

A propósito del proyecto de reforma tributaria

Mentiras verdaderas

**Edwin Andrés
Martínez Casas**

Economista
Profesor Universidad
La Gran Colombia

**Cristian Fabián
Bejarano**

Estudiante de
Economía
Universidad La
Gran Colombia

La actual crisis capitalista internacional no ha representado ni el fracaso del neoliberalismo, ni su desmonte. Por el contrario, asistimos a una gran ofensiva del capital contra el trabajo en todos los órdenes: reformas laborales que conculcan derechos de los trabajadores, desmonte del Estado de Bienestar, protección al sector financiero, mayor insistencia en la apertura comercial y de capitales. Pero, dentro de todo este conjunto de medidas, se destacan las reformas tributarias que han implementado los gobiernos de Estados Unidos y la zona euro para trasladar la crisis al conjunto de la población. Reformas claramente regresivas que ralentizan el crecimiento, deprimen la demanda agregada y el empleo y fomentan la desigualdad.

Precisamente la evolución de la desigualdad, en especial en los periodos de crisis, resulta ser un indicador para evaluar quiénes están asumiendo la mayor parte de la carga y quiénes no ven afectados sus intereses.






El VIII Congreso Nacional de los Pueblos Indígenas congregó a unos 5.500 nativos en un colegio del sur de Bogotá. En su desarrollo, las autoridades aborígenes definieron su estrategia para incidir en la negociación del fin del conflicto armado colombiano. Imagen: <http://www.elspectador.com/noticias/paz/articulo-380731-indigenas-impulsores-de-participacion-social-proceso-de-paz>

De igual forma en los periodos de auge, la evolución de este indicador sirve para comprender cuáles son los sectores que se benefician de ese crecimiento y para definir si el patrón de acumulación tiene como componente fundamental una sistemática concentración del ingreso.

Desde el punto de vista de la orientación de estas reformas tributarias, la lógica sigue siendo la misma que ha caracterizado la evolución de los sistemas tributarios en muchos lugares del mundo bajo el patrón neoliberal de acumulación implementado desde los años setenta: la reducción de impuestos al capital y su reemplazo por mayores recaudos de impuestos indirectos. Ello se justifica con el peregrino argumento según el cual al beneficiar a los empresarios, de paso se beneficia a los trabajadores pues se estimula el empleo.

Los sucesivos gobiernos colombianos desde el periodo de auge neoliberal a comienzos de la década del noventa no han sido ajenos a esta lógica. En los últimos veinte años hemos asistido al desarrollo sistemático de una estructura tributaria que reduce los impuestos al capital mediante la disminución de las tasas y la creación de exenciones, mientras se amplía la base para gravar a las clases medias y trabajadoras por la vía de la retención en la fuente y mayores niveles de IVA, entre otras medidas. Para muchos, la coronación de este perverso proceso regresivo en materia tributaria fue el paquete que incluía la famosa ley de confianza inversionista, la creación de



zonas francas y las generosas exenciones al gran capital promovidas por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe.

Pero había más. Así lo hizo saber el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, quien a través de su ministro de Hacienda presentó recientemente un proyecto de reforma tributaria que, en términos generales, pretende dar un paso más en la misma dirección de su antecesor. No obstante, se vende la propuesta como aquella que lucha frontalmente contra la desigualdad y la informalidad.

Objetivo y justificación de la reforma

El actual proyecto de reforma tributaria tiene como punto de partida un diagnóstico sobre la situación de la economía colombiana. El gobierno nacional acepta que uno de los males endémicos de la economía y sociedad colombianas es el elevado nivel de desigualdad y que el actual sistema de tributación favorece este comportamiento indeseado en la medida en que grava proporcionalmente más a los asalariados de ingresos más bajos, frente a los de ingresos más altos. Sumado a lo anterior, se diagnostica que el sistema actual de tributación conduce hacia la informalidad y la falta de competitividad de la economía.

Así, el eje central de su propuesta es la generación de empleo formal y el fortalecimiento de la competitividad de cara a los TLC que se han firmado recientemente, como factores que conduzcan a la reducción de la desigualdad.

Un elemento importante que bloquea el desarrollo en la generación de empleo formal es la pérdida de participación en el PIB de sectores intensivos en mano de obra, como la agricultura y la industria. El gobierno acepta tardíamente en la exposición de motivos del proyecto que la economía colombiana padece de la enfermedad holandesa gracias a la bonanza del sector minero-energético, cuyos principales efectos son la apreciación de la tasa de cambio real y la pérdida de competitividad en sectores diferentes al minero.

Se asume que con el actual sistema de tributación existen personas con el mismo nivel de ingresos que poseen una carga fiscal distinta, y personas con mayores ingresos que terminan asumiendo una carga tributaria menor en términos relativos.

En el diagnóstico del gobierno, los dos principales fenómenos que se relacionan estrechamente con la informalidad en Colombia son, de un lado,



Poblaciones indígenas, como los Nukak Maku, en peligro inminente de desaparición ante la presión de grupos armados ilegales y falta de apoyo por parte del Estado.

Imagen: <http://www.elspectador.com/noticias/paz/articulo-380731-indigenas-impulsores-de-participacion-social-proceso-de-paz>


una carga excesiva de los costos no salariales, que encarecen la contratación de mano de obra, y, del otro, la reducida competitividad de algunos sectores de la economía, que limitan el crecimiento del aparato productivo y la vinculación de trabajadores.

Por ello, desde el punto de vista de las medidas estructurales que contempla la reforma tributaria está, de un lado, la reducción de los costos salariales. Para corroborar la urgencia de esta medida, se toma como referencia una encuesta hecha a empresarios formales e informales, donde éstos confirman que lo más difícil para la formalización de una empresa son los elevados costos salariales de sus empleados.

Por otro lado, según el Ministerio de Hacienda, existen estudios que señalan una estrecha relación entre la reducción de impuestos a las empresas y la expansión del empleo formal. En particular, se señala que de pasar de una tasa impositiva de 48,3% a 38,4% el sector formal crecería en 34%. Estos elementos justifican, desde el punto de vista del diagnóstico elaborado por el gobierno nacional, la reducción de impuestos a las empresas. Como puede deducirse del diagnóstico elaborado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, la lógica de la reforma es la misma que ha orientado las sucesivas reformas tributarias bajo la égida neoliberal.

El conjunto de medidas

El proyecto de reforma tributaria consta de 102 artículos divididos en ocho capítulos, así: i) Personas Naturales; ii) Personas Jurídicas; iii) Impuesto sobre la renta para la equidad - CREE; iv) Impuesto al valor agregado; v) Ganancias ocasionales;



vi) Normas antievasión y antielusión; vii) Disposiciones financieras, y viii) Disposiciones generales.

Dentro del conjunto de medidas, se destacan las siguientes:


Se pretende reformar el IVA. Actualmente existen 7 tarifas: 0%; 1.6%; 10%; 16%; 20%; 25%; 35%. Todas estas tarifas generan gran carga administrativa para los empresarios y la DIAN. Para simplificar, se eliminarán las tarifas 1,6% y 10%, y las que estén por encima de 16%, además se creará una tarifa del 5%; con ello quedarían las del 0%; 5% y 16%.


Para reducir la desigualdad, el gobierno pretende crear el impuesto mínimo alternativo - IMAN. Las personas naturales con ingresos mensuales inferiores a 2.3 millones de pesos tendrán una tarifa de 0%. De allí en adelante la tarifa aumentará progresivamente hasta un máximo de 15% para ingresos superiores a 25 millones de pesos.

Para facilitar el impuesto sobre la renta se crea el impuesto IMAS, aplicable solo a personas naturales que pertenecen a la categoría de empleados cuyos ingresos sean inferiores a \$240 millones anuales; permite realizar una declaración de renta simplificada y no realizar una ordinaria.

De igual forma, para conseguir el objetivo de fomentar el empleo formal, la medida principal es la reducción de la tarifa de renta a las personas jurídicas del 33% al 25%, buscando disminuir la presión tributaria sobre las empresas. Sumado a lo anterior, se pretende crear el impuesto a la renta para la equidad - CREE, que elimina las cargas parafiscales ligadas al

En el fondo, las medidas tributarias que pretenden reducir los costos laborales buscan favorecer importantes sectores exportadores, de cuyo apoyo político ha gozado el gobierno nacional, para hacerle frente a la competencia en el marco de los TLC que se han implementado recientemente.





aporte que deben hacer empresarios para el caso de trabajadores que ganan menos de diez salarios mínimos, y reemplazarlas con un impuesto de 8% a las utilidades empresariales.

¿Una mentira verdadera, o... una verdadera mentira?

El proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno es una verdadera estafa para la opinión pública en general, y para los trabajadores en particular.

En primer lugar, porque la premisa que lo inspira ha demostrado ser falsa. Lo que beneficia al gran capital y al empresariado no tiene por qué beneficiar al conjunto de los trabajadores. No es clara la evidencia que demuestre que la reducción de los costos laborales o la reducción de impuestos al capital se traduzcan en una mayor generación de empleo. La experiencia reciente en los países del alto capitalismo, en particular en Estados Unidos, indica que las exenciones y deducciones de impuestos al capital creados bajo el gobierno de George W. Bush fueron el mecanismo para mitigar el impacto de la caída en la tasa de ganancia, pero tuvieron un impacto casi nulo sobre la dinámica de la contratación.

Por ello, a pesar de estas medidas el desempleo no ha disminuido a los niveles anteriores a la crisis. Incluso, analistas que presentan algunos disensos con la ortodoxia, como Joseph Stiglitz, han señalado que la regresión tributaria impulsada desde el antecesor de Obama destruyó lo que los economistas denominan “estabilizadores automáticos”. En otras palabras, una estructura tributaria regresiva no permite que el recaudo de impuestos conduzca a contrarrestar los efectos nocivos del ciclo recesivo de la economía. Es en este marco que puede comprenderse el endeble comportamiento de la economía norteamericana.



La explotación petrolera en territorios ancestrales genera conflictos entre el gobierno y los pueblos indígenas, como es el caso de los U'wa.
Imagen: http://www.archivogenetral.gov.co/recursos_user/imagenes//Mujer_uwa_cargando_a_su_hijo.Padre_Arango_1977_COMP.JPG

Pero la evidencia que permite cuestionar el sentido de la reforma impulsada por el presidente Santos no solo proviene de Estados Unidos. En Colombia, un estudio que realizó Alejandro Gaviria, hoy ministro de Salud, concluyó que el impacto de la reforma laboral impulsada por el gobierno del ex presidente Uribe había sido pírrico sobre la generación de empleo. Además, bajo este mismo gobierno, aun cuando se dieron sendas exenciones al capital, la tasa de desempleo mostró una lenta disminución, manteniéndose en dos dígitos, mientras que otros países de la región si lograron reducir significativamente la desocupación en el periodo de auge económico 2003-2008.

En el fondo, las medidas tributarias que pretenden reducir los costos laborales buscan favorecer importantes sectores exportadores, de cuyo apoyo político ha gozado el gobierno nacional, para hacerle frente a la competencia en el marco de los TLC que se han implementado recientemente.

En segundo lugar, porque la propuesta del gobierno no desmonta el perverso escenario en el cual las grandes multinacionales mineras y petroleras logran pagar tasas impositivas ridículas frente a lo que deberían aportar al fisco por el desarrollo de sus actividades. Por ejemplo, el proyecto no dice nada acerca de la resolución de la DIAN, emitida en 2005, por la cual –para el cálculo de la renta objeto de pago de impuesto– se permite deducir las regalías que estas empresas deben pagar al Estado por explotar nuestros recursos naturales. El analista Álvaro Pardo ha calculado que esta deducción representa una tercera parte de las



Según la ONIC, el conflicto es culpable de la violación de muchos de los derechos de las comunidades indígenas. Durante el proceso, éstas últimas exigen poder mantener sus territorios ante una probable repartición.

Imagen: <http://www.elspectador.com/noticias/paz/articulo-380731-indigenas-impulsores-de-participacion-social-proceso-de-paz>



regalías entregadas por el sector minero, con un monto de 1.274 millones de dólares.

Lo anterior permite señalar que la reforma no busca recuperar para el Estado la renta petrolera y minera de las manos de las transnacionales del sector y mantiene incólume la estructura vigente que implica dejar de recibir más de nueve billones de pesos anuales. Además, tampoco plantea cambios sustanciales en la distribución de esa renta minero-extractiva, de modo que se puedan financiar ambiciosos programas sociales que mitiguen no solo la pobreza sino también la desigualdad, como lo ha hecho el gobierno de Venezuela. Para el país vecino, la nacionalización de la renta petrolera y su política de distribución ha significado que éste sea uno de los países menos desiguales de la región.

En tercer lugar, porque la propuesta tiene oculta una noción perversa de progresividad. La creación del IMAN y el CREE se inspira en la lógica de gravar aún más a las personas naturales, pero deja por fuera de una mayor responsabilidad tributaria a las personas jurídicas. Es decir, la reforma plantea solamente una nueva distribución de la carga entre las personas naturales, ampliando la base de pago de impuestos, mientras que a las personas jurídicas se les reduce el impuesto a la renta. Si a esto se le suma la medida de generalizar el IVA, resulta claro que serán las personas que viven de sus ingresos laborales las más afectadas por las propuestas. Parece que la noción de progresividad del gobierno de Juan Manuel Santos está inspirada en acercar a los trabajadores y las capas medias hacia los más pobres entre los pobres, y no en cerrar la brecha entre éstos y los más ricos entre los ricos. **IQ**