

# La reforma tributaria de Santos: De las peores en Colombia

**Sandra Milena Barrios Pulido**

Contadora Pública Universidad Nacional de Colombia.  
Asistente en la Unidad Técnica Legislativa  
del Senador Jorge Enrique Robledo

**E**l pasado 21 de diciembre de 2012 fue aprobada, después de tres meses de discusión en el Congreso de la República, la peor reforma tributaria de la historia de Colombia: la número treinta y cinco, incluyendo las reformas del siglo XX. Sin embargo, para la aprobación de la hoy Ley 1607 de 2012 se discutieron dos reformas diferentes, una la presentada por el Ministro de Hacienda y, otra, la analizada por los académicos, expertos y opositores en el marco del debate. La reforma tributaria presentada tarde a consideración del Congreso, modificaba al inicio con 102 artículos tres de los principales ejes del sistema tributario colombiano: el régimen de impuestos sobre la renta, el régimen de impuestos indirectos y los mal llamados impuestos a la nómina.

Colombia presenta la mayor concentración del ingreso en la región más desigual del mundo. Desigualdad que se origina en parte porque su sistema impositivo no es redistributivo, por el contrario, genera desigualdad y, después de la reforma, la profundiza. El panorama antes de la reforma presentaba un Sistema Tributario concentrado en los impuestos indirectos, con el 60% del recaudo de impuestos nacionales, en donde por definición todos los bienes y servicios cuentan con un IVA del 16%<sup>1</sup>. La tarifa del impuesto sobre la renta para pequeñas y grandes

---

<sup>1</sup> Por definición de la Norma Tributaria, todos aquellos bienes que no tengan tarifa diferencial, sean bienes exentos o bienes excluidos, tendrán la tarifa general del 16% del Impuesto al Valor Agregado.

empresas es igual para todas, y los beneficios tributarios se concentran en las grandes empresas. Solo en 2010, las 89 empresas privadas más grandes por ingresos aportaron únicamente el 4,6% de todos los impuestos nacionales, y las rentas de capital, principalmente los dividendos, no pagan impuesto alguno. De esta forma, las sucesivas reformas en los gobiernos neoliberales han hecho que el Sistema Tributario Colombiano sea absolutamente regresivo, argumento que comparte la Contraloría General de la República (2012) también para la reforma tributaria presentada por iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos.

Desde todos los enfoques económicos, la reforma tributaria aprobada en 2012 es considerada antigénica y regresiva. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (2012), las reformas tributarias de América Latina deben respetar cinco principios, de los cuales la que comentamos no cumple ni uno solo. Los principios son: mejorar la progresividad, con un impuesto de renta que tenga menos beneficios tributarios y mayor capacidad distributiva; promover sistemas tributarios simples, eliminando los beneficios y privilegios para ciertos grupos; fortalecer la administración tributaria y reducir la alta tasa de evasión fiscal; fortalecer los recursos tributarios de fuentes locales, y, finalmente, promover impuestos modernos acordes, por ejemplo, con el aumento de la explotación de recursos naturales no renovables.

A continuación se analizará cada uno de estos principios en la reforma tributaria colombiana y se mencionarán algunas conclusiones sobre el futuro de las finanzas públicas a través de la evolución de su principal fuente, los ingresos tributarios.

## Progresividad

La progresividad en un sistema tributario depende del peso proporcional de los impuestos tanto en el ingreso como en el patrimonio de los contribuyentes, de forma tal que quien tenga más, contribuya más,



La presencia de la mujer ha sido fundamental en la resistencia contra violencia oficial y en la búsqueda de salidas democráticas al conflicto social y armado en Colombia.

<http://oneofthosephotoblogs.blogspot.com/2010/12/sam-faulkner.html>

no solo en monto sino en porcentaje. Bajo esta definición, la progresividad en Colombia se rompe, entre otros, por los siguientes motivos:

- Extensión de los impuestos indirectos. Recordemos que el IVA aporta más de la mitad de los impuestos indirectos, éstos recaen sobre la clase media y los pobres que por su número y bajos ingresos contribuyen más que proporcionalmente en el IVA.
- Existencia de numerosos beneficios tributarios en el impuesto de renta, como los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, las deducciones especiales, las rentas exentas y los descuentos tributarios, de los cuales sólo los dos últimos son reconocidos efectivamente como gasto tributario (beneficio) por la administración.
- El impuesto sobre la renta para las empresas no es progresivo; se aplica la misma tarifa para pequeñas, medianas, grandes empresas y multinacionales.
- Las cuantiosas rentas en cabeza de los rentistas de capital, como, por ejemplo, de todos aquellos accionistas que reciben rentas a través de los dividendos que distribuyen las empresas: no pagan ni un solo peso de impuestos.
- Trato diferencial para ciertos grupos. Ejemplo de ello son las empresas ubicadas en zonas francas, que disfrutan de una tarifa diferencial del 15% en el impuesto a la renta, y el grupo de 68 grandes empresas que tienen contratos de estabilidad jurídica para los cuales se mantienen las normas tributarias favorables por períodos de 20 años.

Ahora bien, ¿qué hace la reforma tributaria del gobierno Santos en términos de progresividad? Absolutamente nada. No modifica ninguno de los aspectos mencionados anteriormente. Y, por el contrario, aumenta las cargas tributarias sobre la clase media, empleados y trabajadores por cuenta propia.

Bajo la falsa premisa de la progresividad, uno de los ejes de la reforma tributaria fue la modificación del régimen del impuesto sobre la renta para las personas naturales, generando un sistema presuntivo para la determinación del impuesto de renta a pagar y de retención en la fuente. Esta modificación en la estructura de renta obligará a los contribuyentes a partir del año 2013 a calcular el impuesto sobre la renta a pagar bajo dos sistemas: el sistema ordinario que ya venía funcionando y el nuevo sistema, Impuesto Mínimo Alternativo Nacional, IMAN, o el opcional Impuesto Mínimo Alternativo Simple, IMAS.

El nuevo sistema presuntivo deberá ser aplicado por los empleados y trabajadores por cuenta propia de ingresos medios con el fin de determinar el impuesto mínimo a pagar, que a partir de la depuración



<http://pharmamex.blogspot.com/2011/03/se-concreta-alianza-en-coahuila-estados.html>

establecida en el IMAN y el IMAS elimina gran parte de los beneficios tributarios y generará el mayor monto del impuesto. La profundización de la desigualdad en la reforma se manifiesta cuando no se aplica este mecanismo presuntivo de renta a los rentistas de capital, para quienes la mayoría de sus ingresos están exonerados del pago de impuesto sobre la renta.

## Sistema tributario simple

Al anunciase la reforma tributaria del gobierno, siendo ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, una de las premisas era la simplicidad, la cual –después de la reforma aprobada– finalmente nunca se logró. Los siguientes fueron las principales modificaciones realizadas al Estatuto Tributario colombiano, que sin lugar a dudas lo hizo más complejo:

- En el impuesto sobre la renta para personas naturales impuso otro sistema de depuración de renta para hallar una renta mínima a pagar.
- En el sistema de retención en la fuente por renta impuso otro sistema mínimo de retención en la fuente para hallar el monto de retención mínima a aplicar.
- Se creó un nuevo impuesto a la renta con destinación específica, el cual reemplazará la exoneración del pago de aportes patronales en salud, SENA e ICBF. Este nuevo impuesto con una tarifa del 9% en los primeros tres años y 8% en los subsiguientes debe tener un nuevo mecanismo de pago por su depuración diferente, al igual que su propio sistema de retención en la fuente.
- Se creó un nuevo impuesto indirecto, el impuesto al consumo, que afectará la venta de algunos de bienes y servicios con tres tarifas diferenciales. Este nuevo impuesto debe tener un nuevo sistema para su declaración y pago.

De esta forma, el objetivo de racionalizar la estructura del sistema tributario actual fue solo un saludo a la bandera.

### Fortalecimiento de la administración tributaria y reducción de la evasión fiscal

En 2011 el país se sorprendió con las declaraciones del Director de la DIAN, Juan Ricardo Ortega, que presentó las malas prácticas de las empresas mineras y petroleras. Considerando los cuantiosos beneficios tributarios de los cuales gozan las empresas, adicional a las prácticas de evasión y elusión, las empresas del sector minero y petrolero presentaron para 2009 una tarifa efectiva en el impuesto sobre la renta del 13%, veinte puntos por debajo de la tarifa nominal.



Dentro de las malas prácticas a las cuales hizo referencia el director de la DIAN se encuentran: inflar el valor contable de los activos fijos, incluir gastos como activos fijos, realizar gran parte de las ventas con compañías vinculadas y efectuar transacciones con entidades en paraísos fiscales. Para los expertos tributarios, las modificaciones en procedimiento tributario no fortalecieron las herramientas con las que cuenta la administración tributaria para evitar las malas prácticas de las empresas más grandes, especialmente del sector minero y petrolero.

Adicionalmente sorprendió al país la inclusión de una amnistía para patrimonios no declarados (activos omitidos y pasivos sobreestimados), que permite por dos años gravables que los patrimonios no paguen el impuesto del 33%, la multa e intereses a los que haya lugar, sino que, por el contrario, se les premia pagando solamente el 10% por ganancia ocasional sobre el patrimonio omitido y declarado.

### Recursos tributarios de fuentes locales

La descentralización en Colombia no se ha visto realizada principalmente porque a las entidades territoriales se les ha asignado mayores responsabilidades sin su equivalente en recursos fiscales. La fragilidad del sistema tributario territorial es tal, que los impuestos territoriales sólo existen en el papel, y únicamente las grandes ciudades tienen la posibilidad de ejercer su poder fiscal. La participación de los impuestos territoriales en el total de impuestos nacionales tan solo es del 10%, y la reforma tributaria no consideró siquiera la posibilidad de fortalecerlos.

Como un ejemplo del escaso poder de las entidades territoriales para aumentar por sí solas sus ingresos tributarios se presenta el caso del canon superficiario, una contraprestación por el derecho que otorga el Estado para explotar un área, una especie de arriendo que deben pagar aquellos que exploten los recursos naturales no renovables. Según Guillermo Rudas, entre 2005 y 2009 los ingresos por canon superficiario debieron ser como mínimo de 294 mil millones, pero la autoridad minera solo reportó un ingreso por 99 mil millones. Y, aunque estos recursos son recaudados por la autoridad minera, su destinatario final son las entidades territoriales.

### Evolución de los impuestos según actividad económica

Dado el sustancial aumento de la inversión extranjera directa y de la actividad minero- energética, Colombia debería pensar en actualizar su legislación tributaria en materia de impuestos. Por ejemplo, las grandes



Rita Tobón. Alcandesa de Segovia (Antioquia), perteneciente a la Unión Patriótica (UP), cuando se produjo la masacre en noviembre de 1988 realizada por paramilitares en alianza con sectores políticos de la región. Fue obligada a abandonar el país y vive desde entonces en el exilio. <http://documentalamarillo.blogspot.com>

empresas y multinacionales del sector minero-energético presentan la tasa efectiva del impuesto sobre la renta más bajo, en comparación con otros sectores.

Desde el año 2007 se eliminó el impuesto de remesas sobre las ganancias giradas al exterior, cuentan con la más baja tarifa de IVA y fueron las mayores beneficiarias de la deducción especial por inversión en activos fijos, entre otros beneficios de que goza el sector. A pesar de esto, no se tuvo la intención de modificar ninguna de estas inconsistencias o falencias del sistema tributario y, por tanto, no logró cabida en la reforma finalmente aprobada.

## Conclusiones

Finalmente, lo más sorprendente de la reforma tributaria aprobada por el Congreso es la inusitada ausencia de cifras claras que mostraran el verdadero impacto fiscal de las modificaciones al sistema tributario. Una reducción en la tarifa nominal del impuesto sobre la renta del 33 al 25% tenía para el gobierno en el marco del debate un impacto en 2013 de 8 billones de menor recaudo; sin embargo, las últimas cifras presentadas por el gobierno nacional –ya con la reforma aprobada– no muestran un impacto de esta reducción en 2013, sino en 2014 con 9,6 billones de pesos, lo que es razonable dado que las reglas introducidas para el impuesto sobre la renta mostrarán su efecto en la declaración de renta en el año 2014.

Lo único claro acerca de los impactos fiscales de la reforma es que los trabajadores, la clase media y los pobres pagarán la sustancial reducción de impuestos a las grandes empresas y multinacionales. Con la promesa de más de un millón de empleos, se permitió la exoneración del pago patronal de los aportes a salud, SENA e ICBF de las empresas, poniendo también en riesgo el financiamiento de estas históricas entidades. Por lo anteriormente expuesto, la Ley 1607 de 2012 debe ser considerada la peor reforma tributaria de la historia de Colombia.

## Referencias bibliográficas

- » Banco Interamericano de Desarrollo (2012). Revista IDEA, “Los impuestos como instrumento de Desarrollo”, Volumen 29. Septiembre-Diciembre 2012. Washington.
- » Departamento Nacional de Planeación (1997). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II)*. Bogotá.
- » Contraloría General de la República (2012). Comentario de la Contraloría General de la República al proyecto de Ley No. 116 C y 134 S “Por el cual se expedan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, Bogotá.
- » Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2011). *El sector minero como motor del desarrollo*, 6 de octubre de 2011, Bogotá,
- » Ley 1607 de 2012, “Por la cual se expedan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.

