno Nacional, con una visión responsable de mediano plazo, pone a

⁵⁹Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1111 de 2006

consideración del Congreso de la República una propuesta de ajuste tributario, que responde a la pérdida de dinamismo de los ingresos de la Nación, a la necesidad de garantizar un nivel aceptable de inversión pública y al compromiso de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.⁶⁰

El 28 de julio de 2006 se puso a consideración del congreso una nueva propuesta de reforma tributaria, en la que el gobierno consciente de la complejidad de la que adolecía la estructura tributaria y admitiendo que las motivaciones de las reformas anteriores se habían concentrado en las necesidades inmediatas de financiamiento más que en cualquier consideración de coherencia interna de la política tributaria, proponía algunas medidas que según su criterio defendían cuatro principios fundamentales de la estructura tributaria: equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad.⁶¹

En este momento el país al mando del ex presidente Álvaro Uribe Vélez con su política fiscal -la política que sigue el sector público respecto de sus decisiones sobre gasto, impuestos y sobre el endeudamiento⁶²- y su seguridad democrática, lo que buscaba era generar recursos para el saneamiento de la deuda fiscal que tenía el país además de tener una mayor contribución a las fuerzas militares colombianas con el fin de brindar la seguridad a toda Colombia, por tal motivo la Ley 1111 de 2006 buscaba ofrecer esos recursos necesarios para cumplir con la política dada en ese momento.

Para el segundo mandato de Uribe Vélez (2006-2010), se consolida una política de disciplina y de responsabilidad fiscal en los estatutos tributarios anteriores, ayudando a encontrar un superávit fiscal que redujo el saldo de la deuda territorial, incluso la Nación ayudó reestructurando ciertos créditos gracias al mejoramiento de la economía y a la política de seguridad. Asimismo, se ceden algunos impuestos para fortalecer los ingresos tributarios, pero con el incremento de la inversión pública en obras físicas, el aumento de cobertura en salud y el gasto en seguridad, se terminó incidiendo negativamente sobre las finanzas públicas nacionales.⁶³

⁶⁰ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1111 de 2006.

⁶¹ CASTAÑEDA, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006.

⁶² Departamento Nacional de Planeación (DNP), [Temas didácticos sobre asuntos económicos, vol. 2, DNP, Bogotá, 1997.

⁶³ ACOSTA, Jaime; MEJÍA, Carlos; MONTOYA, Jorge; LÓPEZ, Juan. ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? Universidad de Antioquia.

Con la ley 693 de 2005 y la ley 1111 de 2006 se buscaba una estabilidad para los inversionistas en Colombia, es decir, se necesitaba crear un contexto jurídico y tributario favorable para el ingreso y la permanencia de grandes capitales, indispensables para el desarrollo económico y social del país.⁶⁴

Se quería que las empresas grandes o multinacionales vinieran e invirtieran capital en el país, por lo tanto esta reforma tributaria exonera a estas empresas de capital extranjero el pago del impuesto a las transferencias al exterior de rentas y ganancias obtenidas en Colombia, contribuyendo así al crecimiento económico del país y favoreciendo un mayor dinamismo en la inserción de la economía colombiana en los mercados mundiales.⁶⁵

Sin embargo al incentivar a las empresas del exterior a invertir en nuestro país, pensaríamos que se generaría más empleo y también se tendría una mayor estabilidad económica, pero en la realidad se ve todo lo contrario el desempleo cada vez va en aumento.

Por lo cual ante una situación determinada de crisis, los nuevos impuestos creados o en aumento de las tarifas, no afectaron las inversiones protegidas por medio de los contratos de estabilidad tributaria, y así el costo de las cargas estatales no estuvo equitativamente distribuido, conforme al principio de progresividad, sino que recayó en las pequeñas empresas que no están en condiciones de pactar un contrato de estabilidad tributaria, puesto que el mismo exige invertir cierto monto no accesible para el pequeño productor; por la misma causa pueden llegar en un momento dado a perder su capacidad contributiva, ir a la quiebra, y dejar de aportar los empleos por ella producidos.⁶⁶

La Ley 1111 de 2006 también modificó la estructura del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado en Colombia. En particular, la nueva Ley cambió el tipo de impuesto a pagar, la base gravable y las tarifas de ese impuesto.

Esta modificación generó una gran controversia en la industria, las entidades gubernamentales y otros actores del sector, debido a que algunas marcas de

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C 320 de 2006. M.P. Humberto Sierra Porto.

⁶⁵ BELTRÁN Guzmán, Carlos Andrés. eliminación del impuesto a las transferencias al exterior de rentas y ganancias y sus implicaciones económicas sobre la IED en el sector real de la economía, después de la reforma tributaria de 2006. Trabajo de grado para optar al título de Economista.

⁶⁶ HOYOS Gómez, Julián y ZULUAGA Peláez, Johanna. Eficacia económico - jurídica de los contratos de estabilidad jurídica en los últimos cinco años en Colombia. Universidad de Manizales. Marzo 2013

cigarrillos sufrieron cambios drásticos en el valor a pagar por el impuesto al consumo. De igual manera, los departamentos expresaron su preocupación con respecto al efecto de la reforma sobre su posición fiscal, ya que ellos son los principales beneficiarios.

Además de esto la implementación de la Ley 1111 de 2006 generó una amplia controversia en el medio tabacalero y en los departamentos. Mientras que estos últimos cuestionan el impacto que la reforma ha tenido sobre los niveles de recaudo, los primeros argumentaron que el nuevo impuesto beneficiaba unas marcas y perjudicaba a otras, generando fuertes distorsiones en el mercado de tabaco.⁶⁷

La reforma tributaria 1111 de Diciembre de 2006 mantenía la misma tendencia de política fiscal que se ha venido desarrollando en el país durante los últimos años, aumentando los beneficios tributarios a las grandes empresas o multinacionales, con un aumento en las tarifas del impuesto de renta y del IVA tan excesivas que hacen difícil su recaudo, además de incluir una vez más el impuesto al patrimonio en Colombia, que se ha vuelto un impuesto permanente con un costo muy alto para los contribuyentes del sistema tributario del país.

La Ley 1111 de 2006, especialmente con la creación de descuentos y deducciones tributarias, junto con la extensión del impuesto al patrimonio tuvieron un impacto negativo en la estructura tributaria del país, ya que beneficiaba solo a algunos sectores de la industria e intereses particulares de los empresarios, propiciando así un sistema regresivo en términos de cargas tributarias e inequitativo e ineficiente en términos de recaudo.

El alto nivel de Beneficios tributarios en los que siempre se ha enmarcado la legislación tributaria en Colombia en los últimos años, la reforma tributaria del año 2006 Ley 1111 del 27 de Diciembre ha sido la que más ha sobresalido en esta cuestión, ya que en busca de un aumento de la inversión extranjera directa, generó y aumentó la cantidad de descuentos y deducciones tributarias en Colombia, en contravía de los principios constitucionales progresividad, equidad y eficiencia.⁶⁸

Durante este periodo de la reforma tributaria del 2006 fueron muy notorios los amplios incentivos que se le brindaba a las grandes empresas en el país con el

⁶⁷ SANTA, Mauricio; ROZO, Sandra. La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo. Fedesarrollo. Octubre de 2007.

⁶⁸ CASTILLO Beltrán, J. Camilo. Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 2013.

fin de que estas invirtieran y generaran empleo. Por otro lado la política del gobierno Uribe absorbió en cantidades el presupuesto nacional, lo que nos da a entender que las grandes exenciones e incrementar el gasto de la nación, solo logró seguir aumentando el déficit.

En la siguiente gráfica se observa los elementos claves que se mejoraron con la reforma tributaria Ley 1111 de 2006 acerca del recaudo que se presenta en el país, ya que uno de los objetivos de esta ley fue elevar un mayor nivel de ingresos tributarios para así contribuir a mejorar el déficit y contribuir con los gastos del estado.

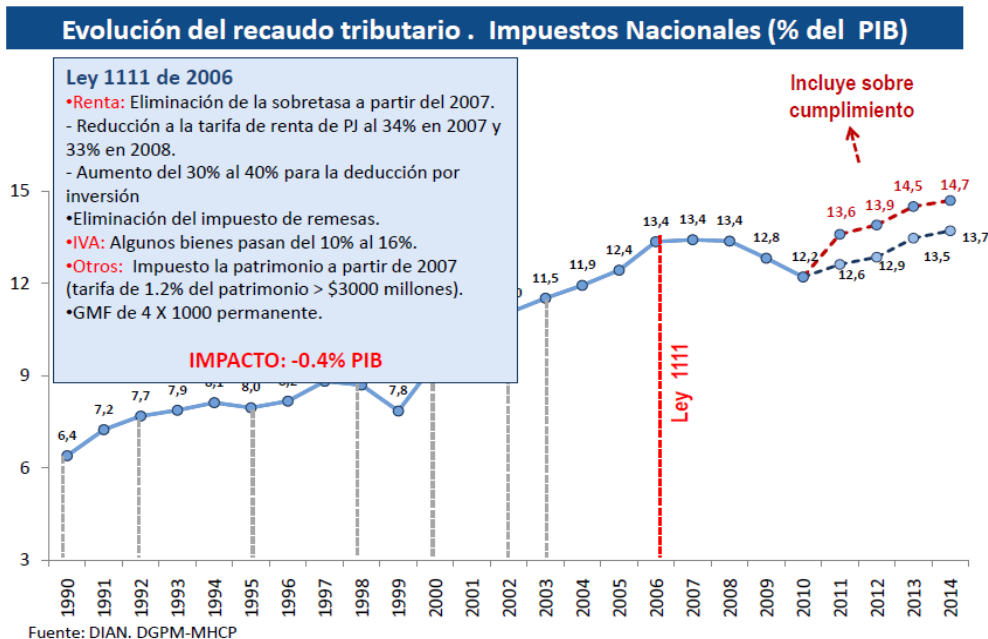
El 2006 fue un año en el cual se podía pensar en una reforma estructural que fuera la base para el desarrollo consistente y de largo plazo del país. Paradójicamente la reforma de este año que es la última estructural que se ha realizado en comparación a las reformas tributarias ley 788 de 2002 y la ley 863 de 2003, produjo los más grandes incrementos recaudatorios producto del saneamiento del sistema tributario. Como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 2: Reforma estructural.



Se respondió con reformas tributarias

En las últimas dos décadas Colombia ha visto la necesidad de realizar 10 reformas tributarias con fines recaudatorios



Fuente: ECHEVERRY, Juan. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nuevo Marco Institucional fiscal.

2.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009

En el año 2009, se presentó una nueva propuesta, limitada a darle continuidad a la medida transitoria del impuesto al patrimonio, que sólo regía hasta el 2010. Esta pequeña reforma, realizada mediante la Ley 1370 de 2009, además de prorrogar el impuesto al patrimonio hasta el 2014, disminuyó la deducción por activos fijos y dispuso que esta deducción no fuera aplicable para las sociedades con régimen de zona franca.⁶⁹

Para esta reforma tomaron conciencia sobre los colosales beneficios que se le estaban dando a las grandes empresas ya que le estaban costando muchos billones en recaudo al gobierno nacional, por lo tanto se hizo necesario disminuir estas exenciones hacia las inversiones en activos productivos por parte de las multinacionales.

Sin embargo los nuevos recursos que se recaudaron con el nuevo impuesto al patrimonio y con la reducción de los beneficios tributarios ingresaron a la bolsa general de tributos administrados por el gobierno y fueron utilizados no solo para los asuntos de seguridad nacional, es decir, nuestras fuerzas militares sino también para atender a los desplazados por la violencia y al sector de la salud ya que estos se vieron afectados con los fallos de la Corte de tener que atender tratamientos que no están en el Plan Obligatorio de Salud (POS).⁷⁰

En diciembre de 2009 fue declarada una emergencia social debido a los graves problemas financieros del sector salud, que propició una serie de normas destinadas a obtener y controlar los recursos para enfrentar la crisis, se establecieron normas de contenido tributario y de procedimiento en relación con los tributos sobre cervezas, licores, tabacos y cigarrillos, juegos de suerte y azar, y con el control de los tributos parafiscales.⁷¹

Esta reforma al igual que la Ley 1111 de 2006 fueron muy criticadas ya que ambas gravan la utilidad de las empresas con el impuesto de renta y el restante al pasar como patrimonio de las mismas volvían a ser gravadas con el impuesto al patrimonio y al ser este último gravamen extendido hasta los siguientes años causó mucho malestar entre los contribuyentes del sistema tributario.

⁶⁹ ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia inercial. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

⁷⁰ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1370 de 2009.

⁷¹ ÁLVAREZ, Fernando Julio. ¿Reforma tributaria? ¿Cuál de todas? Febrero 1 de 2011

La reforma tributaria del 2009 Ley 1370 fue una fuente importante de financiamiento de equipos para la defensa y seguridad del país, aunque una sexta parte de esos recursos se convirtieron en gasto militar recurrente. En los años noventa se llamaron “Bonos para la paz” estos bonos Son de deuda pública interna de la Nación. Es apto para aquellas personas que poseen recursos a largo plazo, que buscan inversiones en títulos seguros, rentables y que ofrezcan liquidez. Durante el gobierno Gaviria se denominaron “Bonos para el desarrollo social-seguridad interna”; bajo Samper “Bonos para la seguridad”; durante Pastrana “Bonos de paz” y durante la Uribe “Seguridad democrática”. Inicialmente la fuente de ingresos eran las sobretasas a las utilidades empresariales y después se viró al concepto de Impuesto al Patrimonio. Este concepto de impuesto al patrimonio se mantendrá, al menos, durante 2011-2014 según lo estipulado en la Ley 1370 de 2009 y los decretos de emergencia económica.⁷²

Aunque esta reforma fue duramente criticada por los contribuyentes del sistema tributario Colombiano, los recursos obtenidos con esta reforma según el ex ministro de Hacienda y Crédito Público Oscar Iván Zuluaga serían implementados en mantener la inversión social, en infraestructura y en la seguridad democrática.

Sin embargo la realidad del país era otra, el sistema de salud cada vez es más ineficiente, los desplazados son muchos más y la seguridad que fue uno de los puntos clave de esta reforma y del gobierno de Uribe Vélez se reforzó pero a su vez se ve mucha delincuencia de parte de los grupos al margen de la ley.

Sin embargo a pesar de las falencias que se presentaron con esta reforma del año 2009, el Gobierno Nacional considera que se ha logrado responder a la necesidad de recaudo con esta ley y así cumplir con los objetivos planteados por el Estado en lo que concierne al sistema tributario colombiano.

⁷²CLAVIJO, Sergio. Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos. Abril de 2011

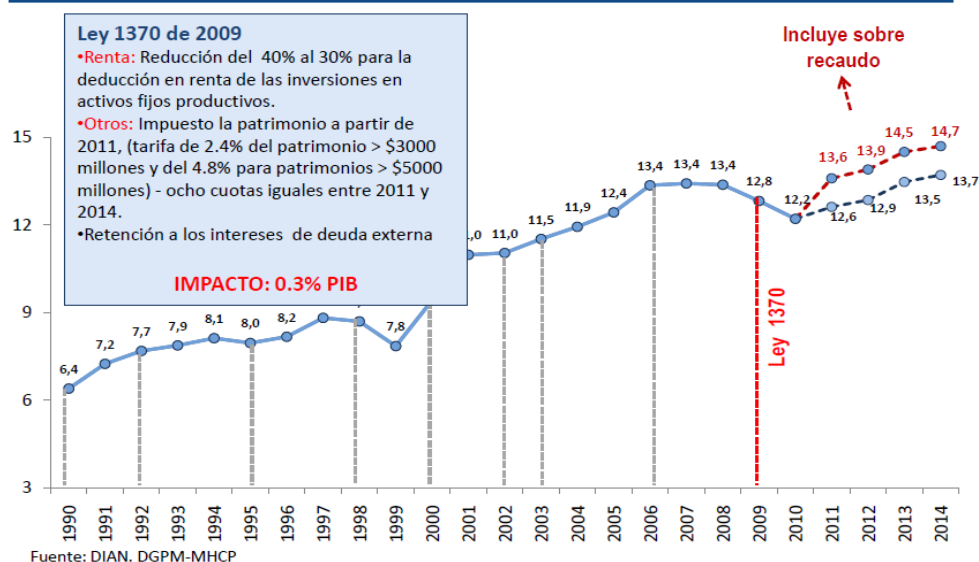
Gráfica 3: Evolución del recaudo.



Se respondió con reformas tributarias

En las últimas dos décadas Colombia ha visto la necesidad de realizar 10 reformas tributarias con fines recaudatorios

Evolución del recaudo tributario . Impuestos Nacionales (% del PIB)



Fuente: ECHEVERRY, Juan. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nuevo Marco Institucional fiscal.

2.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010

Para el 29 de diciembre de 2010 fue promulgada la Ley No. 1430, por medio de la cual se dictaron Normas Tributarias de Control y para la Competitividad.

El buen desempeño que presentó la economía colombiana durante el 2010 contrastó con las malas noticias producidas por la ola invernal, con la lenta recuperación de la economía mundial y con la resistencia del desempleo para lograr una reducción sustancial.

Para el año 2010 el país presentaba alto desempleo, problemas de competitividad y exceso de actividad económica informal, por tal motivo se presentó esta reforma tributaria para cubrir estos vacíos en la economía colombiana; la presentación de esta reforma tenía como objetivos la creación de empleos, la formalización de la actividad empresarial y además soportar los gastos que se estaban generando por la ola invernal que estaba azotando al país, sin embargo el desempleo en Colombia siempre ha tenido niveles muy altos ya que gran parte de la actividad económica del país está soportada por

los empleos informales y aunque en el año 2010 hubo un importante crecimiento económico, la tasa de desempleo no disminuye. Por tal motivo la reforma tributaria del 2010 junto con otras leyes tenía como principal objetivo la generación y formalización de empleo, además de ayudar a los jóvenes en lograr incursionar en el mercado laboral.⁷³

El frágil crecimiento de la productividad, la poca flexibilidad laboral por cuenta de las altas cargas parafiscales asociadas a contratar empleados, la revaluación real de la moneda local y los beneficios tributarios a la importación de activos fijos para la producción, fueron en detrimento de la generación de empleo y limitaron las posibilidades que se tienen para alcanzar niveles de desempleo bajo.⁷⁴

El 7 de diciembre de 2010 el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de conjurar la grave calamidad pública derivada del desastre natural que afectó al país en el mes de noviembre e impedir la extensión de sus efectos. La coyuntura fiscal ha tenido que ver con los estragos invernales, de finales del 2010 y principios del 2011, y la necesidad de extender ayuda humanitaria y reparar la infraestructura afectada. Esta tragedia ha dejado a cerca de 2.2 millones de colombianos afectados, unas 600.000 hectáreas de cultivos inundadas (un 10% del área cultivada) y daños a viviendas e infraestructura que podrían superar los \$10 billones.⁷⁵

En la campaña presidencial de Juan Manuel Santos se dijo que no habría reforma tributaria para subir los impuestos. El compromiso fue no subir las tarifas, sino hacer ajustes si era necesario.

Los beneficios tributarios existentes estaban afectando la tributación en el país y por lo tanto los ingresos tributarios estaban decayendo en comparación a otros años, además a esto se le suma la emergencia invernal producida en el año 2010.

Para lograr estos objetivos no se hizo una reforma estructural que redefiniera las cargas entre los contribuyentes, simplificara el sistema tributario y recuperara la equidad y la progresividad, sino que se logró a costa de utilizar

⁷³ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1430 de 2010.

⁷⁴ MESA, Javier; LÓPEZ, Mauricio y RODRÍGUEZ, Amalia. Política económica y contexto macroeconómico colombiano y mundial (2010-2011): Análisis y perspectivas. Diciembre de 2010.

⁷⁵ CLAVIJO, Sergio. Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos. Abril de 2011

instrumentos fiscales, acentuar las distorsiones del sistema tributario que presentan serios reparos técnicos y constitucionales.⁷⁶

Por lo tanto esta reforma tributaria nació con el objetivo de recaudar fondos para la situación que estaba pasando el país en el año 2010 con la ola invernal que se produjo, además de la combatir contra otro problema fundamental como lo es la pobreza, también incentivar a las empresas para la creación de empleo y así mismo comenzar a fomentar la formalización del mercado laboral en nuestro país.

Así mismo con la reforma tributaria Ley 1430 del año 2010 se logró responder a la necesidad de recaudo, además de presentar unos cambios en materia tributaria.

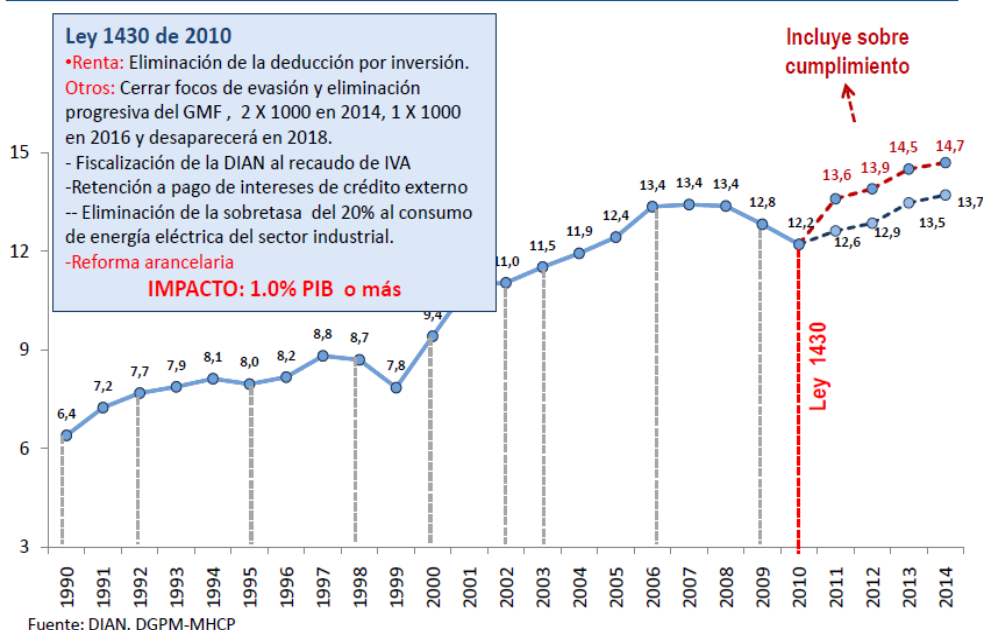
Gráfica 4: Cambios en materia tributaria.



Se respondió con reformas tributarias

En las últimas dos décadas Colombia ha visto la necesidad de realizar 10 reformas tributarias con fines recaudatorios

Evolución del recaudo tributario . Impuestos Nacionales (% del PIB)



Fuente: ECHEVERRY, Juan. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Nuevo Marco Institucional fiscal.

⁷⁶ ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia invernal. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

2.1.4. LEY 1607 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012

El 26 de diciembre del 2012 el congreso aprobó esta Ley la cual trae importantes cambios a nuestro sistema tributario, entre estos se crea un impuesto para la equidad llamado CREE –Contribución Empresarial para la Equidad–el cual sus ingresos tiene como fin la financiación de programas sociales, también contribuir a sistema de salud el cual los últimos años ha venido en detrimento, además también se espera que el recaudo de este impuesto sea invertido en las universidades públicas del territorio nacional.

Es la más reciente de las reformas tributarias en el país, ha sido realizada con el fin de modificar las normas en materia tributaria y otras disposiciones, el principal objetivo de esta reforma es la equidad, esta Ley busca seguir con lo planteado en la ley 1430 lo cual es lograr una formalización del mercado laboral y también el general una mayor cantidad de empleos.

La reforma tributaria 1607 de 2012 además de buscar la equidad, también tiene como propósito ayudar al gobierno colombiano a reducir la evasión y elusión de los impuestos, además de reducir el costo tributario del empleo. Sin embargo el contexto de desigualdad que vive el país no permite que el sistema tributario mejore en comparación con otros países del mundo.

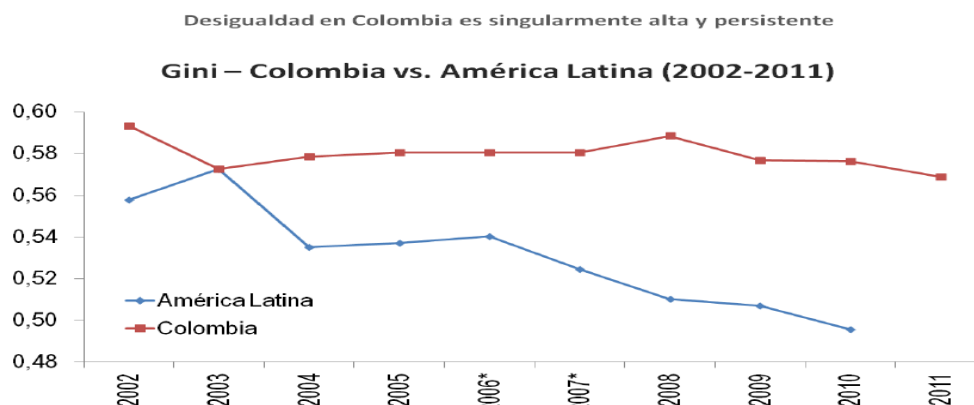
Sin embargo los contribuyentes no se sienten identificados con el sistema tributario del país, ya que desde el 2009 con la catástrofe producida por la ola invernal y problemas de seguridad, las reformas 2009, 2010 y 2012 solo han servido para darle una respuesta momentánea a los problemas del país.

Además de los ya mencionados inconvenientes que ha sufrido Colombia, se suma el de la educación ya que este se ha venido viendo afectado en los últimos años, por tal motivo en el 2011 con el paro realizado que convocó a la mayoría del estudiantado nacional se logró que parte de los fondos recaudados con la nueva reforma, fueran destinados una parte al sistema de educación.

Uno de los objetivos planteado por la reforma es reducir la desigualdad que según la siguiente gráfica en Colombia es alta y persistente en comparación con el resto de América Latina, lo cual representa un problema para la economía del país ya que no permite que haya un progresividad en la economía colombiana.

Gráfica 5: Desigualdad.

Retos de la reforma: Desigualdad



Fuente: CEPAL. MPD-DANE

Fuente: PIZA, Julio. *Reforma Tributaria Ley 1607 de 2012. Universidad Externado de Colombia. Enero 2013.*

El contexto económico social del país en estos años tenía unas limitaciones las cuales eran la concentración de la riqueza y que el sistema tributario cada vez iba en contravía de la formalización. Como se ha venido viendo a través del tiempo la riqueza del país se concentra solo en algunas familias de tradición o renombre, causando unos índices de pobreza muy altos y por ende una sociedad escasa de riqueza lo único que le queda por hacer es conseguir esos recursos usando la violencia y así mismo el sistema tributario no está estimulando la creación y la formalización de empleo.

La formalización de empleo requiere que el gobierno incentive a los empleadores a mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores y así para poder generar empleo, sin embargo el contexto socio económico del año 2012 ha llevado a buscar alternativas de trabajo sin necesidad de llevar todas las cargas fiscales incluso con el mismo permiso de las autoridades, por tal motivo el posible resultado a tener al igual que las anteriores reformas es de informalidad, inequidad y pobreza. Según el plan de desarrollo nacional 2010-2014 “prosperidad para todos” y la reforma tributaria del 2012 lo que se pretendía buscar era una mayor equidad para todos los contribuyentes y que el crecimiento económico sea equitativo, sin embargo cómo se habla de igualdad

o equidad cuando solo una parte del sector son los que se están beneficiando con las reformas o planes del gobierno nacional.⁷⁷

En Colombia persisten altos niveles de desigualdad, informalidad y desempleo que constituyen importantes barreras al desarrollo, algunas de ellas causadas, por lo menos parcialmente, por factores asociados al sistema tributario. Por ejemplo, la estructura tributaria grava proporcionalmente más a asalariados de bajos en ingresos en comparación con personas naturales de ingresos altos. Igualmente preocupantes son las crecientes tasas de informalidad del mercado laboral colombiano que reflejan los altos costos asociados a la contratación de trabajadores bajo las condiciones establecidas en la ley vigente.⁷⁸

Esta reforma tributaria fue realizada con los objetivos de generar más empleo, la disminución de la pobreza, la reducción de la desigualdad y un sistema tributario que sea progresivo, ya que el contexto económico y social del país lo ha necesitado desde muchos años atrás, sin embargo la realidad es otra, cada reforma que pasa nos devuelve más ya que en vez de ser equitativa entre los contribuyentes colombianos, se muestran mucho más a favor del que tiene más.

Aunque esta reforma es de las más recientes, ya han pasado dos años desde la creación de esta y sin embargo aún no se han visto a fondo sus ventajas y la tal equidad para la cual fue creada. El contexto colombiano sigue decayendo y los servicios como el de salud y educación van de mal en peor, las reformas tributarias no están dando respuestas a las necesidades de la nación y la creación de tantas reformas en periodos de tiempos muy cortos solo provoca malestar entre los contribuyentes del sistema tributario.

En este capítulo se hizo una aproximación de los contextos y momentos que dieron origen a las reformas tributarias en Colombia contenidas entre los años 2006 al 2012, con el fin de entender un poco acerca de las situaciones que llevan a realizar una reforma en el país.

⁷⁷ ZARAMA, Fernando. Presentación general de la Reforma Tributaria 2012. Enero de 2013.

⁷⁸ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

CAPÍTULO III

3.1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y CAMBIOS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA DURANTE LOS AÑOS 2006 – 2012

Para seguir en concordancia al desarrollo de los objetivos plateados, después de evidenciar los contextos y los momentos en que se dieron las reformas tributarias durante los años 2006 al 2012; la investigación se ocupara de realizar una aproximación al planteamiento de las principales características y cambios que se dieron en las reformas tributarias en el país, durante los años anteriormente indicados.

3.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006

Cabe mencionar que dentro de la reforma legislativa se generaron algunos avances durante los periodos 2006 a 2007 en la cual se evidenciaron los siguientes cambios:

El proyecto de reforma tributaria presentado por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, fue uno de los temas de mayor debate en el período legislativo pasado. Con el objetivo de lograr una transformación estructural en materia impositiva en el país, la reforma planteó la creación de la Unidad de Valor Tributario (UVT), para unificar y facilitar el tratamiento de las obligaciones tributarias (para el 2007 el precio de la UVT fue \$20.000, ajustable anualmente según el Índice de Precios al Consumidor); la eliminación de los ajustes integrales por inflación; la reducción de la tarifa del impuesto a la renta, que pasa de 38,5 a 34%; la ampliación del impuesto al patrimonio para capitales iguales o superiores a tres mil millones de pesos (de 0,3 al 1,2%); la permanencia del gravamen a los movimientos financieros, mejor conocido como el 4 x mil; y la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a algunos alimentos y servicios de la canasta familiar. Aunque el texto aprobado por el Congreso se distancia en buena parte de la propuesta original planteada por el gobierno, la reforma tributaria busca un sistema tributario más eficiente y atractivo para la inversión, que ayude a reducir progresivamente el déficit fiscal del Estado, mejore la distribución del gasto social al obtener mayores recursos para la Nación, apoye el incremento del patrimonio productivo y fomento el empleo, y le permita al país seguir por la senda de crecimiento económico positivo en la que se encuentra.⁷⁹

⁷⁹CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007.

Con lo anterior la reforma de la ley 1111 de 2006 según el ex ministro Carrasquilla señala⁸⁰, la transformación estructural en materia impositiva en el país fue una propuesta netamente recaudatoria, por lo cual este sistema tributario se ha ido distorsionando por las urgencias recaudatorias y que es el momento de retomar los principios.

Por otro lado el Gobierno remota los principios tributarios como el de la equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad; dentro de ellos se destaca el reconocimiento de que las exoneraciones y beneficios tributarios afectan el impuesto de renta y los gastos por impuestos, llevando a subir las tarifas efectivas hasta niveles altos, todo lo cual desestimula la inversión.

La situación fiscal en el año 2006, es paradójica de una parte el desequilibrio entre los ingresos y los gastos corrientes se mantienen, pero la situación internacional por la tasa de cambio y el precio del petróleo, el café y el carbón, generan un espacio fiscal bajo el cual no se requieren de urgencia recursos adicionales, baste recordar que el estancamiento de la tasa de cambio le implica al Estado un ahorro anual de cerca de 2 billones frente al servicio de la deuda, que es el equivalente al producido de una reforma tributaria en los últimos años.⁸¹

Es decir se habla de una situación fiscal que estructuralmente no está solucionada con lo que no se puede pensar en hacer una reforma tributaria recaudatoria. Reforma tributaria Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006 donde se dan unas características:

- No se redefine el Estatuto Tributario, se modifican algunos artículos.
- No se aceptan las principales propuestas del Gobierno.
- Se hacen ajustes a favor de los contribuyentes.
- Se incluye el impuesto de Patrimonio.

Se evidencian disposiciones específicas y modificaciones puntuales en cuanto a los impuestos y procedimientos establecidos.

Modificaciones en el impuesto de renta:

- Elimina el sistema de ajustes por inflación.
- Disminuye la tarifa al 34% en el 2007 y al 33% en adelante.

⁸⁰CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007. Pág. -14

⁸¹ZARAMA, Fernando. Análisis Global de la Reforma Tributaria. Reforma Tributaria 2006- 2007.

- Aumenta y deja permanente la deducción del 40% por activos fijos, las pérdidas son aceptadas.
- Reduce la renta presuntiva del 6% al 3%.
- Amplía el leasing operativo hasta el 2012.
- Permite pérdida de inventarios del 3%.
- Deducción del 100% ICA y predial y del 25% para el GMF.
- Elimina a partir de mayo de 2007 el descuento en renta o en IVA, del IVA por maquinaria industrial (50%, 25% y 25%)
- Las sociedades no pueden utilizar el autoevalúo como costo fiscal.
- Quita el tratamiento preferencial al sector diplomático. Modificaciones en el impuesto al patrimonio
- Se causa el 1 de enero de cada año.
- Base: patrimonio líquido a 1 de Enero de 2007, según Estatuto tributario, excluyendo el valor patrimonial neto de acciones o aportes sociedades nacionales y los primeros \$220 millones de la casa habitación.
- Tarifa: 1,2% cada año sobre la base 2006.⁸²

Modificaciones en el I.V.A En cuanto a los bienes:

- Bienes gravados al 10% pasan a excluidos (maíz, arroz de consumo humano)
- Bajan a la tarifa general del 16%, los vehículos de carga (del 20% y 35%), los aerodinámicos de servicio público (del 35%).
- Ajustes en vehículos, bajan del 35% al 25% los de menos de US 30.000
- Suben del 10% al 16% entre otros, los caballos, centeno, avena, sorgo, malta, almidón, aceite crudo, glucosa, melazas, preparaciones de harina y pastelería, tabaco en rama, bombas de aire, compresores, grupos frigoríficos, secadores y pasteurizadores, fósforos, obras de arte⁸³.

En cuanto a servicios:

- De la tarifa general a excluidos, el corretaje de seguros, la comercialización de animales vivos, el saneamiento.
- En los servicios de aseo, vigilancia, y de cooperativas de trabajo asociado hay una base plena y no el AIU, pero la tarifa es del 1,6%.⁸⁴

⁸² Reforma Tributaria Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006.

⁸³ CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007. p. 34.

⁸⁴ Ibid., p. 20.

Régimen simplificado del I.V.A:

- Se elimina el monto de patrimonio máximo para poder pertenecer al régimen simplificado. (\$89.183.000 para el 2006)⁸⁵

Otras modificaciones:

- Son excluidas las importaciones de los antiguos territorios Nacionales y de la Guajira, para consumo en los mismos.
- Amplía los juegos gravados incluyendo los novedosos y por televisión.
- Deroga la el beneficio de las licoreras oficiales de llevar impuestos descontables sobre el IVA.

Modificaciones al G.M.F:

- Establece el GMF como un impuesto permanente a la tarifa del 4 por mil.
- Para las operaciones el mercado cambiario una sola operación hasta la entrega.
- Si se entrega cheque con cruce al primer beneficiario s, el GMF se causará cuando este disponga de su propia cuenta.
- Consagra exención a la cuenta de ahorro (no sólo vivienda) hasta por \$7 millones mensuales.
- Se excluyen las asociaciones de hogares ICBF.
- Los retiros de remesas desde el exterior menor a un millón doscientos mil pesos.⁸⁶

Modificación en el procedimiento para presentación de declaraciones:

- Regula la presentación de declaraciones y actuaciones, así como las notificaciones, mediante los sistemas electrónicos.
- Permite a las universidades públicas dar servicios para pago de obligaciones.
- Aclara fecha de notificación por correo a la dirección del RUT.
- Establece sanciones para errores en el diligenciamiento del RUT y del NIT.
- Permite declarar retenciones sin pago, cuando hay pendientes compensaciones.
- Se debe adecuar las retenciones laborales al sistema UVT y de fórmulas para tarifas marginales.

⁸⁵CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007. Pág.- 21.

⁸⁶ Reforma Tributaria Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006.

- Crea la UVT Unidad de Valor Tributario equivalente a \$ 20.000 año 2006, que se ajusta con el IPC.⁸⁷

Modificaciones en impuestos territoriales:

- Permite a los distritos y municipios adoptar sistemas mixtos de declaración y facturación para el impuesto predial.
- Reglamenta el impuesto al consumo de cigarrillos bajo la modalidad de un valor fijo por cajetilla.

En este periodo de reforma tributaria cabe concluir, que la reforma tributaria del año 2006, generó una serie de beneficios que tuvieron un impacto negativo en el sistema tributario colombiano en contradicción de los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia.

Con lo cual da lugar a que los beneficios tributarios y la extensión del impuesto a los patrimonios otorgados por la reforma tributaria del 27 de diciembre de 2006, están en desacuerdo con los principios de progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario colombiano. Donde podemos evidenciar una situación fiscal que estructuralmente no está solucionada, pero no hay que hacer una reforma tributaria recaudatoria donde se puede pensar en un diseño de una reforma estructural⁸⁸.

Se observa que en cuanto descuentos y deducciones son de carácter regresivo, pues estos privilegios fueron dirigidos únicamente a un sector de la economía del país en busca de atraer inversión y capital extranjero. Esto genera un costo fiscal elevado, el cual traslada la carga tributaria a impuestos indirectos que afectan a los contribuyentes con menos capacidad de pago.

Por otro lado, las modificaciones de la reforma tributaria del año 2006 al estatuto tributario, no sólo privilegian a grupos e intereses particulares, sino también con cambios como la reducción del porcentaje de renta presuntiva, reducen los incentivos y las sanciones a los patrimonios improductivos y propician la existencia de extensiones y acumulaciones de tierra improductivas.

Se puede evidenciar el carácter inequitativo del impuesto al patrimonio o impuesto a la guerra, que fue creado a finales de 2006 propuesto por el ex

⁸⁷ Reforma Tributaria Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006.

⁸⁸ CASTILLO, Juan. Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad Colegio mayor nuestra Señora del Rosario facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá, 2013.

presidente de la República Álvaro Uribe Vélez con el objetivo de financiar la guerra contra el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares, con inversiones en armamento y aumentos al ejército, que para ese entonces ascendían a unos 3.600 millones de dólares. Con el nombre de impuesto de guerra o impuesto al patrimonio⁸⁹.

El impuesto de guerra, para cuando fue aprobado solo sería cobrado a personas y empresas con patrimonio superior a los 3.000 millones de pesos, a partir de enero de 2007. Lo cual traería como resultado poder renovar el equipo militar que ya estaba obsoleto, comprar tanques, fragatas y aviones de combate modernos, financiar la incorporación de miles de hombres a la policía nacional y otros al ejército.

El antecedente del impuesto de guerra fue el creado durante el gobierno del Presidente Ernesto Samper en 1996, con el nombre de bonos de paz y catalogados por la crítica como “bonos de guerra”, que abarcaban a 350 mil contribuyentes.⁹⁰

Las propuestas iniciales para el 2009 indicaban que a partir del 2011 y por los próximos cuatro años, el impuesto de guerra sería cobrado a personas y empresas con patrimonios superiores a los 2.000 millones de pesos, con una tarifa gradual. Implicaría que, al disminuir el monto de patrimonio de los contribuyentes, muchos más colombianos se sumarían al pago del impuesto, permitiendo con esto que haya un mayor ingreso para que las fuerzas militares puedan seguir combatiendo a los grupos terroristas.⁹¹

3.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009

En el año 2009 se planteó darle continuidad a la medida transitoria del impuesto al patrimonio, que sólo regía hasta el 2010. Se puede decir que esta reforma es pequeña en comparación a la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006.

La Ley 1370, tiene como objetivo modificar algunas disposiciones impositivas para impulsar el desarrollo económico y social del país.

⁸⁹CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007

⁹⁰GONZÁLEZ, Iván. Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Universidad Nacional de Colombia. Los cambios en el impuesto al patrimonio y a las zonas francas que propone el gobierno no disminuyen la inequidad y en cambio agravan la rigidez y la volatilidad del sistema tributario colombiano.

⁹¹CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007. Pág.- 21.

Los principales cambios de relevancia que se dieron en la Ley 1370 del 30 de diciembre de 2009 según Enrique Manosalva son:

*Los incentivos para la creación de empresas y para la generación y formalización de empleos; la eliminación de la deducción especial del 30% de la inversión en activos fijos reales productivos; la eliminación gradual del gravamen a los movimientos financieros (GMF); la creación de un impuesto de patrimonio para contribuyentes con patrimonios líquidos de 1.000 a 3.000 millones de pesos y el establecimiento de una sobretasa para el impuesto al patrimonio de la Ley 1370 de 2009; la modificación y una mayor regulación para las devoluciones por pagos en exceso o por saldos a favor; la ampliación y regulación del descuento por impuestos pagados en el exterior tanto para personas colombianas como extranjeras residentes en el país, así como por dividendos devengados de compañías en el exterior, y el gravar los rendimientos de créditos del exterior al sector privado y los cánones de contratos de leasing a favor de empresas extranjeras.*⁹²

Se puede comprobar aspectos puntuales como en el caso del gravamen a los movimientos financieros GMF y las implicaciones fiscales en cuanto al desmonte gradual pensando desde sus fines presupuestales; El desmonte del GMF es positivo para el país, porque desaparece un impuesto anti técnico, por cuanto no cumple con principios tributarios y, de otra parte, afecta la operatividad financiera de los comerciantes.

Por otra parte con esta reforma se elimina la deducción especial por activos fijos reales productivos lo que generó un alto recaudo para el país, se puede decir entonces que la deducción especial cumplió con el objetivo previsto, el cual era incentivar la inversión en bienes de capital, financiando parte de la misma a través del impuesto de renta, por la disminución del mismo.⁹³

Sin embargo hay que tener en cuenta que al derogar la deducción con la excepción para los proyectos de contratos de estabilidad jurídica en proceso, genera inseguridad jurídica en la planeación de inversiones nacionales y extranjeras, tanto en el sector público como en el privado, en cuanto tenían como un mecanismo de financiación de las mismas esta deducción especial.

⁹²MANOSALVA, Enrique. La búsqueda de recursos para afrontar la emergencia invernal a través del impuesto al patrimonio.

⁹³ACOSTA, Jaime. MEJÍA, Carlos. MONTROYA, Jorge. LÓPEZ, Juan. Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009. Perfil de Coyuntura Económica No. 20, diciembre 2012, pp. 87-126. Universidad de Antioquia.

El impuesto se causa y liquida con base en el patrimonio líquido poseído el día 1 de enero de 2011 y es obligatorio para contribuyentes declarantes de renta que posean en dicha fecha un patrimonio líquido superior a \$3.000.000.000.

*En el caso de Cali y por efecto de la contribución de valorización tenemos que esta constituye mayor valor patrimonial de los bienes inmuebles y será por tanto mayor base del impuesto al patrimonio en el año 2011. De esta manera por cada millón de pesos de contribución de valorización se tendría un impuesto al patrimonio que adicional que oscila entre \$24.000 y \$48.000, lo cual puede conllevar un incremento importante en los índices de tributación de dicha vigencia.*⁹⁴

3.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010

Con esta reforma tributaria existe una particularidad ya que en el contexto que se encontraba el país juega un papel importante puesto que hace que las modificaciones que se hagan con tal reforma estén enfocados a los principales problemas del país, como por ejemplo la necesidad de nuevos recursos para el desastre generado por la ola invernal de finales del 2010 y principios de 2011.

De otro lado en materia de política se puede decir que la alianza de Unidad Nacional⁹⁵, que recogió la propuesta del Partido Liberal sobre el primer empleo, que implicaba el otorgamiento de estímulos tributarios al empleo y la vinculación de los jóvenes, lo cual tiene un costo fiscal.

Hay que tener en cuenta que con la ola invernal se puede hablar de una crisis fiscal implícita que sufrió el país durante el 2011, donde se tiene que tener en cuenta nuevos requerimientos para tal emergencia.

Donde se suman la necesidad de recursos para atender la emergencia invernal que, de acuerdo con las cifras oficiales, superan los 5 billones de pesos en sus etapas de atención y reconstrucción.⁹⁶

A continuación se presentan los principales cambios que se dieron con la reforma tributaria la Ley 1430 del 29 de diciembre de 2010:

- Beneficio por Adquisición de Activos Fijos Reales Productivos
- Eliminación del beneficio, se elimina el beneficio del 30% por la adquisición de activos fijos a partir del 1º de enero de 2011.

⁹⁴HOYOS, Raúl. Derecho comercial tributario. 2010

⁹⁵SERRANO, Luis. Unidad nacional alianza ciudadana. Bogotá, Junio 7 del 2010.

⁹⁶ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia invernal. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

Contratos de estabilidad jurídica:

Para los contribuyentes que antes del 1º de noviembre de 2010 hubiesen presentado solicitud incluyendo el beneficio de activos fijos se les permitirá su deducción por tres años, siempre que la prima del contrato sea fijada con base en el valor total de la inversión objeto de la estabilidad.

Según la reforma tributaria Ley 1430 de 2010 se elimina de manera paulatina el GMF así:

Gráfica 6: Eliminación GMF.

Año	Tarifa
2014 Y 2015	Al dos por mil (2 x 1000)
2016 Y 2017	Al uno por mil (1 x 1000)
2018 y siguientes	Al cero por mil (0 x 1000)

Fuente: Principales medidas fiscales para el 2011. Impuestos y Servicios Legales Ltda. Sociedad colombiana de responsabilidad limitada y firma miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG.

A partir del año gravable 2013 el valor deducible de este impuesto se incrementa al 50%.

En las discusiones en el Congreso de la República la eliminación paulatina se postergó para el año 2014 para permitir que el 25% de los recaudos del año 2012 y 2013 se destine exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados de la ola invernal.

Modificaciones al GMF, las operaciones gravadas, desembolsos de Crédito y pagos de ciertas operaciones.

Se establece como hecho generador los desembolsos de crédito y los pagos derivados de operaciones de compensación y liquidación de valores, reporto simultáneas, transferencia temporal de valores, operaciones de derivados, divisas, u otros “comodities”, que se destinen a realizar desembolsos o pagos a terceros por cuenta de los clientes, por conceptos tales como nómina,

servicios, proveedores, adquisición de bienes, o cualquier cumplimiento de obligaciones.⁹⁷

También constituyen hecho generador, los desembolsos de créditos abonados y cancelados en el mismo día.

Beneficios de auditoría y exoneraciones de intereses y sanciones:

Se amplía nuevamente el beneficio de auditoría para las declaraciones del impuesto de renta de los años 2011 y 2012, siempre que se incremente el impuesto neto de renta, de acuerdo con los siguientes parámetros.

Condiciones especiales de Pago para Impuestos Tasas y Contribuciones:

Para obligaciones en mora que correspondan a los períodos gravables 2008 y anteriores, y que se paguen antes del 29 de junio del 2011, se exoneraran del pago de los siguientes valores:

- 50% del valor de las sanciones
- 50% del valor de los intereses⁹⁸

Estas condiciones podrán ser adoptadas por las autoridades territoriales. También se puede observar otras modificaciones.

Simplificación de trámites y amnistías para declaraciones no presentadas:

No se hace obligatoria la presentación de la declaración bimestral del impuesto sobre las ventas, ni de retención en la fuente en los períodos en que no existan operaciones.

Las declaraciones no presentadas por estos impuestos en ceros, podrán presentarse antes del 29 de junio del 2011, sin lugar a sanción de extemporaneidad.

Nuevos agentes de retención de IVA:

Se convierten en agentes de retención por IVA todos los proveedores de las Sociedades de Comercialización Internacional.⁹⁹

⁹⁷ ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia invernol. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

⁹⁸ Principales medidas fiscales para el 2011. Impuestos y Servicios Legales Ltda. Sociedad colombiana de responsabilidad limitada y firma miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG.

Retenciones en la fuente a través del sistema financiero:

Las retenciones en la fuente podrán ser practicadas y consignadas directamente al Tesoro Nacional a través de las entidades financieras, sin perjuicio que los agentes de retención cumplan con los demás deberes de informar, retener y certificar; en ausencia de información la entidad practicará una retención del 10%

Devoluciones de Impuestos:

Se extiende a 20 días el término de las devoluciones cuando sean presentadas con garantía por el monto objeto de devolución, más las sanciones por devolución improcedente siempre que éstas no superen 10.000 salarios mínimos mensuales vigente (año 2011 \$5.356.000.000) El término para las devoluciones sin garantía se extiende a 50 días.¹⁰⁰

Control a la evasión, bancarización de las deducciones.

Los pagos por costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables deberán realizarse mediante la utilización del sistema financiero, transitoriamente se aceptarán los pagos en efectivo, dentro de los siguientes límites:

Gráfica 7: Deducciones.

Año	Menor Valor
1 año	85% de lo pagado o 50% de los costos o deducciones
2 año	70% de lo pagado o 45% de los costos o deducciones
3 año	55% de lo pagado o 40% de los costos o deducciones
4 año y ss	40% de lo pagado o 35% de los costos o deducciones

Fuente: Principales medidas fiscales para el 2011. Impuestos y Servicios Legales Ltda. Sociedad colombiana de responsabilidad limitada y firma miembro de la red de firmas miembro independientes de KPMG.

⁹⁹ Reforma Tributaria Ley 1430 Del 29 De Diciembre De 2010.

¹⁰⁰ Reforma Tributaria Ley 1430 Del 29 De Diciembre De 2010.

Declaraciones de retención presentadas sin pago

Para las declaraciones de retención presentadas sin pago se exige la existencia de un saldo a favor susceptible de compensar igual o superior a 82.000 UVT (2011\$2.013.510.000), so pena de darse por no presentada. Intereses a favor del contribuyente.¹⁰¹

La tasa de interés corriente a favor de los contribuyentes será equivalente al interés bancario certificado por la Superfinanciera.

Reducción Sanciones Precios de Transferencia:

Se reducen las sanciones por extemporaneidad y por información errada en la documentación comprobatoria a 15.000 UVT y con un tope de 20.000 UVT si no se puede establecer su base, para las declaraciones informativas la sanción se limita a 20.000 UVT.

Otros Impuestos

Se precisan la calidad de los sujetos pasivos en los siguientes eventos:

- En los contrato de fiducia: los fideicomitentes y/o beneficiarios.
- En los contratos de cuenta de participación: el socio gestor.
- En los consorcios o uniones temporales: el representante de la forma contractual¹⁰².

Ampliación de la base gravable del ICA sector financiero:

Se incluye dentro de la base gravable especial del sector financiero la cuenta de ingresos varios.

Base gravable ICA de las empresas de servicios temporales:

La base gravable del ICA para las empresas de servicios temporales es el valor del servicio de colaboración temporal excluyendo los salarios, seguridad social, parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores.¹⁰³

¹⁰¹ Reforma Tributaria Ley 1430 Del 29 De Diciembre De 2010.

¹⁰² ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia invernall. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

¹⁰³ Ley 1430 del 29 de diciembre de 2010

3.1.4. LEY 1607 DE DICIEMBRE DE 2012

Sobre esta reforma se hacen referentes importantes como la creación del impuesto de renta para la equidad CREE cuyos recaudos tienen por destinación la financiación de los programas sociales del SENA, ICBF, el sistema de seguridad social de salud y transitoriamente de las universidades públicas y la inversión social del sector agropecuario, están obligados al pago de este impuesto las entidades declarantes del impuesto de renta sobre una nueva base fiscal que difiere del impuesto de renta por el sistema general, su tarifa es del 8% sin embargo transitoriamente por los años 2013, 2014 y 2015 será del 9%, como consecuencia del nuevo impuesto las sociedades dejarán de realizar aportes parafiscales al Sena e ICBF y los aportes de salud sobre la nómina de los empleados cuya remuneración mensual sea hasta 10 salarios mínimos legales vigentes.¹⁰⁴

De otra parte la tarifa general del impuesto de renta se reduce del 33% al 25% a partir del año 2013, se modifica la fórmula para evitar la doble tributación socio- accionista, se limitan las reorganizaciones empresariales, y se introducen al sistema fiscal los conceptos de establecimiento permanente, subcapitalización y el abuso en materia tributaria.

Frente a las personas naturales se prevé una nueva clasificación de las personas naturales en dos categorías: empleados y trabajadores por cuenta propia, los cuales tendrán un sistema mínimo y alternativo para la determinación del impuesto de renta el IMAN y el IMAS.

El impuesto sobre las ventas también se modifica con una nueva estructura tarifaria del 0%, 5% y 16%, se cambia el procedimiento de las devoluciones de este impuesto, y el tratamiento de los impuestos descontables, adicionalmente se crea el impuesto nacional al consumo.

Cabe mencionar que en materia de equidad distributiva el objetivo es generar más empleos que es lo que se quiere alcanzar, con gran dificultad, al menos podrá lograrse una mejor distribución del ingreso con la implementación de la reforma tributaria¹⁰⁵.

¹⁰⁴BERNAL, Carlos. GUTIÉRREZ, Myriam. Grupo de profesionales de Impuestos y Servicios Legales de KPMG en Colombia.

¹⁰⁵FARNÉ, Stefano. RODRÍGUEZ, David. Bajar los impuestos al trabajo genera empleo. Ley 1607 de 2012 de reforma tributaria en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Departamento de seguridad social y mercado de trabajo observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social.

Sin dudas, los cambios introducidos por la Ley 1607 en materia de tributación a la renta individual aumentarán el recaudo y harán que las personas de ingresos laborales más altos paguen más impuestos.

Sin embargo, mientras que, por un lado, las personas pagarán más renta, por el otro, la tributación de las empresas disminuirá de forma importante. Con lo cual se dará una primera redistribución de carácter funcional entre propietarios y capitalistas, por un lado, y asalariados, por el otro del ingreso profundamente regresivo¹⁰⁶.

*Se incrementará la carga tributaria para las rentas laborales, quedaron algunas inequidades notables. Es el caso, por ejemplo, de las rentas por pensiones que la reforma tributaria ha mantenido exentas hasta el monto de 1.000 unidades de valor tributario. Así, quien trabaja empieza a pagar impuestos desde ingresos de \$3.460.000 mensuales, mientras los que gozan de una pensión solo a partir de \$26.800.000 pesos mensuales. En fin, que la reforma tributaria consiga una distribución efectivamente más equitativa de la riqueza nacional queda por demostrarse.*¹⁰⁷

Después de evidenciar las características generales de la Ley 1607 de diciembre de 2012, hay que resaltar los 5 aspectos de mayor relevancia para los contribuyentes obligados a declarar renta.

Impuesto sobre la renta para personas naturales:

En materia del impuesto sobre la renta y complementarios se establece una clasificación de personas naturales en empleados y trabajadores por cuenta propia. Además crea dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable de renta conocidos como Impuesto Mínimo Alternativo IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS.¹⁰⁸

¹⁰⁶ SARMIENTO, Libardo. Reforma Tributaria, Desigualdad y Pobreza en Colombia. Bogotá 2012

¹⁰⁷ FARNÉ, Stefano. RODRIGUEZ, David. Bajar los impuestos al trabajo genera empleo. Marzo de 2013

¹⁰⁸ Los sistemas presuntivo y simplificado para la determinación del impuesto sobre la renta del año gravable 2012, El Impuesto Mínimo Alternativo Nacional IMAN es un sistema presuntivo y obligatorio que aplica exclusivamente para los asalariados y trabajadores que presten servicios personales mediante el ejercicio de profesiones liberales o que presten servicios técnicos. El Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS es un sistema de determinación simplificado y optativo del impuesto sobre la renta que aplica para las personas naturales que pertenecen a la categoría tributaria.

Impuesto sobre la renta para sociedades:

En cuanto al impuesto de renta para las sociedades la tarifa baja de un 33% a un 25%, sin embargo se crea el impuesto para la equidad –CREE que tendrá como hecho generador la obtención de ingresos que sean susceptibles de incrementar el patrimonio de los sujetos pasivos con tarifa del 8 % destinados a la financiación del SENA, ICBF y el Sistema de Seguridad Social en Salud. Cabe resaltar que para los próximos tres años tendrá un punto adicional (1 %), que se distribuirá de la siguiente manera: 40 % para financiar a instituciones de educación superior públicas, 30 % para la nivelación de la unidad de pago por capitación en el régimen subsidiado en salud y 30% para inversión social en el campo.¹⁰⁹

I.V.A:

Por otra parte las tarifas de IVA pasan de siete (0%, 1.6%, 10%, 16%, 20%, 25% y 35%) a solo tres tarifas de: 0%, 5% y 16%. Y adicionalmente se crea el impuesto nacional al consumo el cual presenta las siguientes tarifas: 4%, 8% y 16%.

Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM:

Se destaca además la modificación en el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, el cual se liquidaría a razón de \$250 por galón para el caso de la corriente, a \$1.555 por galón para la gasolina extra y el impuesto general al ACPM se liquidará a razón de \$250 por galón. El Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM será deducible del impuesto sobre la renta por ser mayor valor del costo del bien, en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

Finalmente, la reforma contempla que para el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina aquellas empresas que se instalen allí pertenecientes a servicios, turismo, agricultura, piscicultura, maricultura y comercio, quedarán exentas del impuesto de renta y complementarios.¹¹⁰

¹⁰⁹ Reforma tributaria Ley 1607 de diciembre de 2012. p. 12

¹¹⁰ Ibíd., p. 15

Para finalizar con este capítulo y después de haber evidenciado las principales características y cambios que se dieron en las reformas tributarias en el país durante los años 2006 al 2012, las cuales fueron Ley 1111 del 27 de Diciembre de 2006, Ley 1370 del 30 de Diciembre de 2009, Ley 1430 del 29 de Diciembre de 2010, Ley 1607 de Diciembre de 2012. Podemos concluir que durante el periodo 2006 a 2012 en Colombia se han aprobado cuatro reformas tributarias, que tuvieron como objetivo el aumento de los ingresos tributarios para asegurar así el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo, si bien las diversas reformas tributarias han logrado incrementar los ingresos del gobierno, los efectos de cada una han sido transitorios, lo que ha obligado a realizar una nueva reforma.

Trataremos de realizar una aproximación al planteamiento sobre la equidad tributaria ya que abarca contextos muy amplios; que es nuestro tema principal, evidenciando que al crear un sistema que distribuya mejor las cargas se hace más progresivo el pago de los impuestos y quienes tienen mayores ingresos serán quienes más aportan, mientras que los colombianos que menos ganan no tendrán obligaciones y podrán recibir mayores ingresos reales, lo que podría mejorar la calidad de vida y generar una equidad en materia tributaria.

CAPÍTULO IV

4.1. EFECTOS QUE HAN DEJADO LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN LOS AÑOS 2006 – 2012 DESDE UNA MIRADA CRÍTICA HACIA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Las reformas tributarias en el país es un tema en constante debate, ya que estamos acostumbrados a que se hagan estas reformas en periodos de tiempo muy cortos con el fin de dar soluciones a problemas que surgen en un determinado momento, lo que causa que el sistema tributario colombiano sea ineficiente y sea carente de equidad, por tal motivo los colombianos cada vez más se sienten poco identificados con cada reforma tributaria provocando que la evasión de impuestos vaya en aumento en el país.¹¹¹

En síntesis con el desarrollo de nuestra investigación y después de evidenciar, los contextos y los momentos en que se dieron las reformas tributarias durante los años 2006 al 2012, las principales características y cambios que se dieron en las reformas tributarias en el país durante estos años en este momento nuestra investigación se enfocará en evidenciar los efectos que han dejado las reformas tributarias en los años 2006 al 2012.

4.1.1. LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006

Podemos encontrar que el sistema tributario Colombiano se enfoca o tiene como principal objetivo, o es el único, el de aumentar de los ingresos tributarios para lograr el equilibrio de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, las reformas logran aumentar los ingresos, pero siempre fueron necesarias nuevas reformas debido a la entorno creciente del gasto público. Es así como cada reforma en su afán por equilibrar el creciente gasto público a través de los ingresos tributarios, se origina un sistema tributario alejado de los principios generales de eficiencia, equidad y competitividad.

Como consecuencia de las múltiples reformas, el sistema tributario Colombiano es complejo, inequitativo e ineficiente. Lo que se traduce en una baja productividad de los impuestos y un sistema alejado con la generación de empleo, creación de empresas y en general con el crecimiento económico. La reforma tributaria Ley 1111 del 27 de Diciembre de 2006 mantiene una tendencia de política fiscal que se ha venido desarrollando en el país durante los últimos años, aumentando los beneficios tributarios a los grandes capitales, con una cantidad de tarifas del impuesto de renta y del IVA excesivas que

¹¹¹Revista Semana. Reforma Tributaria: ¿Quiénes serán los paganini? Octubre 6 de 2012.

hacen difícil el recaudo e incluyendo el impuesto al patrimonio que se ha vuelto un impuesto permanente con un costo muy alto para los contribuyentes.

Por otro lado, es importante señalar que el sistema tributario colombiano está fundado en los principios de progresividad, equidad y eficiencia, consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia de 1991.¹¹²

Hay que tener en cuenta que esta reforma se deja por fuera dos importantes aspectos como la eliminación de rentas exentas y la simplificación del estatuto tributario. Ambas medidas pudieron haber contribuido a la búsqueda de un sistema más eficiente donde prime la elusión y la evasión.¹¹³

Se puede decir que la mayor preocupación en materia fiscal gira alrededor de la necesidad de disminuir los gastos del gobierno. De esta manera, en un ambiente de crecimiento económico sostenido y con mayores recaudos tributarios, es posible pensar en la generación de superávit fiscales.

Los diferentes cambios que se han implementado en el sistema tributario colombiano, sobre todo con la Ley 1111 de 2006, específicamente con la creación de descuentos y deducciones tributarias, junto con la extensión del impuesto al patrimonio han tenido impacto negativo en la estructura tributaria beneficiando a sectores e intereses particulares propiciando un sistema regresivo en términos de cargas tributarias de un lado, y de inequidad e ineficiencia en términos de recaudo de otro.

Las reformas han tenido una forma más coyuntural que estructural, lo que quiere decir que incluso fueran creadas para hacer frente a situaciones momentáneas, por lo que terminan siendo coyunturales y no estructurales.

Teniendo en cuenta que al tiempo que se incrementan tarifas, bases gravables y se crean impuestos temporales, se otorgan beneficios tributarios que afectan la base impositiva y se termina dependiendo de impuestos indirectos que generan alta regresividad, poca equidad y justicia, así mismo, el período entre reformas no es el más indicado puesto que impide que las mismas reformas tributarias procedan correctamente, produciendo problemas de correlación y

¹¹²MORENO, Rueda, Juan Miguel. El principio de la equidad en materia tributaria. Universidad de la Sabana. 2004.

¹¹³ CASTILLO Beltrán, J. Camilo. Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 2013.

coordinación entre ellas, incluso no guardan relación con el ciclo económico y los criterios macroeconómicos de la eficiencia impositiva (curva de Laffer).¹¹⁴

Las reformas tributarias son modificaciones a la estructura impositiva en un país, dependiendo de las políticas gubernamentales o del desempeño económico; estas establecen o derogan impuestos, modifican tasas, gravan nuevas actividades o alteran la base imponible para aumentar o disminuir los recursos Estatales, incluso buscan generar equidad entre actividades similares, formalizar y dinamizar la economía, incrementar recaudos y generar bienestar colectivo.¹¹⁵

*Las reformas tributarias dependiendo del perfil, pueden ser Estructurales cuando buscan incrementos a corto, mediano y largo plazo en el recaudo y sus impactos permanecen en el tiempo, modificando la estructura y teniendo presente el ciclo económico; son Coyunturales si se preocupa más por modificar bases y tarifas para incrementar el recaudos por un lapso de tiempo, sin considerar los efectos y comportamientos del ciclo.*¹¹⁶

En su mayoría las reformas tributarias terminaron siendo no eficientes y no exitosas frente a los objetivos básicos e intermedios, ya que no generaron aumentos significativos en el recaudo y en la presión tributaria ya que sus efectos no permanecieron en el tiempo. Por tanto, no son idóneas para solucionar problemas coyunturales porque traen un alto costo político, económico y administrativo debido a su recurrencia, siendo este un aspecto no considerado en el sistema tributario debido al continuo cambio del mismo; además, una reforma exitosa y eficiente es aquella que debe dejar claras las reglas de juego por un buen lapso de tiempo e igualmente deberían ser pensadas más como un instrumento de racionalización de largo plazo y no como una fuente de ingresos para el presente.¹¹⁷

Podemos evidenciar que en las reformas tributarias que se dieron durante 2006 al 2012 desarticularon el sistema tributario sin modernizarlo y deteriorando los principios de eficiencia, equidad, justicia, economía, neutralidad, generalidad y progresividad, convirtiéndolo en un conjunto de normas confusas, complejas que generaron inseguridad en el contribuyente, dificultando su aplicación,

¹¹⁴ACOSTA, Jaime; MEJÍA, Andrés; MONTOYA, Jorge; LÓPEZ, Juan. Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009. Perfil de Coyuntura Económica No. 20, diciembre 2012, pp. 87-126.

¹¹⁵Banco de la República, autor institucional. 2000.

¹¹⁶ACOSTA, Jaime; MEJÍA, Andrés; MONTOYA, Jorge; LÓPEZ, Juan. Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009. Perfil de Coyuntura Económica No. 20, diciembre 2012, pp. 87-126.

¹¹⁷Ibíd., p. 101.

desestimulando el cumplimiento de las obligaciones impositivas y privilegiando conductas asociadas a la evasión y elusión fiscal.

Se puede encontrar también que las reformas tributarias se limitaron a solucionar problemas eventuales de recaudo con tributos anti técnicos, empleando nuevas retenciones, aumentando tarifas, creando nuevos impuestos temporales, múltiples beneficios y dejando permanente algunos gravámenes de corte transitorio, que aunque generaron ingresos no solucionaron problemas fiscales.

Para finalizar se puede concluir que la reforma tributaria del año 2006, generó una serie de beneficios que tuvieron un impacto negativo en el sistema tributario colombiano en contradicción de los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia en los cuales se fundamenta el sistema tributario.¹¹⁸

Por otra parte se muestra un carácter regresivo en la creación de descuentos y deducciones, pues estos privilegios fueron dirigidos únicamente a un sector de la economía del país en busca de atraer inversión y capital extranjero.

Esto genera un costo fiscal elevado, el cual traslada la carga tributaria a impuestos indirectos que afectan a los contribuyentes con menos capacidad de pago, este tipo de beneficios que reducen el recaudo para el Estado colombiano, disminuyen los ingresos tributarios y la participación en el producto interno bruto PIB, lo cual sacrifica la inversión del Estado en otro tipo de necesidades de la población.

Por otro lado, las modificaciones de la reforma tributaria del año 2006 al estatuto tributario, no sólo privilegian a grupos e intereses particulares, sino también con cambios como la reducción del porcentaje de renta presuntiva, reducen los incentivos y las sanciones a los patrimonios improductivos y propician la existencia de latifundios y acumulaciones de tierra improductiva.¹¹⁹

¹¹⁸ ACOSTA, Jaime; MEJÍA, Andrés; MONTOYA, Jorge; LÓPEZ, Juan. Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009. Perfil de Coyuntura Económica No. 20, diciembre 2012, pp. 87-126.

¹¹⁹ CASTILLO Beltrán, J. Camilo. Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 2013.

4.1.2. LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009

Con esta reforma se buscó principalmente extender la vigencia del impuesto al patrimonio por los años 2011 al 2014, se puede decir que el gobierno se enfoca en cómo desarrollar la economía atrayendo cada vez más inversión, en un mundo altamente competitivo donde la única forma de mantenerse en el mercado es a través de una innovación permanente.

Esta reforma implicó tanto avances como retrocesos, por una parte no constituye una reforma estructural amplia, completa y suficiente, capaz de abarcar los temas sustanciales y procedimentales realmente problemáticos del sistema impositivo nacional, esta se encuentra orientada en la dirección correcta, por cuanto busca suprimir los tratamientos tributarios preferenciales que están distorsionando el mercado nacional.

Lo anterior en la medida en que disminuye la deducción por la adquisición de activos fijos reales productivos del 40% al 30%, y prohíbe la aplicación concurrente de dicha deducción con la tarifa especial del impuesto sobre la renta otorgada a los usuarios de zonas francas (15%). Sin embargo, la reforma de una manera simultánea, implica un retroceso, en tanto prolonga una carga impositiva creada como temporal, al extender el impuesto al patrimonio al año 2011 y aumentar sus tarifas, preservando así las dificultades actuales a la inversión y a la formalización.¹²⁰

El Gobierno Nacional por otra parte con esta reforma adopta una medida para conjurar la grave crisis fiscal derivada de la crisis financiera mundial y de la caída de la economía colombiana, y que pretende garantizar un nivel aceptable de inversión pública y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública en el corto plazo.

La reforma 1370 del 2009 considera sujetos pasivos, las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, declarantes del impuesto de renta de los cuales se excluyen:

Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro cuyo objeto social esté destinado a la salud, deporte, educación, cultura e investigación científica o tecnológica, ecología, protección ambiental o programas de desarrollo social.

Se hace la diferenciación sobre el impuesto al patrimonio establecido por la Ley 1111 de 2006 vigente hasta el año 2010, el cual se causaba el 1 de enero de cada año entre los años 2007 al 2010; mientras que el impuesto creado en la

¹²⁰ Consejo Privado de Competitividad. Cuarto Informe Nacional de Competitividad.

Ley 1370 de 2009 se causa por una única vez el 1 de enero de 2011, lo cual conlleva a que los contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación deben reconocer tanto el gasto como pasivo por el impuesto en su totalidad en la fecha indicada, a menos que pueda imputarlo contra la cuenta de revalorización de patrimonio, independientemente de que el plazo para el pago sean 8 cuotas distribuidas en 4 años, lo cual tendrá un efecto significativo en los resultados de las compañías en el año 2011.¹²¹

En cuanto a la deducción por activos fijos reales productivos atendiendo el alto costo fiscal de este beneficio que para el año gravable 2008 ascendió a 3,8 billones, se reduce la deducción por adquisición de activos fijos reales productivos a partir del año 2010 al pasar del 40% al 30% del valor de dichas adquisiciones. Adicionalmente se establece que los usuarios industriales de zona franca que liquidan el impuesto de renta y complementarios a la tarifa del 15% a partir del año 2010 no pueden aplicar de forma simultánea la deducción especial por compra de activos fijos reales productivos y la tarifa reducida.¹²²

La deudas que constituyen patrimonio propio con la Ley 1370 de 2009 introduce un cambio importante al inciso 1 del artículo 287 del Estatuto Tributario, al adicionar como patrimonio propio para las agencias, sucursales, filiales o contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia, las deudas que por cualquier concepto tengan con los vinculados económicos o partes relacionadas en el exterior, salvo las originadas en deudas de corto plazo por la adquisición de materias primas y mercancías. Este tratamiento afecta en forma significativa la determinación de la renta presuntiva así como el impuesto al patrimonio vigente por el año 2011.

Hay que analizar el país desde diferentes aspectos dentro de los cuales cabe resaltar la importancia que tiene para el país garantizar un manejo responsable de las finanzas públicas que contribuya a la estabilidad macroeconómica.¹²³

En ese sentido y sin descuidar el compromiso con la sostenibilidad fiscal, se considera que el país aún requiere de políticas públicas que permitan impulsar la dinámica del crecimiento hacia una ruta sostenible en el mediano plazo y reducir el desempleo.

¹²¹ Publicación KPMG. Aspectos de la Reforma Tributaria Ley 1370 de 2009. Febrero de 2010. p. 10

¹²² *Ibíd.*, p. 12

¹²³ ECHEVERRY, Juan C; MELO, Rodrigo; MASMELA, Gloria. Estrategia Económica y Fiscal 2010 – 2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia se identificaron sectores como la minería, vivienda, infraestructura, agricultura, e innovación tecnológica, los cuales fueron denominados como las “locomotoras” del crecimiento económico, que por ser generadores de empleo y por sus encadenamientos con otros sectores productivos de la economía requerían de un apoyo fiscal adicional.¹²⁴

Para finalizar se puede decir que con la reformas tributarias que se han dado en Colombia deberían ir encaminadas a contribuir o garantizar la sostenibilidad fiscal a favor de la estabilidad macroeconómica y la generación de empleo y, de otro, a impulsar el crecimiento de la economía y a lograr avances en productividad.¹²⁵

Las reformas tributarias que se han dado en periodos de tiempos tan cortos acarrear como consecuencia de una crisis económica, puede solucionar el problema del Estado respecto al déficit fiscal, pero no soluciona nada la economía en crisis, y por el contrario la hunde más. Toda crisis económica suele tener como efecto secundario una reforma tributaria, la cual busca llenar el hueco fiscal que el bajo recaudo deja producto de la crisis.

El presupuesto del Estado está compuesto en su gran mayoría por tributos, tributos que están en función del consumo, consumo que se disminuye considerablemente por cuenta de la crisis económica, de allí que una de las consecuencias de una crisis económica es la disminución de los ingresos del Estado y cuando eso sucede, el gobierno no toma medidas para solucionar el problema que originó su disminución de ingresos, sino que recurre al incremento de los impuestos, lo cual es una carga más para la economía que hace más difícil su recuperación.¹²⁶

La razón por la que los ingresos del Estado disminuyen, es la caída de la economía, luego cualquier medida debe conducir a recuperar esa economía para así recuperar los ingresos por impuestos, pero es lo que nunca hace un gobierno.

Quizás los gobiernos sólo se preocupan por sus propios problemas, olvidando claro está que sus propios problemas están originados en los problemas de los demás: la sociedad, sector productivo, clase trabajadora, etc.

¹²⁴ ECHEVERRY, Juan C; MELO, Rodrigo; MASMELA, Gloria. Estrategia Económica y Fiscal 2010 – 2014. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. p. 5.

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 6.

¹²⁶ ACOSTA, Jaime; MEJÍA, Andrés; MONTROYA, Jorge; LÓPEZ, Juan. Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009. Perfil de Coyuntura Económica No. 20, diciembre 2012, pp. 87-126.

4.1.3. LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010

En el año 2010 el presidente entrante Juan Manuel Santos aprobó la reforma tributaria Ley 1430, la cual modificaba el estatuto tributario generando algunos cambios que afectaban negativamente a la mayoría y beneficiaba a solo algunos. Siendo esta reforma tributaria una respuesta para la situación que se estaba viviendo en el país a raíz de problemáticas como la ola invernal ocurrida en este año, los problemas que habían en la economía mundial y el constante crecimiento de desempleo que estaba afectando la economía colombiana.

Aunque la reforma tributaria del 2010 en su articulado plantea la eliminación de algunos beneficios grandes que se le daban a las multinacionales buscando una igualdad entre los contribuyentes, aun estos no se sentían identificados con esta reforma tributaria; siendo esta reforma la cual añade beneficios a los empleados en materia de impuestos y que también busca beneficiar a todos los contribuyentes mediante los diferentes medios de pago con el fin de también controlar la evasión de los impuestos, no fue muy aceptada por parte de los contribuyentes colombianos.¹²⁷

Se decide eliminar la deducción que se le daba a las multinacionales para que invirtieran en el país debido a que el Gobierno Nacional consideró que ya había cumplido con esta finalidad de inversiones de bienes de capital y que además le permitiría aumentar el recaudo con el fin de cubrir con los gastos que se estaban presentando en el momento.

En la reforma tributaria Ley 1430 de 2010 se pretendía dar unos beneficios a los contribuyentes para así mejorar el recaudo de los gravámenes, entre estos estaban la eliminación del beneficio por la adquisición de activos fijos por parte de las grandes empresas, los contratos de estabilidad jurídica, la eliminación del gravamen a los movimientos financieros (GMF) el cual estaba afectando de manera directa las transacciones bancarias hechas por los contribuyentes, se daba una extensión del beneficio de auditoría, condiciones especiales para el pago de impuestos, controla la evasión con nuevas formas de pago,¹²⁸ esto mejoró sin duda el recaudo de los impuestos por parte del Estado, generando así una parte para atender a los damnificados de la ola invernal producida en el año 2010. Sin embargo esta reforma tributaria aun no atiende a fondo las necesidades de los contribuyentes del sistema tributario, ya que simplemente cumplía con suplir las problemáticas presentadas en un momento determinado.

¹²⁷ GÓMEZ, Carolina; CALERO, Ximena. El impacto de la Reforma Tributaria en la demanda de dinero. Centro de estudios fiscales. Julio 2011.

¹²⁸ Reforma Tributaria Ley 1430 de Diciembre 29 del 2010.

Ahora bien, la Ley 1430 de 2010 ha hecho una buena tarea en materia de taponamiento del GMF, Esto seguramente permitirá elevar su recaudo en 2011-2012, incrementando en cerca de \$1.5 billones su recaudo, al haber evitado el uso del crédito y de las fiducias para actividades de pagos a terceros. La paradoja radica en que este apretón del GMF, impuesto altamente anti-técnico, continuará impidiendo la bancarización y la formalización, al menos hasta que entre en vigor el desmonte gradual 2014 – 2018. Además, cuando ello ocurra, el gobierno se verá forzado a sustituir dichos recursos probablemente a través de desmontes adicionales de exenciones vigentes y, eventualmente, con alzas en las tasas de los impuestos. La Ley 1430 de 2010 algo avanzó al intentar generar mayor productividad y también buscó allegar nuevos recursos fiscales. Sin embargo, se hizo un gran daño a la bancarización al extender el dañino GMF hasta el 2018.¹²⁹

Esta reforma tributaria como muchas que se han realizado en Colombia, no ha logrado dar respuesta a las necesidades de todos los contribuyentes, provocando que nuestro sistema tributario sea cada vez más deficiente en comparación a otros países latinoamericanos. En la búsqueda de solucionar los problemas del país entre ellos la falta de equidad, la extrema pobreza, la falta de seguridad, las catástrofes naturales, el bajo desarrollo y el desempleo, el gobierno toma como una de las medidas realizar estas reformas, pero mientras busca darle solución a una parte, otra parte se ve perjudicada, como lo son los contribuyentes del sistema tributario.¹³⁰

Como todas las reformas tributarias, el articulado de la Ley 1430 de 2010 ha sido objeto de un gran número de demandas por parte de contribuyentes insatisfechos. Esta reforma tributaria enfrenta cantidades de demandas que cursan en la Corte Constitucional, dentro de las cuales debe resaltarse la acción instaurada el pasado 16 de junio de 2011, donde la accionante solicita la inconstitucionalidad de la mencionada reforma en su totalidad. La demanda se sustenta en varias falencias por parte del legislador en el procedimiento probatorio de la Ley 1430 de 2010. Ya sea por la premura del momento o por negligencia legislativa, la actora sostiene que no se cumplieron los términos estipulados en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, en cuanto a los trámites surtidos por la Cámara y por el Senado. Se alega también que no tuvo lugar un adecuado debate de algunas disposiciones de la Reforma Tributaria y más aún, que algunos congresistas votaron sin tener conocimiento del texto definitivo de las normas que aprobaban. Por si fuera poco, mediante oficios expedidos por la Imprenta Nacional de Colombia, se certificó que la Ley aprobada por el

¹²⁹ CLAVIJO, Sergio. Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos. Abril de 2011. p. 3

¹³⁰ Ibíd., p. 4.

Congreso no fue publicada en el Diario Oficial el día 29 de diciembre de 2010, sino que fue inserta el 4 de enero de 2011. Lo anterior determinaría, que en cuanto las leyes tributarias no entran a regir sino el año siguiente a su publicación, la Ley 1430 de 2010 sólo entraría a regir a partir del primero de enero de 2012.¹³¹

La reforma del 2010 no se hizo una reforma estructural que redefiniera las cargas entre los contribuyentes, simplificara el sistema tributario y recuperara la equidad y la progresividad, sino que se logra a costa de utilizar instrumentos fiscales, acentuar las distorsiones del sistema tributario que presentan serios reparos técnicos y constitucionales.¹³²

Así mismo la reforma tributaria del año 2010 no cumplió con los objetivos sociales de formalización empresarial y estímulo al empleo, ya que estos no tienen la fuerza suficiente con los beneficios fiscales otorgados, que hubieran requerido tratamientos permanentes y progresivos para las pequeñas empresas. Por tal motivo el sistema tributario colombiano se vuelve más complejo con otras normas que distorsionan la misma reforma, debido a que muchas normas no respetan los principios constitucionales como la irretroactividad y la equidad.

Esta reforma tiene normas regresivas ya que se diseñan normas que rompen los principios de igualdad y equidad tributaria, siendo esta ordinaria sin relación de causalidad. Además fue duramente criticada por los contribuyentes del sistema tributario colombiano debido a que la Ley 1430 no fue muy debatida en el Congreso de la república lo que provoca que estas normas no sean coherentes entre sí, sino que solo buscan responder a una problemática que se presenta en un momento determinado. Por tal motivo esta se considera como una mini reforma tributaria.¹³³

Como las anteriores reformas tributarias esta no es la excepción y deja un sabor amargo a los contribuyentes del sistema tributario ya que esta no cumple con el objetivo de que haya una equidad entre los contribuyentes sino más bien solo se preocupa por cubrir falencias que ya vienen antepuestas de otras reformas tributarias. Por tal motivo se hace necesario estar reformando el sistema tributario colombiano lo cual se está volviendo tradición en periodos de tiempos muy cortos.

¹³¹ REYES, Mónica. Reforma tributaria 2010 de nuevo al banquillo. Agosto de 2011.

¹³² ZARAMA, Fernando. Legislación ordinaria y emergencia inercial. Enero de 2011

¹³³ CLAVIJO, Sergio. Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos. Abril de 2011

4.1.4. LEY 1607 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012

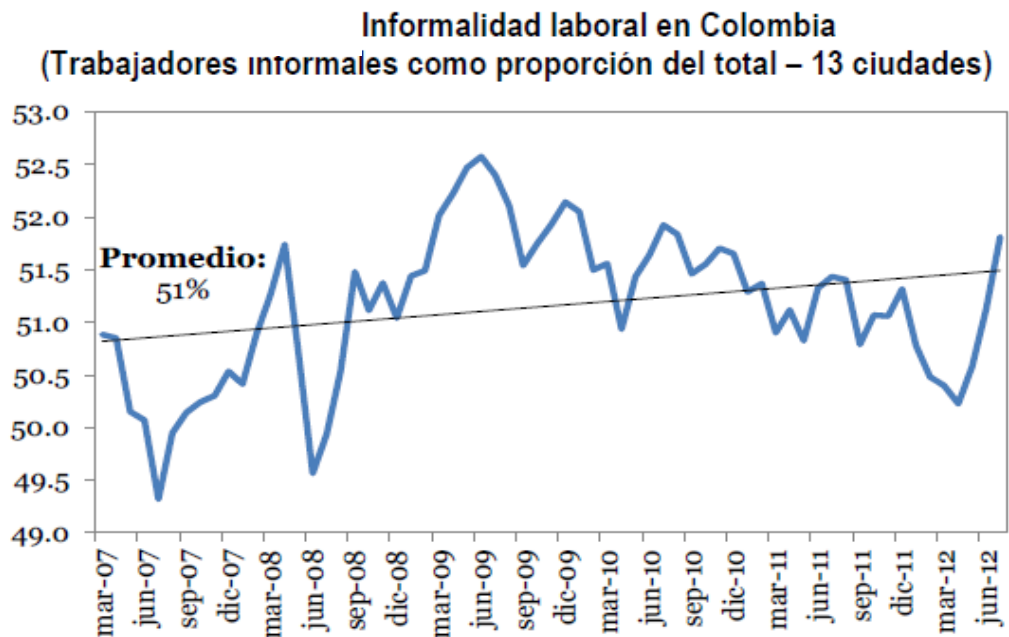
La reforma tributaria Ley 1607 de 2012 se planteó como principal objetivo la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. Buscaba mejorar la distribución de la carga tributaria, favoreciendo a los colombianos de menores ingresos, y facilitar la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal. También mejora la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo.¹³⁴

Las reformas tributarias que se han adelantado en los últimos años han sido realizadas en gran medida por la urgencia y la necesidad de recaudo. La persecución de este propósito creó mecanismos e instrumentos que, aunque eficientes en su fin, no necesariamente contribuyeron a garantizar la generación de empleo, la disminución de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Entre los objetivos de esta reforma tributaria está reducir la informalidad la cual es preocupante ya que esta problemática en la economía de nuestro país ha sido muy persistente a través del tiempo y no ha presentado ningún progreso en los últimos años.

A continuación se presenta el promedio de informalidad presentado en nuestro país la cual muestra un crecimiento constante a medida que transcurren los años en Colombia.

¹³⁴ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

Gráfica 8: Informalidad laboral.



Fuente: Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

En efecto, la informalidad es un fenómeno que afecta tanto a las economías emergentes como las desarrolladas. Sin embargo, las estimaciones en la materia revelan que este es un fenómeno más recurrente en las economías en desarrollo, y es un problema atípicamente pronunciado en Colombia tanto por su tamaño como por sus implicaciones sobre el crecimiento económico.¹³⁵

La informalidad limita la capacidad de crecimiento y de inversión, ya que las empresas informales no pueden acceder a todos los beneficios de ser una compañía oficial y organizada, además esta informalidad influye negativamente en la generación de empleo y la calidad del mismo, impide que la economía tenga un crecimiento y no contribuye al desarrollo del país.

Otro de los objetivos planteados por la reforma tributaria del 2012 es generar una mayor equidad e igualdad entre los contribuyentes del sistema tributario, sin embargo Colombia es el séptimo país más desigual del mundo, con un nivel de desigualdad que no ha caído sustancialmente en los últimos años, a diferencia del resto de los países de América Latina. Los impuestos directos e

¹³⁵ Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

indirectos, así como las transferencias directas, podrían contribuir a aliviar esta situación si se distribuye de manera progresiva la carga fiscal entre la población. No obstante, y para el caso colombiano, el sistema tributario no tiene ningún efecto redistributivo.¹³⁶

La sociedad necesita un sistema tributario que responda a los principios constitucionales como el de la equidad o igualdad, que sea base de un desarrollo económico y armónico de los contribuyentes colombianos.

Sin dudas, los cambios introducidos por la Ley 1607 en materia de tributación aumentarán el recaudo y harán que las personas de ingresos laborales más altos paguen más impuestos. Además, algunos individuos encontrarán trabajo gracias a la reforma y esto influirá positivamente sobre la distribución personal del ingreso. Sin embargo, mientras que, por un lado, las personas pagarán más renta, por el otro, la tributación de las empresas disminuirá de forma importante. Con lo cual se dará una primera redistribución de carácter funcional del ingreso profundamente regresivo. Ahora bien, hay indicios de que esta mayor concentración del ingreso nacional a favor del capital, frecuentemente ha llevado a una mayor desigualdad general del ingreso de los contribuyentes. Debe resultar claro, entonces, que la reducción de la desigualdad medida a través del índice de Gini hace referencia a las rentas personales todavía no afectadas por el empeoramiento de la distribución funcional del ingreso, y por tanto no representa el efecto definitivo de la reforma tributaria, el cual sobreestima. Asimismo, mientras se incrementará la carga tributaria para las rentas laborales, quedaron algunas estridentes inequidades.¹³⁷

Resulta importante señalar, que la actual estructura tributaria colombiana está lejos de alcanzar todo su potencial de recaudación y contribuir al desarrollo socioeconómico del país de manera significativa ya fuese profundizando la equidad del sistema tributario o por la vía de la provisión de los bienes públicos esenciales (educación, salud, vivienda, seguridad ciudadana, entre otros) para sus contribuyentes, así como la provisión del capital público base para complementar las inversiones del sector privado (carreteras, puertos, seguridad, entre otros).

Así pues, una vez aprobada la reforma tributaria, Colombia continua siendo una de las economías latinoamericanas con una de las más bajas tasas de presión fiscal del continente, ratificando lo señalado por el Banco Mundial (2012):

¹³⁶ CEPAL Stat. MEPS - Dane. Cálculos MHCP.

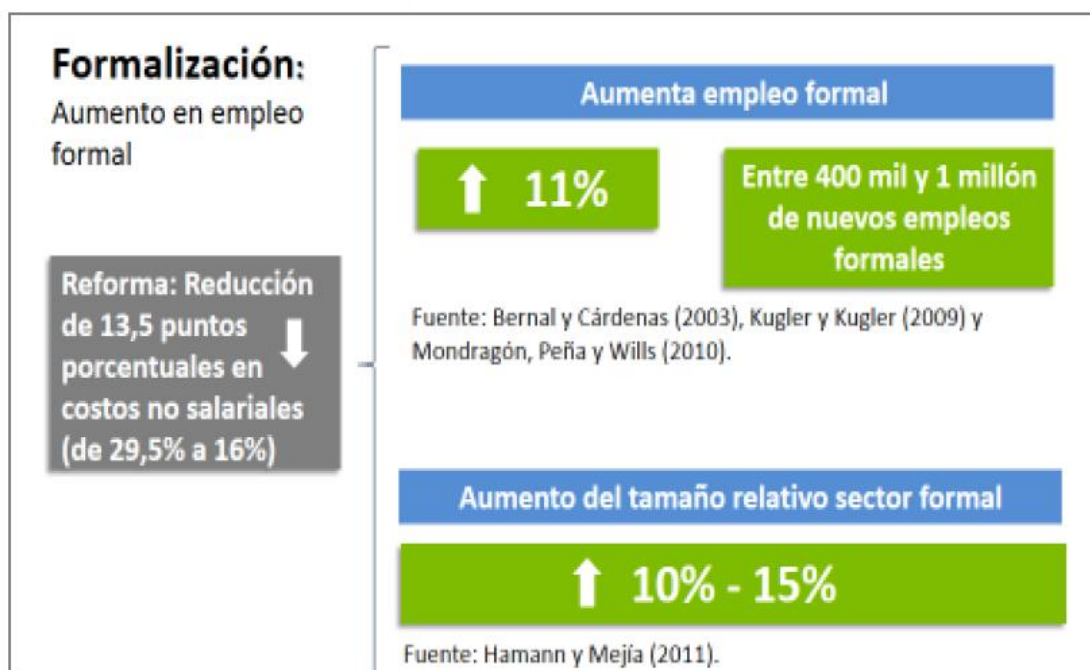
¹³⁷ FARNÉ, Stefano; RODRIGUEZ, David. ¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?: Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia.

“Colombia exhibe ingresos tributarios relativamente bajos para su nivel de desarrollo.”¹³⁸

Con esta reforma se pretende dar un crecimiento a la formalización del empleo reduciendo costos para que y así incentivar a las empresas a generar nuevos puestos de trabajo a los colombianos.

Gráfica 9: Formalización de empleo.

Efectos en el empleo formal de la reducción de costos no salariales



Fuente: Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

Esta reforma ha sido la última que se ha realizado en el país, por lo tanto aún es muy frecuente predecir los efectos producidos por esta reforma del 2012, aunque es muy pronto ya está reflejando unos efectos entre los cuales podemos destacar la fomentación de empleo y la formalización de este mismo, la búsqueda de mayor progresividad en los empleados, entre otros; sin embargo, no ha logrado contribuir a la equidad de los contribuyentes ya que mantiene muchos privilegios fiscales para los grandes capitales, están grabando solo a los asalariados y sin gravar los dividendos de los grandes accionistas y se encuentra mucha complejidad aun en muchas normas que dificultan más el proceso para los contribuyentes provocando que el sistema

¹³⁸ ESPITIA, Jorge. Balance de la Reforma Tributaria Ley 1607 de 2012.

tributario colombiano sea deficiente y no contribuya al progreso de la economía nacional.

Esta es la más reciente de las reformas tributarias aprobadas en el país la cual se ha planteado cambiar el modelo regresivo que han tenido las anteriores reformas, sin embargo es muy pronto para decir que esta reforma tributaria es la ideal para los contribuyentes colombianos.

Esta reforma tributaria da un gran paso en la política fiscal del país al buscar fomentar la creación y la formalización del empleo, sin embargo esa reforma al igual que todas las reformas que vienen de años atrás no han logrado progresividad y sigue dejando muchos vacíos en el sistema tributario.

El efecto recaudatorio es incierto y puede implicar para el 2014 un déficit adicional de alrededor de 5 billones de pesos, dependerá en gran medida de la gestión de la administración tributaria o de una nueva reforma que resuelva los problemas creados por la presente.¹³⁹

A modo de conclusión la reforma tributaria del 2012 junto con la actual estructura tributaria colombiana está lejos de alcanzar todo su potencial de recaudación y contribuir al desarrollo socioeconómico del país de manera significativa ya fuese profundizando la equidad del sistema tributario o por la vía de la provisión de los bienes públicos esenciales como lo son la educación, salud, vivienda y seguridad, así como la provisión del capital público base para complementar las inversiones del sector privado entre las cuales están la construcción de carreteras, puertos, seguridad, entre otros. Así pues, siendo esta reforma tributaria la última que ha sido aprobada por el Congreso de la República, Colombia continua siendo una de las economías latinoamericanas con una de las tasas más bajas de presión fiscal del continente, ratificando lo señalado por el Banco Mundial (2012): “Colombia exhibe ingresos tributarios relativamente bajos para su nivel de desarrollo.”¹⁴⁰

¹³⁹ ZARAMA, Fernando. Presentación de la Reforma Tributaria 2012. Enero 2013.

¹⁴⁰ ESPITIA, Jorge. Balance de la Reforma Tributaria. Universidad Nacional de Colombia. Mayo de 2013.

CAPÍTULO V INFERENCIAS FINALES

Finalizando con el desarrollo de la investigación y después de evidenciar los contextos y momentos, las principales características y cambios y los principales efectos de las reformas tributarias durante los años 2006 al 2012; se procede a realizar un breve preámbulo de la reforma tributaria 2014 la cual se encuentra en debate en el Congreso de la República de Colombia;¹⁴¹ además realizar una pequeña presentación acerca de la forma de Gobierno que se presenta en Uruguay con el mandato del presidente José Mujica, debido a que se enfoca en lograr una igualdad o equidad para todos sus ciudadanos. Esto con el fin de que pueda servir de referencia para futuras investigaciones que aborden el tema de las reformas tributarias.

5.1. NUEVA REFORMA TRIBUTARIA EN CURSO 2014.

En los últimos años, el Gobierno Nacional ha venido implementando una serie de medidas para promover la sostenibilidad fiscal y garantizar unas finanzas públicas sanas. Actualmente en Colombia está en debate una nueva reforma tributaria la cual permita crear mecanismos de lucha contra la evasión, mejorando así el sistema tributario del país.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 347 de la Constitución Política: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”. Lo anterior significa que se hace necesario apelar a la modificación de las rentas existentes y crear otra nueva para balancear el presupuesto fiscal 2015 y alcanzar la meta de déficit estructural. Contando con los recursos modificados (GMF y CREE) y los nuevos (Impuesto a la Riqueza y complementario), será posible aumentar las coberturas de familias beneficiadas con atención humanitaria, alimentación escolar y nivelar los planes subsidiados y contributivos en salud. De esta forma, la modificación y creación de rentas como fuente tributaria garantizan la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, así como la continuidad y ampliación en las coberturas de algunos programas sociales fundamentales, en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas y de disciplina fiscal agregada.¹⁴²

¹⁴¹ Revista Portafolio. Arranca debate por la Reforma Tributaria 2014. Noviembre de 2014

¹⁴² Exposición de motivos proyecto de Ley Reforma Tributaria 2014.

El principal objetivo del presente proyecto de Ley es el recaudatorio, por lo tanto el Gobierno Nacional propone mantener temporalmente la tarifa del GMF, crear un impuesto a la riqueza, crear una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad CREE de tres puntos, sin destinación específica, incluir mecanismos de lucha contra la evasión, dentro de los que destacan un impuesto complementario a la riqueza denominado impuesto de normalización de activos y la creación de un nuevo tipo penal. Así mismo, se propone modificar la destinación específica del CREE y eliminar la devolución de dos puntos de IVA por compras con tarjetas débito y crédito. Adicionalmente, se propone que el recaudo resultante de estas modificaciones en 2015, se destine a la financiación del Presupuesto General de la Nación para dicha vigencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política.¹⁴³

Se tiene claro que la pérdida de recursos se debe compensar con mayores ingresos tributarios. Las necesidades de extender la tarifa vigente en el año 2014 del GMF, la creación del Impuesto a la Riqueza y la creación de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, permiten compensar las pérdidas en ingresos que le genera al Presupuesto de la Nación la reducción de la producción minero energética. Así se les ha planteado a las comisiones económicas y, en general, al Congreso de la República. Esto se resume en que es imprescindible encontrar la manera más sana de financiar el Presupuesto de la Nación de 2015, para garantizar la ejecución de las estrategias fundamentales para el desarrollo económico y social del país. En síntesis, la disminución de ingresos del actual Presupuesto obligaría al país a desmontar el gasto para la inversión rural, o reducir gastos en defensa y seguridad, o en general cualquier otro gasto público. Las rentas que se generarán a través de este proyecto de ley son necesarias para financiar los gastos previstos en el proyecto de presupuesto. Rubros destinados a la primera infancia, al sector agropecuario, la educación, la salud y la seguridad son inaplazables. El país requiere atender las necesidades sociales de estos sectores para alcanzar mejores condiciones de vida para los ciudadanos y para seguir por la senda del desarrollo económico y social.¹⁴⁴

Es necesario que las reformas tributarias en Colombia se encarguen de mejorar el sistema tributario nacional logrando así una estabilidad económica y una equidad o igualdad entre los contribuyentes colombianos. Por lo tanto como parte del pensamiento crítico debemos buscar estrategias viables que permitan la generación de cambio de la situación actual del sistema tributario colombiano, motivo por el cual a continuación se presenta el caso de tributación en Uruguay enfocado desde el mandato presidencial de José

¹⁴³ Exposición de motivos proyecto de Ley Reforma Tributaria 2014. p. 5.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 6.

Mujica, debido a que llama nuestra atención el sistema tributario de ese país y por el perfil humanitario y humilde por el cual se ha caracterizado este personaje, por lo tanto a partir de ello se puede sugerir vías para la resolución de coyunturas fiscales.

5.2. CASO DE TRIBUTACIÓN EN URUGUAY. ENFOQUE DEL MANDATO PRESIDENCIAL DE JOSÉ MUJICA.

Para iniciar es necesario hacer una contextualización sobre el caso de la tributación del país de Uruguay ya que este tiene un sistema tributaria diferente al que se maneja en Colombia por lo cual cabe hacer la relación entre la forma de tributación de estos dos países.

Es en el actual contexto internacional, donde los países se encuentran cada vez menos distantes entre sí y la tecnología permite una comunicación y difusión de información a velocidades sin precedentes, por lo cual se puede evidenciar el caso de Uruguay se encuentra entre uno de los países más llamativos para realizar inversiones¹⁴⁵.

En la actualidad uno de los factores predominantes en la toma de decisiones de los inversores es la constante búsqueda de países con mayores beneficios fiscales donde invertir para obtener el mayor retorno de sus inversiones, soportando la menor carga fiscal posible.

Es necesario tener en cuenta los principios tributarios en los que se basa el país de Uruguay ya que son la esencia de la forma como se tributa en ese país, a continuación se hace mención a tales principios:

El principio de territorialidad en materia fiscal y su estabilidad:

De pequeñas dimensiones geográficas, y con poco más de tres millones de habitantes, Uruguay presenta un sistema tributario basado en el criterio de territorialidad en materia de imposición a las rentas y al patrimonio.

Son pocos los países como Uruguay que aún mantienen este sistema de gravamen, aunque el afán de aquellos países que han adoptado el criterio de renta mundial en celebrar tratados para evitar la doble imposición internacional lleva a replantearse la conveniencia de abandonar este sistema y migrar hacia

¹⁴⁵ OREL, Carlos. Una propuesta seria y confiable a la hora de invertir. Uruguay 2012. Pág.-20.

un régimen de tributación extraterritorial¹⁴⁶.

Uruguay ha definido históricamente mantener este criterio de territorialidad como principio rector en materia tributaria. En materia de impuesto a la renta corporativo, sólo estarán sujetas a tributación aquellas rentas de fuente Uruguaya, entendiéndose por tales aquellas rentas provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en Uruguay, con independencia de la nacionalidad, domicilio o residencia de quienes intervengan en las operaciones y del lugar de celebración de los negocios jurídicos.

En tal sentido, aquellas rentas generadas enteramente en el exterior, entre otras, no quedan sujetas a imposición en Uruguay.

Por su parte, en lo que refiere a la imposición al consumo y al patrimonio, es también aplicable el principio de territorialidad, por lo que aquellas actividades desarrolladas o activos localizados fuera del territorio uruguayo estarán fuera del ámbito de aplicación de los impuestos correspondientes.

En los últimos 25 años la presidencia de Uruguay ha estado bajo responsabilidad de mandatarios de los tres partidos políticos más representativos partidos con orígenes ideológicos diferentes. No obstante, las bases del régimen fiscal uruguayo se han mantenido, fiel reflejo de una de las mayores credenciales que presenta el país y que representa su marco institucional estable y sólido en materia política y económica, lo que transmite al inversor el fuerte compromiso por mantener las reglas de juego¹⁴⁷.

Reseña de los principales impuestos:

El régimen general de tributación uruguayo se basa en la aplicación de impuestos directos como son aquellos aplicables a las rentas, al capital o al patrimonio, e indirectos caso de los impuestos al consumo. Entre los impuestos directos, destacan los impuestos sobre la renta, impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE), impuesto a las rentas de las personas físicas (IRPF) e impuesto a las rentas de los no residentes (IRNR), así como el impuesto al patrimonio (IP); mientras que entre los indirectos es

¹⁴⁶ ROMANO, Álvaro. La reforma tributaria en un proceso hacia la equidad. Uruguay. Diciembre de 2008

¹⁴⁷ VALDES, Ramón. Principios de igualdad de las partes de la relación jurídica tributaria. Uruguay 2010.

el impuesto al valor agregado (IVA) el de mayor relevancia¹⁴⁸.

Estímulo a las inversiones, política de estado:

Si bien el régimen tributario uruguayo aplicable a los diferentes sectores de la economía por sí es atractivo para el desarrollo de actividades e inversiones internacionales, también presenta una serie de beneficios específicos en materia de inversiones tanto locales como internacionales que contribuyen al objetivo de incrementar el flujo de inversión al país.

Desde la década de los 70 Uruguay ha realizado un fuerte trabajo en diseñar incentivos tributarios a la inversión, destinados a sectores específicos de la economía nacional, así como a aquellos que comprenden instrumentos de promoción general. La promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en territorio uruguayo han sido declaradas de interés nacional por el Gobierno, siendo una política de estado el tratamiento igualitario a los inversores extranjeros respecto de los inversores nacionales, esto en materia tributaria.

Sin embargo Uruguay en el último periodo presidencial tuvo un gobierno diferente en relación a los gobiernos de otros países, ya que José Mujica pondrá fin a su mandato como presidente de Uruguay después de las elecciones del año 2014 y lo hará tras haber demostrado al mundo que es posible gobernar con un estilo austero y sencillo que le ha convertido ya en un líder insustituible e inimitable.

Más allá de su particular forma de ejercer el cargo, durante estos cinco años Mujica ha sido el gran motor de la transformación de Uruguay, después de décadas de dictadura militar y gobiernos conservadores. El legado que deja a los uruguayos es una sociedad moderna. En este periodo ha promulgado la ley de despenalización del aborto, a pesar de haber sido aprobada por diputados y senadores, en 2013, sacó adelante la ley de parejas homosexuales, convirtiendo a Uruguay en el segundo país de América Latina, por detrás de Argentina, en permitir las uniones entre personas del mismo sexo y en una de sus últimas medidas antes de abandonar el Gobierno, ha entrado en vigor la ley para la producción y comercialización de la marihuana. Por todas estas iniciativas, Uruguay ha sido elogiado como lo mejor del año 2013, debido a que

¹⁴⁸ GONZÁLEZ, Gustavo. La reforma del sistema tributario Uruguayo desde la perspectiva de la eficiencia y la equidad. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración Escuela de Administración Cátedra de Economía y Finanzas Públicas. Año 2007.

estas reformas pioneras no sólo mejorarían un país en particular sino que, en caso de ser emuladas, podrían beneficiar a todo el mundo.¹⁴⁹

En conclusión el caso de Uruguay demuestra que se necesita la implementación de un buen gobierno, el cual se preocupe no solo por mejorar la situación fiscal de un país, sino también que se preocupe por la sociedad, ya que esta última es por la cual funciona un país. Además Mujica da un claro ejemplo de que todos pueden llegar a ser iguales, declara que “No me disfrazo de presidente y sigo siendo como era”, una persona humilde que gobierna a un país y que con su humildad logró cautivar al mundo entero, es un modelo a seguir y da el ejemplo de que no se necesita tener un sueldo enorme para vivir como es el caso de muchos de los políticos de nuestro país, nos demuestra un claro ejemplo de equidad e igualdad entre todos.

¹⁴⁹ Revista EuropaPress. Octubre de 2014

CAPÍTULO VI CONCLUSIONES

El resultado de la investigación realizada sobre las análisis de las reformas tributarias en Colombia en el marco de los años 2006 al 2012: una mirada crítica hacia el principio de equidad; nos permitió tener una visión que se complementa con tres aspectos macro que son 1) contextos y los momentos en que se dieron las reformas tributarias, 2) las características y cambios que presentan las reformas tributarias y 3) establecer los efectos tanto positivos como negativos que han dejado las reformas tributarias en los años 2006 al 2012.

Para concluir como primera medida es indispensable conocer los contextos y los momentos en que se dieron las reformas tributarias puesto que esto nos permite tener una visión de donde se desarrolla como tal cada reforma tributaria, con el fin de evitar cometer errores que se dieron en años anteriores (2006 al 2012).

Por otra parte las características y cambios que presentan las reformas tributarias nos dan las pautas para poder hacer la diferenciación específica de cada reforma tributaria como por ejemplo en cuanto a política fiscal colombiana en términos de disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, como por ejemplo es paradójico que exista consenso en desmontar el cuatro por mil que si bien es un impuesto muy distorsionante, preponderantemente lo pagan los más ricos, y no exista ese mismo consenso para desmontar los parafiscales. En ese sentido, para que haya una reforma tributaria con equidad tendría que plantear la sustitución de estos gravámenes.¹⁵⁰

Por otro lado y quizá uno de los más importantes está el establecer los efectos tanto positivos como negativos que han dejado las reformas tributarias en el marco de los años 2006 al 2012, la actual estructura tributaria colombiana está lejos de alcanzar todo su potencial de recaudación y contribuir al desarrollo socioeconómico del país de manera significativa ya que habría que enfocarse en los bienes públicos esenciales como lo son la educación, salud, vivienda y seguridad, así como la provisión del capital público base para complementar las inversiones del sector privado entre las cuales están la construcción de carreteras, puertos, seguridad, entre otros.

¹⁵⁰ ECHEVERRY, Juan; MOLLER, Lars; AYALA, Horacio; PERRY, Guillermo; STEINER, Roberto; CAÑAS, Alex. Tributación y equidad en Colombia. Debates de coyuntura. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo ISSN 0120-8969. Mayo de 2012 No. 90.

El tener en cuenta el contexto, las características y los efectos nos permite tener una correlación de una serie de eventos que enmarcan las reformas tributarias en Colombia, siendo las reformas tributarias un tema que está en constante actualización en Colombia y teniendo en cuenta a los partícipes de nuestro país, se hace necesario tratar de buscar una mayor equidad entre todos los contribuyentes y no que sean sólo unos cuantos los que se vean beneficiados con las reformas que se expiden en el país. Con la búsqueda de una equidad entre los contribuyentes se mejoraría el sistema tributario y se compensarían las cargas tributarias entre los grandes, medianos y pequeños contribuyentes de la nación.¹⁵¹

Con las cuatro reformas tributarias que se dieron entre el 2006 al 2012 evidenciamos que éstas se dieron en periodos de tiempo cortos lo que ocasiona que se enfoquen en solucionar problemas coyunturales más no estructurales que es lo realmente importante de una reforma¹⁵². Que sus cambios sean estructurales puesto que al enfocarse solo en las circunstancias por las cuales atraviesa el país genera que se solucione el problema a corto plazo ocasionando que se tenga que realizar otra reforma tributaria que supla los vacíos que dejan las anteriores.

Las reformas tributarias en Colombia benefician en su mayor parte a los grandes sectores o empresas que manejan la economía del país generando así inequidad entre los contribuyentes del sistema tributario y que a su vez se están viendo desfavorecidos los consumidores y los mismos trabajadores que son los que brindan el conocimiento y la mano de obra a las empresas. La falta de equidad por parte de las reformas perjudica a la gran mayoría de los contribuyentes del país. Se fomenta la inversión y el empleo a costa de aumentar los gravámenes a los contribuyentes y premiando a las grandes multinacionales, sin embargo no se conoce la inversión y aumenta el desempleo en nuestro país.

¹⁵¹ ACOSTA, Herrera, Jaime; MEJÍA Larrea, Carlos; MONTOYA Gallo, Jorge; LÓPEZ Uribe, Juan. ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? Universidad de Antioquia

¹⁵² ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia inercial. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

CAPÍTULO VII RECOMENDACIONES

Colombia tiene que hacer una reforma tributaria redistributiva del ingreso, que ayude al país a salir de los altos niveles de desigualdad que se viven actualmente. Nuestro país podría lograr los niveles de desigualdad que hoy tienen países como Chile, Uruguay y Costa Rica las cuales tienen los niveles más bajos de Latinoamérica,¹⁵³ con una tributación más progresiva y una mayor focalización de las transferencias monetarias públicas hacia las personas de más bajos recursos.

Nuestro país requiere de una reforma estructural que cambie y mejore nuestro sistema tributario, pero para esto se necesita de un liderazgo activo y transparente del Gobierno Nacional, para que así haya una aplicación de los principios constitucionales de eficiencia, equidad y progresividad; y así se puedan controlar o disminuir problemas tales como el desempleo, la pobreza y la desigualdad que afectan a todas las personas en el territorio colombiano.

Además de ser el Gobierno Nacional quien impulse el mejoramiento y el sostenimiento del país debe haber una mayor participación del sector privado apoyado por sus gremios, instituciones y líderes representativos, para que así se pueda obtener una reforma que redistribuya el ingreso y ayude a que Colombia pueda ser un país desarrollado con una base tributaria estructural que beneficie a todos los contribuyentes del sistema tributario colombiano.

El sistema tributario colombiano debe tener una administración más eficiente y efectiva que permita mejorar el sistema, además de esto se debe tener en cuenta todos los derechos y deberes de los contribuyentes con el fin de que haya una mayor igualdad entre todos, debe lograr una reforma tributaria que sea estructural la cual contenga equidad, transparencia y simplicidad, eliminando así los impuestos considerados anti-técnicos (GMF, impuesto al patrimonio, etc.) que perjudican en sistema tributario y a los contribuyentes.

Sin embargo al ser Colombia un país que está en constante cambio tributario, es necesario que se siga analizando todos los procesos, contextos y cambios que dan origen a todas estas reformas tributarias en nuestro país.

¹⁵³ PURYEAR, Jeffrey; MALLOY, Mariellen. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Noviembre de 2009.

Se debe hacer un seguimiento a los efectos que van dejando reformas pasadas con el fin de evitar que se siga cometiendo los mismos errores en la forma con que se realizan estas reformas tributarias.

Además se debe considerar llevar un control minucioso de los avances y retrocesos que va dejando a su paso cada reforma tributaria, de tal forma que se puedan comparar los resultados obtenidos en estas reformas en diferentes lapsos de tiempo y así lograr un sistema tributario bien estructurado.

Siendo los contribuyentes los principales afectados por las reformas tributarias, estos deben ayudar a la misma administración tributaria (DIAN) cumpliendo con sus deberes y obligaciones como contribuyentes para así evitar los casos de elusión y evasión de impuestos.

En síntesis es necesario que se construya una reforma tributaria estructural que permita a Colombia ser un país desarrollado, con gran capacidad para la inversión, que garantice el desarrollo económico de todos los contribuyentes del sistema tributario y que pueda brindar un sostenimiento a todos los ciudadanos de nuestro país.

CAPÍTULO VIII BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Herrera, Jaime; MEJÍA Larrea, Carlos; MONTOYA Gallo, Jorge; LÓPEZ Uribe, Juan. ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? Universidad de Antioquia.

ÁLVAREZ, Fernando Julio. ¿Reforma tributaria? ¿Cuál de todas? Febrero 1 de 2011

ARANGO Álvarez, Juan Carlos. Análisis económico de las reformas tributarias en Colombia Entre 1983 y 2006, Trabajo de grado para optar al título de Economista.

ARÉVALO, Decsi; RODRÍGUEZ Oscar. Gremios, reformas tributarias y administración de impuestos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001. Pág. 336-337.

AYALA, Horacio. Tributación y equidad en Colombia. Bogotá, 17 de mayo de 2012.

BELTRÁN Guzmán, Carlos Andrés. Eliminación del impuesto a las transferencias al exterior de rentas y ganancias y sus implicaciones económicas sobre la IED en el sector real de la economía, después de la reforma tributaria de 2006. Trabajo de grado para optar al título de Economista.

CAMAÑO, Nerina, Antonella Diccionario ABC.

CABALLERO, José. La Teoría de la Justicia de John Rawls.

Cámara de comercio. Incentivos de la formalización. Medellín Antioquia.

CALDERÓN, Inés. VASQUEZ, Carlos. La teoría Neoliberal y la Globalización. Universidad de las Américas Puebla. Mayo de 2005.

CARBONELL, Miguel. El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional, serie justicia y derechos humanos neo constitucionalismo y sociedad.

CARRASQUILLA, Alberto. Ministro de Hacienda y Crédito Público. Balance de la actividad Legislativa. Bogotá, Colombia. Boletín N° 60. Enero 2007.

CASTAÑEDA, Víctor. Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006.

CASTILLO Beltrán, J. Camilo. Análisis de los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio en la ley 1111 de 2006, frente a los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 2013.

CLAVIJO, Sergio. Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos. Abril de 2011.

Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos al proyecto de ley 1607 de 2012.

Congreso de la República de Colombia. Exposición de motivos proyecto de Ley Reforma Tributaria 2014.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991. Artículo 95.

ECHAVARRÍA, Sergio; MARTÍNEZ, Sandra; SÁNCHEZ, Sergio; TABORDA, Mónica. Análisis de la evasión fiscal del impuesto nacional sobre renta en Colombia, en los últimos cinco años (1999-2003). Universidad de Medellín. 2005.

ECHEVERRY, J. C. Nuevo Marco Institucional Fiscal. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Agosto de 2011.

ESCRIBANO, Gonzalo. Teorías de desarrollo económico. Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED.

FARNÉ, Stefano. RODRIGUEZ, David. Bajar los impuestos al trabajo genera empleo. Marzo de 2013.

GALLEGO G., J.C. Memoria V Encuentro de profesores de Derecho Tributario y Hacienda Pública. Bogotá: ICDT., 2000 p. 159

GARCIA, Peris, Antonio. Derecho financiero tributario.

GONZÁLEZ, Francisco y CALDERÓN Valentina. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. p. 16-25. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002.

GONZÁLEZ, R. F. A. y CALDERÓN, M. V. Las Reformas Tributarias en Colombia durante el siglo XX (II) Reforma tributaria, boletines de divulgación económicas. Dirección de estudios económicos. Giro editores. Enero de 2002. p. 16-25.

HERRERA, Rémy. La teoría económica Neoliberal y el desarrollo. Universidad de París. Mayo de 2006.

HOYOS, Raúl. Derecho comercial tributario. 2010

JUNGUITO, R. y RINCÓN H. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Documento preparado para el seminario "Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana". P. 101 - 120. Agosto 6 de 2004. Clasificación JEL: N16; N46; E62; H2; H5; H6; H7.

MANOSALVA, Enrique. La búsqueda de recursos para afrontar la emergencia invernal a través del impuesto al patrimonio.

MELGEN DE ELÍAS, Martha. MELGEN, David. El análisis Económico de los Impuestos.

MÉNDEZ, Helena. Relación jurídico tributaria 1995, Pág. 122.

MESA, Javier; LÓPEZ, Mauricio y RODRÍGUEZ, Amalia. Política económica y contexto macroeconómico colombiano y mundial (2010-2011): Análisis y perspectivas. Diciembre de 2010.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto 1070 de mayo 28 de 2013

MORENO, Rueda, Juan Miguel. El principio de la equidad en materia tributaria 2004, Pág. 56.

ORDUNA, Pilar. El subdesarrollo y la economía del desarrollo: una explicación teórica. Universidad de Madrid.

PETIT, José. La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura. 2013.

PURYEAR, Jeffrey; MALLOY, Mariellen. Pobreza y Desigualdad en América Latina. Noviembre de 2009.

RAMÍREZ, Clara; GUZMÁN, Fernando. Algunos aspectos relevantes de la Reforma Tributaria (Ley 1370 de 2009).

Real Academia Española, Diccionario de la lengua española, 22.ª ed. Madrid: Espasa, 2001.

Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012: Cambios y Efectos para las empresas, 2013. P. 102-110.

Revista M&M. Reforma Tributaria, Ley 1607 de 2012: Cambios y Efectos para las empresas, 2013. P. 102-110

Revista Semana. Reforma Tributaria: ¿Quiénes serán los paganini? Octubre 6 de 2012.

SÁNCHEZ, F. y ESPINOSA, S. Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003; Documento CEDE 2005-11. Universidad de los Andes. Febrero de 2005. p. 26-31.

SÁNCHEZ, Fabio y ESPINOSA, Silvia. Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003; Documento CEDE 2005-11 p. 26-31. Universidad de los Andes. Febrero de 2005. ISSN 1657-7191.

SANTA, Mauricio; ROZO, Sandra. La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo. Fedesarrollo. Octubre de 2007.

SARMIENTO, Libardo. Reforma Tributaria, desigualdad y pobreza en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Enero 2013.

SARMIENTO, Pedro. Análisis integral de las reformas tributarias en Colombia, Puntos sensibles de la actual reforma en curso. Universidad del Externado. Deloitte Colombia. Noviembre 29 de 2012.

SMITH, Adam. Investigación sobre la naturaleza y la causa de la riqueza de las naciones. Barcelona: Bosch, 1983. p. 118.

ZARAMA, V. F. Las reformas tributarias 2010-2011, legislación ordinaria y emergencia inercial. Presentación general de las reformas. Enero 26 de 2011.

ANEXO
ANÁLISIS DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA
EN EL MARCO DE LOS AÑOS 2006 AL 2012: UNA MIRADA CRÍTICA
HACIA EL PRINCIPIO DE EQUITAD

REFORMA TRIBUTARIA	OBJETIVO	VENTAJAS	DESVENTAJAS	IMPACTO
LEY 1111 DEL 27 DE DICIEMBRE DE 2006	Con esta reforma encaminada a la política fiscal que sigue el sector público respecto a decisiones sobre gasto, impuestos, endeudamiento y la seguridad democrática, lo que busca es generar recursos para el saneamiento de la deuda fiscal que tenía el país además de tener una mayor contribución a las fuerzas militares colombianas con el fin de brindar la seguridad a toda Colombia, por tal motivo buscaba ofrecer esos recursos necesarios para cumplir con la política.	-Elevar un mayor nivel de ingresos tributarios para así contribuir a mejorar el déficit y contribuir con los gastos del estado. -Elimina el sistema de ajustes por inflación. -Establece el GMF como un impuesto permanente a la tarifa del 4 por mil. -La tarifa general del impuesto de renta se reduce del 34% al 33% a partir del año 2007. - Bienes gravados con IVA al 10% pasan a excluidos (maíz, arroz de consumo humano).	-Los descuentos y deducciones tributarias, tuvieron un impacto negativo en la estructura tributaria del país, ya que beneficiaba solo a algunos sectores de la industria e intereses particulares. -Incluir una vez más el impuesto al patrimonio en Colombia, que se ha vuelto un impuesto permanente con un costo muy alto para los contribuyentes del sistema tributario del país. -Se observa que en cuanto descuentos y deducciones son de carácter regresivo, pues estos privilegios fueron dirigidos únicamente a un sector de la economía del país en busca de atraer inversión y capital extranjero.	La reforma tributaria de 2006 mantiene una tendencia de política fiscal, aumentando los beneficios tributarios a los grandes capitales, con una cantidad de tarifas del impuesto de renta, IVA y patrimonio con un costo fiscal muy alto para los contribuyentes el cual traslada en una carga tributaria a impuestos indirectos que afectan a los contribuyentes con menos capacidad de pago, este tipo de beneficios que reducen el recaudo para el Estado colombiano, disminuyen los ingresos tributarios y la participación en el producto interno bruto PIB, lo cual sacrifica la inversión del Estado en otro tipo de necesidades.

LEY 1370 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2009	Con esta reforma se buscó principalmente extender la vigencia del impuesto al patrimonio por los años 2011 al 2014, se puede decir que el gobierno se enfoca en cómo desarrollar la economía atrayendo cada vez más inversión. Tiene como objetivo modificar algunas disposiciones impositivas para impulsar el desarrollo económico y social del país	-El desmonte gradual al gravamen a los movimientos financieros (GMF) desde sus fines presupuestales y las implicaciones fiscales, es positivo para el país, porque desaparece un impuesto anti técnico, por cuanto no cumple con principios tributarios. -Se elimina la deducción especial por activos fijos reales productivos lo que generó un alto recaudo para el país, se puede decir entonces que la deducción especial cumplió con el objetivo previsto, el cual era incentivar la inversión en bienes de capital, financiando parte de la misma a través del impuesto de renta, por la disminución del mismo.	-Se grava la utilidad de las empresas con el impuesto de renta y el restante al pasar como patrimonio de las mismas volvían a ser gravadas con el impuesto al patrimonio y al ser este último gravamen extendido hasta los siguientes años. -No constituye una reforma estructural amplia, completa y suficiente, capaz de abarcar los temas sustanciales y procedimentales realmente problemáticos del sistema impositivo nacional, esta se encuentra orientada en la dirección correcta, por cuanto busca suprimir los tratamientos tributarios preferenciales que están distorsionando el mercado nacional.	La reforma tributaria de 2009 se vio enmarcada por la emergencia social debido a los graves problemas financieros del sector salud, que propició una serie de normas destinadas a obtener y controlar los recursos para enfrentar la crisis, por tal motivo se establecieron medidas para recaudar recursos los cuales fueron la continuación del impuesto al patrimonio. Por otra parte con la reducción de los beneficios tributarios ingresaron a la bolsa general de tributos administrados por el gobierno que fueron utilizados con las fuerzas militares y también para atender a los desplazados por la violencia y al sector salud lo que con llevo a que los recursos se distribuyeren en varios sectores afectados en el país.
--	---	---	--	--

LEY 1430 DEL 29 DE DICIEMBRE DE 2010	En el año 2010 el país presentaba alto desempleo, problemas de competitividad y exceso de actividad económica informal, por tal motivo se presentó esta reforma tributaria para cubrir estos vacíos en la economía colombiana; la presentación de esta reforma tenía como objetivos la creación de empleos, la formalización de la actividad empresarial y además soportar los gastos que se estaban generando por la ola invernal que estaba azotando al país en esos momentos.	-Otorgamiento de estímulos tributarios al empleo y la vinculación de los jóvenes, lo cual tiene un costo fiscal. -Según la reforma tributaria Ley 1430 de 2010 se elimina de manera paulatina el GMF. -Se amplía nuevamente el beneficio de auditoría para las declaraciones del impuesto de renta de los años 2011 y 2012. -Las declaraciones no presentadas por estos impuestos en ceros, podrán presentarse antes del 29 de junio del 2011, sin lugar a sanción de extemporaneidad. -Control a la evasión.	-Eliminación del beneficio, se elimina el beneficio del 30% por la adquisición de activos fijos a partir del 1º de enero de 2011. -Otros Impuestos: - Ampliación de la base gravable del ICA sector financiero. - Base gravable ICA de las empresas de servicios temporales. -Tiene normas regresivas ya que se diseñan normas que rompen los principios de igualdad y equidad tributaria, siendo esta ordinaria sin relación de causalidad.	Como las anteriores reformas tributarias esta no fue la excepción y dejó un sabor amargo a los contribuyentes del sistema tributario ya que esta no cumplió con el objetivo de que haya una equidad entre los contribuyentes sino más bien solo se preocupó por cubrir falencias que ya venían antepuestas de otras reformas tributarias. No logró dar respuesta a las necesidades de todos los contribuyentes, lo cual provoca que nuestro sistema tributario sea cada vez más deficiente en comparación a otros países latinoamericanos.
--	---	--	---	---

LEY 1607 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2012	Esta reforma ha sido realizada con el fin de modificar las normas en materia tributaria y otras disposiciones, el principal objetivo de esta reforma es la equidad, esta Ley busca seguir con lo planteado en la ley 1430 lo cual es lograr una formalización del mercado laboral y también el general una mayor cantidad de empleos, también tiene como propósito ayudar al gobierno colombiano a reducir la evasión y elusión de los impuestos.	-La creación del impuesto de renta para la equidad CREE cuyos recaudos tienen por destinación la financiación de los programas sociales del SENA, ICBF, el sistema de seguridad social de salud y transitoriamente de las universidades públicas y la inversión social del sector agropecuario. -La tarifa general del impuesto de renta se reduce del 33% al 25% a partir del año 2013. -Esta reforma tributaria da un gran paso en la política fiscal del país al buscar fomentar la creación y la formalización del empleo. -Mejora la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo.	-La tributación de las empresas disminuirá de forma importante, con lo cual se dará una primera redistribución de carácter funcional del ingreso profundamente regresivo. -Está lejos de alcanzar todo su potencial de recaudación y contribuir al desarrollo socioeconómico del país de manera significativa ya fuese profundizando la equidad del sistema tributario o por la vía de la provisión de los bienes públicos esenciales como lo son la educación, salud, vivienda y seguridad. -Una vez aprobada la reforma tributaria, Colombia continúa siendo una de las economías latinoamericanas con una de las más bajas tasas de presión fiscal del continente.	La Reforma Tributaria del 2012 junto con la estructura tributaria colombiana estuvo lejos de alcanzar todo su potencial de recaudación y contribuir al desarrollo socioeconómico del país de manera significativa ya fue profundizando la equidad del sistema tributario o por la vía de la provisión de los bienes públicos esenciales, y del capital público. No logró contribuir a la equidad de los contribuyentes, ya que mantuvo muchos privilegios fiscales para los grandes capitales, se gravó solo a los asalariados y sin gravar los dividendos de los grandes accionistas y se encuentra complejidad en las normas que dificultaron más el procedimiento para los contribuyentes del país provocando así que el sistema tributario colombiano fuera deficiente y no contribuyera al progreso de la economía nacional.
--	--	---	--	--

