

Reforma tributaria estructural, 2016: Inconstitucional

Libardo Sarmiento Anzola¹

1. Esquilmando clase media y pobres.

El proyecto de reforma tributaria presentado al Congreso por el gobierno reduce el umbral para declarar renta de \$3.471.183/mes (2.244.114 declarantes) a \$2.479.417/mes (2.683.977 declarantes), con lo cual 440.000 nuevos declarantes, principalmente de la clase trabajadora, incrementarán la base tributaria de Colombia (únicamente el 10% de los perceptores de ingreso reciben un monto superior a \$2,9 millones). Adicionalmente, quienes reciban un salario superior a \$1.400.000 (2,5 millones de declarantes adicionales) le aplicarán el impuesto de reterfuente del 10 por ciento. En el país, el número total de personas naturales perceptoras de ingresos suma 27,8 millones; el 65%, a nivel nacional, labora en actividades informales; del total, el 80% recibe ingresos menores a dos SML; estos últimos están exentos del pago de impuestos. Con la reforma, en conjunto, el 20% de las personas que cuentan con ingresos está obligado a pagar el impuesto de renta.

La mayor parte del recaudo esperado con la reforma tributaria provendrá del IVA: 14,6 billones si no se hace ningún descuento por adquisición de bienes de capital. Este tributo aumenta al nivel promedio de los países de la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y exige sacrificios a todos los consumidores, sin importar su capacidad de pago. Sin distinción, pero con un mayor peso para los sectores populares, el IVA aumenta de 16 por ciento actual al 19 por ciento. En la actualidad alrededor del 60 por ciento de los gastos básicos de la canasta familiar que mide el Dane tienen esa carga o el impuesto al consumo. Para los contribuyentes, solo lo que está gravado actualmente a la tarifa general (16%) representa el 5 por ciento del gasto de los hogares; con la subida a 19 por ciento, el porcentaje impositivo que deberán pagar las familias al adquirir la canasta básica es de 6 por ciento. Adicionalmente, se crea un impuesto específico de \$300 por litro a las bebidas azucaradas que son consumidas principalmente por los hogares populares. El efecto combinado de aumento del IVA y ajustes salariales por debajo de la inflación (como ocurrió en 2016) tiene cuatro efectos: i) caída del salario real; ii) reducción del consumo básico familiar; iii) aumento relativo de la pobreza por ingresos; iv) efecto en la inflación de 0,8 % anual.

En contraste, la reforma reduce la tarifa de renta de las empresas, con el pretexto que puedan ser más competitivas y generen empleo: de aportar 43 pasarán a 32 por ciento en 2019. Además, permite que las sociedades descuenten del impuesto el IVA pagado por los bienes de capital, se

¹ Economista político, filósofo humanista y analista existencia. Docente de la especialización en Derechos humanos de la UPTC. Integrante de los comités editoriales de los periódicos *desdeabajo* y *Le Monde Diplomatique* edición Colombia. Miembro del Consejo Asesor del Centro interdisciplinario de Derechos sociales y desarrollo, Cartagena de Indias.

mantiene los estímulos a la hotelería y a las zonas francas. En resumen, los beneficios a empresas van desde reducción a las tarifas e ingresos no constitutivos de renta, deducciones, rentas exentas y descuentos. En general, de aprobarse esta reforma, el Estado le sacará del bolsillo a la clase media y popular \$ 9 billones adicionales en impuestos y le rebajará \$2 billones a los dueños del capital, en tan sólo el primer año de vigencia, esto es, 2017. La reforma tributaria es inconstitucional, clasista y regresiva.

2. OCDE, crisis fiscal, deuda pública y calificadoras de riesgo

Al igual que Jano, dios de la mitología romana, la administración Santos (2010-2018) presenta dos caras: paz y neoliberalismo. El sueño del Nobel de paz ya se cumplió en su forma, así el país, en su contenido, mantenga en su ciudadanía un antagonismo agresivo e irreconciliable, la violencia crónica siga siendo la estrategia privilegiada por la oligarquía para sostener la tasa de acumulación, y el conflicto bélico interno sea el trágico destino como sociedad. El otro sueño del presidente, Juan Manuel Santos, es lograr, después de recorrer un largo camino de exigencias e imposiciones, la adhesión de Colombia al "Club de los países desarrollados" (la Oede es liderada por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón; de Latinoamérica hacen parte México y Chile). Como espejo invertido, el modelo de desarrollo publicitado por el gobierno, en su forma, promueve una Colombia en paz, educada y sin pobreza, pero en su contenido se impone fieramente el régimen neoliberal con sus consecuencias deshumanizantes, opresivas y explotadoras de la clase trabajadora.

Lograr ser parte de este organismo exige cambios estructurales en las políticas económicas de los países postulantes (los países miembros de la Organización, reunidos en su órgano de gobierno, el Consejo, son los encargados de tomar la decisión de abrir nuevas discusiones de adhesión con un país; los directivos del consejo se encargan de fijar los términos, condiciones y procedimientos para la adhesión). La política fiscal, como herramienta de desarrollo, es uno de los puntos focales evaluados por la Oede: reducción del déficit fiscal, incremento de la presión fiscal (el total de ingresos gubernamentales en Latinoamérica presenta una media de un 23% del PIB, frente a un 42% en los países de la OCDE); reestructuración de los ingresos públicos (ampliación de la base tributaria, incremento en el impuesto al consumo, concentración del impuesto de renta en las personas naturales y reducción de las tarifas a las sociedades o personas jurídicas), elevar el grado de descentralización de los sistemas fiscales y mejorar la cantidad y calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos a cambio de sus impuestos. Según la Oede, una política fiscal bien administrada puede constituir la base de un contrato social renovado entre los latinoamericanos y sus gobiernos.

Además de pretender responder a estas exigencias hechas por la Oede, la reforma tributaria estructural de 2016 está motivada por dos razones adicionales:

- Desde el año 2010 los egresos públicos vienen creciendo a un ritmo dos veces mayor que la inflación. Este hecho se unió, de una parte, al desplome provocado por la caída abrupta de los ingresos provenientes del petróleo en \$23,6 billones de pesos y, de otra, al cuantioso aumento en el pago de la deuda pública generado por la devaluación de la moneda nacional en cerca del 40%. El déficit público es de \$ 30 billones; en términos relativos, para 2016 está calculado en 3,9% del PIB. Las finanzas públicas amenazan con una inminente iliquidez. La improvisada reforma tributaria de 2014 fue un rotundo fracaso: no sólo no consiguió nuevos recursos, sino que desincentivó la inversión nacional y extranjera. Con la reforma estructural de 2016, el Gobierno busca generar ingresos tributarios que aumenten gradualmente: para 2017 lo esperado es de \$7 billones, que equivalen a 0,8 % del PIB, hasta llegar a 2,7 %, que equivale a cerca de \$27 billones en 2022 (incluye el mantenimiento del gravamen del cuatro por mil).
- La Reforma tributaria estructural, 2016, no logrará tapar en su totalidad el hueco fiscal. Es razonable esperar un mayor endeudamiento público. La deuda neta del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB viene aumentando sostenidamente desde 2012, de 31,5% se elevó a 41,3% en 2016. En consecuencia, el juicio sobre la calidad de la deuda colombiana, por parte de las calificadoras de riesgo, cada día toma mayor importancia. La nación no puede perder el grado de inversión; significaría, de llegar a suceder, la elevación del endeudamiento, con impactos adicionales en menor llegada de inversión extranjera y un deterioro de la confianza en el país que hace menos competitiva a la economía colombiana. En consecuencia, mantener la calificación BBB es importante por dos razones: i) Impacta el costo de financiamiento de la economía (reduce el servicio de la deuda del Gobierno, libera recursos para inversión y programas sociales, menor costo de financiamiento para el sector privado, menores tasas de interés para vivienda); ii) mayor inversión extranjera, directa y de portafolio (incrementa la confianza y estabiliza la tasa de cambio nominal).

Un análisis sistémico y crítico de la Reforma tributaria estructural, 2016, requiere de analizar los componentes de la Hacienda pública: ¿cuál es su característica histórica, como es la estructura de los ingresos, como es la estructura de sus gastos, quien paga, quien se beneficia y qué tan eficiente es?

3. Poder y justicia.

Es la acción del tiempo la que establece en sus reales proporciones la veracidad o no de lo establecido en las cartas magnas de las sociedades. Así, las 14 reformas al Estatuto Tributario realizadas en Colombia entre los años 1990 a 2016 tienen un sello común: todas tienden, de una parte, a favorecer al capital y a asfixiar a la clase trabajadora y, de otra, a sobrecargar de impuestos a las clases media y popular atenuando, una y otra vez, las obligaciones de la oligarquía económica y política (Ver cuadro: sistema tributario colombiano 1990-2016).

Es la realidad, que contradice lo establecido en el artículo 363 de nuestra Constitución Política, que establece que *“El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”*. Letra muerta, al final lo que nos arroja la realidad es un sistema administrativo, fiscal y financiero clasista y regresivo, sobre el cual galopa y se fortalece la concentración de la riqueza en uno de los países más desiguales del mundo. El coeficiente de Gini, indicador ampliamente utilizado para medir lo bien o mal distribuido que está el ingreso entre los individuos, tiene un valor en Colombia de 0,52 y de 0,49 en el promedio de América Latina (un coeficiente de Gini que se reduce indica una mejora en la distribución del ingreso).

Es una realidad constante, histórica: el problema fiscal colombiano reside en que los terratenientes, empresarios, transnacionales, clase política y rentistas son renuentes al financiamiento de la hacienda pública. No obstante, son los principales usufructuarios y beneficiarios del Presupuesto general de la nación (Pgn), mediante subsidios, rentas, contratos, concesiones y apropiación fraudulenta. De acuerdo con Santiago Rojas Arroyo, director de la Dian, la evasión en el impuesto de renta de las empresas es 39 por ciento, lo que lleva a perder \$15 billones de pesos en recaudo; a ello se le agrega el abultado paquete de ‘gabelas’ tributarias que hay en las normas: los beneficios tributarios para empresas, en el 2015, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, tuvieron un valor de 17,2 billones de pesos y un costo fiscal de 4,7 billones. De acuerdo con los informes de la Procuraduría General de la Nación, por culpa de la corrupción, anualmente resultan afectados cerca de 20 billones de pesos de los presupuestos oficiales, y eso sin contar su impacto en el sector privado. En cuanto a la propiedad rural en Colombia, ésta se mantiene en estado primitivo, los ricos concentran la tierra, la tienen subexplotada, no pagan impuestos sobre ella y ejercen su poder político sin competencia.

Más y menos

Resultado de las reformas de los últimos 25 años, el Estado aumentó el recaudo de impuestos de 10 a 15,5 por ciento del PIB. Con la reforma tributaria estructural –por el empleo y la inversión– de 2016, el régimen proyecta ampliar la apropiación del PIB a 16,8 por ciento. Aun así, no se tapaná el hueco fiscal que dejó la caída abrupta de ingresos provenientes del petróleo: 3,4 por ciento del PIB entre 2013 y 2016; en cifras absolutas, los ingresos del gobierno nacional disminuyeron en \$24 billones. En Colombia, para el año 2016, los ingresos tributarios representan el 94,4 por ciento de los ingresos fiscales del gobierno nacional central (gnc).

Este no es un problema coyuntural. La hacienda pública exhibe un déficit estructural entre los ingresos y gastos: en 2016 los ingresos públicos fueron equivalentes a 15,6 por ciento del PIB y los gastos a 19,5 por ciento, por tanto, el déficit fiscal es de 3,9 por ciento, situación crónica que se “resuelve” (oculta) aumentando el endeudamiento público: la deuda neta del Gnc –como porcentaje del PIB– se elevó de 31,5 por ciento en 2012 a 41,3 por ciento en

2016, generando un alto costo en las finanzas públicas por pago de intereses y amortización de deuda.

Fuentes de los ingresos. La evolución de la estructura tributaria consolidó dos grandes impuestos a los contribuyentes en Colombia: IVA y Renta; juntos significan el 90 por ciento de esta fuente (incluye el 6,2 por ciento producto del GMF o 4×1.000); el otro 10 por ciento lo aportan la sobretasa a la gasolina, las multas, sanciones, concesiones, aranceles y timbre. Hay que resaltar: una de las características más importantes de esta estructura tributaria es la menor importancia de la tributación directa (y especialmente del peso de los impuestos a la renta y al patrimonio), frente a la tributación indirecta (fundamentalmente impuestos al consumo o a las ventas).

Estamos ante un cambio reciente con impacto fuerte. El impuesto a las ventas entró en vigencia en nuestro país a partir de 1965, afectando el consumo masivo solamente a partir del gobierno de Belisario Betancur. En 1990, el IVA representaba el 38,4 por ciento del total de ingresos tributarios del Gobierno Central, en 1996 alcanzó un máximo de 52,9 por ciento, luego desciende su participación hasta alrededor del 32 por ciento actual. El reciente *tradeoff* o cambio en la importancia relativa de cada impuesto se explica por el acopio de recursos cuantiosos para financiar el fortalecimiento de las fuerzas militares (en particular a partir de las administraciones Uribe-Santos), recurriendo de manera expedita a gravar el patrimonio de los grandes y medianos capitales en el país, inicialmente obligándolos a la suscripción forzosa de bonos públicos y posteriormente con el restablecimiento del impuesto al patrimonio y riqueza. El impuesto a la riqueza en Colombia fue creado por la ley 1739 de 2014, no es sino un disfraz de lo que conocíamos como el impuesto al patrimonio que ya venían pagando los colombianos en vigencias anteriores, tiene las mismas características produciéndose sólo un cambio en el nombre del impuestos; en 2015 pagaron esta contribución un total de 90.624 personas naturales y empresas (El hecho generador del impuesto a la riqueza es la posesión de un patrimonio neto igual o superior a \$1.000 millones de pesos).

En este giro de más y menos, el proyecto de reforma tributaria de 2016 proyecta elevar el IVA de 16 a 19 por ciento. En contraste, disminuye la tasa impositiva de las grandes empresas de 43 a 32. De aportar 43 pasarán a 32 por ciento en 2019, aunque según Santiago Rojas Arroyo, director de la Dian, el problema real no es el porcentaje, sino la poca participación, toda vez que solo 3.200 compañías, de un universo de más de 22.000, están aportando al recaudo tributario. Además, de igual manera, sigue la tradición de las últimas 14 reformas tributarias al ampliar la base tributaria obligando a declarar renta y a pagar tributos a más trabajadores, y a la clase media baja, los empleados con sueldos superiores a \$1,4 millones tendrán una retención en la fuente del 10 por ciento; la clase media baja deberá tributar más al reducirle el tope del ingreso gravable, y se establece un impuesto único a tenderos y otros pequeños comercios y negocios. En 2016, de aprobarse la Reforma, el Estado le sacará del bolsillo a la clase media y popular \$ 9 billones adicionales en impuestos y, para que no quede duda para quien gobierna, le rebajará \$2

billones a los dueños del capital, adicionales a las gabelas tributarias de las cuales ya vienen disfrutando

¿Qué significa una reforma tributaria estructural?

Hasta mediados del siglo XX, en Colombia el desarrollo fiscal produjo dos tendencias: i) aumento de la importancia del gobierno nacional frente a las finanzas departamentales y municipales; ii) dependencia de la tributación sobre la renta tanto a las personas naturales como a las sociedades (renta neta, exceso de utilidades e impuesto sobre el patrimonio); en 1950, el gobierno obtenía más de la mitad de sus ingresos de gravámenes de tal índole.

La estructura tributaria cambia a partir de la implantación del modelo de desarrollo neoliberal, en particular a partir de la década de 1980 y con las 15 reformas tributarias entre 1990-2016 (incluido el actual proyecto). Si bien se mantiene la primera tendencia anotada, la reforma tributaria estructural implica dos cambios: i) disminución del impuesto a personas jurídicas (actualmente representan el 5,3 por ciento del PIB; 80% por ciento del recaudo es pagado por el 1 por ciento de las empresas) y elevación relativa y absoluta del impuesto de renta a personas naturales (actualmente contribuyen con el 1,2 por ciento del PIB); ii) concentrar la carga tributaria sobre los ingresos del trabajo, principalmente sobre sectores medios y populares, mediante la retención en la fuente, gravámenes a los trabajadores por cuenta propia, microempresarios e impuestos indirectos, esto es, el IVA: entre 1990 y 2017 (de implementarse la actual reforma) la tarifa general pasaría de 10 a 19 por ciento.

Sistema tributario colombiano 1990-2016: Anticonstitucional, clasista y regresivo				
Año	Ley	Renta	IVA	Otros
1990	49	Reducción en el número de contribuyentes obligados a declarar	Aumentó la base (eliminación exenciones) Tarifa general del 10 al 12%.	Reducciones arancelarias Impacto 0,9% PIB
1992	6	Aumentó la base - se incluyen Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE)	Incluyó nuevos servicios a la base del IVA. Excluyó bienes de la canasta familiar. Tarifa general del 12% al 14% en 5 años.	Eliminación del impuesto al patrimonio. Impacto 0,9% PIB
1995	223	Tasas marginales del 20 y 35% a Personas Naturales y del 35% a P.J.	Tarifa general al 16%	Se creó el impuesto global a la gasolina. Impacto: 1.3% PIB
1998	488	Exonera los ingresos de las EICE, cajas de compensación y fondos gremiales.	Se gravó transporte aéreo nacional. Tarifa general al 15% a finales de 1999	Creación del gravamen a los movimientos financieros GMF (2 X 1000 temporal) Impacto: 0.4% PIB
2000	633	Exención para Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Deducción por inversiones en desarrollo C y T. Descuento por donaciones a instituciones de educación superior	Se gravó transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos. Tarifa general del 16%.	GMF del 3 X 1000 permanente. impacto: 1.8% PIB
2002	788	Límite de las rentas exentas. Sobretasa del 10% en 2003 y 5% desde 2004. - Nuevas rentas exentas. - Marchitamiento gradual de tratamientos preferenciales.	Ampliación de la base. Aumento de tarifa de 10% a 16% para algunos bienes. -Tarifa de 20% para telefonía celular. impacto: 0.8% PIB	Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares. Sobretasa a la gasolina: municipal y distrital: 18.5%; departamental: 6.5%; Distrito Capital: 25%.
2003	863	Sobretasa en renta del 10% (2004-2006). Creación de la deducción por inversión del 30%.	Algunos excluidos pasan a ser gravados al 7% - Nuevas tarifas del 3% y 5% (cerveza y de suerte y azar)	Aumento del GMF a 4 X 1000 (2004-2007) - Creación del impuesto al patrimonio (2004-2006): (tarifa de 0.3% del patrimonio > \$3.000 millones.) Impacto: 1.7% PIB
2006	1111	Eliminación de la sobretasa a partir del 2007. Reducción a la tarifa de renta de P.J al 34% en 2007 y 33% en 2008.	Algunos bienes pasan del 10% al 16%.	Impuesto al patrimonio a partir de 2007 (tarifa de 1.2% del patrimonio > \$3000 millones).

		Aumento del 30% al 40% para la deducción por inversión. Eliminación del impuesto de remesas.		GMF de 4 X 1000 permanente. Impacto: -0.4% PIB
2009	1370	Reducción del 40% al 30% para la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos.		Impuesto al patrimonio a partir de 2011, (tarifa de 2.4% del patrimonio > \$3000 millones y del 4.8% para patrimonios > \$5000 millones). impacto: 0.3% PIB
2010	1430	Eliminación de la deducción por inversión	Fiscalización de la DIAN al recaudo de IVA	Cerrar focos de evasión y eliminación progresiva del GMF (desaparecerá en 2018). Retención a pago de intereses de crédito externo. Eliminación de la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial. Reforma arancelaria. Impacto: 1.0% PIB.
2012	1607	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) para las personas naturales clasificadas en la categoría de empleados, es un sistema presuntivo y obligatorio de determinación de la base gravable y alícuota del impuesto sobre la renta y complementarios, el cual no admite para su cálculo depuraciones, deducciones ni aminoraciones estructurales. Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado (IMAS) para trabajadores por cuenta propia. Creación del impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) como el aporte con el que contribuyen las sociedades y personas jurídicas y asimiladas para el ICBF. Las empresas que cancelan el CREE no pagan parafiscales	Reforma del Impuesto al Valor Agregado –IVA, e impuesto al consumo, ganancias ocasionales, y normas anti evasión y anti elusión. Exclusión de algunos bienes susceptibles de pagar IVA. Los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestado bajo contrato (Catering), estarán gravados a la tarifa general del impuesto sobre las ventas.	A partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) , y en todo caso antes del 1o de julio de 2013, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)..
2013	1607	Creación de dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable de Impuesto Mínimo Alternativo -IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS.	El primero de enero de 2013 solamente estará permitido cobrar tres valores del IVA: 0% que se debe aplicar para toda la canasta básica familiar: 5% para la medicina prepagada que antes estaba en 10%. El 5% también será para algunos alimentos procesados como embutidos.	Restaurantes que operan como franquicia y grandes cadenas pagarán un impuesto al Consumo del 8%. Quienes ganen más de \$3'600.00 deberán pagar el Impuesto Mínimo Alternativo, Iman.
2014	1739	Creación del impuesto a la riqueza: estará a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. El Impuesto a la Riqueza se genera por la posesión de la misma al 1° de enero del año 2015, cuyo valor sea igual o superior a \$1.000 millones de pesos.	Mantuvo gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con una tarifa de 4X1.000 hasta 2018.	Creación de la sobretasa al CREE: Este tributo tendrá aplicación desde el año 2015 hasta el 2018. Descuento por impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición e importación de maquinaria pesada para industrias básicas.
2016	Proyecto	Elimina impuesto a la riqueza. Reduce impuestos a las empresas. Las sociedades pasarán de pagar cuatro impuestos directos, como son renta, Cree, sobretasa al Cree y riqueza, a uno solo: renta". La tarifa se reduce gradualmente de 43 por ciento hasta llegar a 32 por ciento en el 2019. Se eliminan exenciones y beneficios. En el caso de las personas naturales, se eliminan el Imán y el Imas, Las personas naturales pasan de 3 sistemas de declaración a 1. Se introduce un impuesto a los dividendos y se les pone un tope de 104 millones de pesos a las rentas exentas. Cooperativas, fondos de empleados y cultos religiosos no pagarán impuesto de renta, pero no podrán repartir excedentes. Se incorporan 500.000 nuevos declarantes, pues la declaración de renta será obligatoria a partir de	Aumenta la tarifa general de 16 al 19 por ciento. Los gastos de la canasta familiar que sí tendrán algún impuesto, según el proyecto de reforma tributaria del Gobierno, pesan el 41 % de los gastos de las familias. Algunos tendrían IVA de 19 %, como el aceite; otros, como ciertos productos de panadería, de 5 %; otros, impuesto al consumo, como el almuerzo. 4x1.000: pese a que se le ha considerado como impuesto antitécnico, se mantiene, por el recaudo que permite. Deducción plena del IVA de bienes de capital. Se reduce el techo para pertenecer al régimen simplificado de IVA; es decir que un número más alto de personas deben facturar el gravamen.	El impuesto a bebidas azucaradas será de \$ 300 por cada litro. Se pagará cuando se despacha desde el centro de producción. Para los cigarrillos, la reforma propone un cobro de \$ 2.100. El impuesto de hoy es de \$ 701. El recaudo esperado con ambos tributos, de 1,4 billones de pesos, se destinará a financiar la salud. Monotributo a comerciantes: Dirigido a pequeños comerciantes, este impuesto, que junta los tributos a la renta y el IVA, recaerá sobre tiendas, panaderías, peluquerías y negocios similares. Se trata de una tarifa mínima, según el Minhacienda, que busca formalizar el sector y facilitar su tributación. Eliminación de la exención del impuesto de renta derivada de la enajenación de vivienda de interés social (VIS) La gasolina pagará 3 impuestos: el impuesto nacional, la contribución

	ingresos de \$ 2,7 millones. Los empleados con sueldos de \$1,4 millones tendrán una retención en la fuente del 10%. La reforma propone una tarifa del 10 % a los dividendos de más de 29'753.000, y del 5 %, entre \$ 17 y \$ 29 millones. Solo la Dian podrá decir qué entidades sin ánimo de lucro pueden obtener el beneficio tributario del régimen especial que les aplica.		para fiscal y el impuesto por contaminar. Por ocultar bienes o inventar deudas para evadir impuestos por encima de los \$ 100 millones, habrá sanción de entre 48 y 108 meses de cárcel (4 y 9 años). Montos inferiores pagarán una multa del 20 %. La reforma va a generar unos ingresos tributarios que aumentan gradualmente. Para 2017 es de \$7 billones, que equivalen a 0,8 % del PIB, hasta llegar a 2,7 %, que equivale a cerca de \$27 billones en 2022.
Fuente: Ministerio de Hacienda			

4. Hacienda pública colombiana, historia reafirmadas en 2016

Es característica de la hacienda pública colombiana, a lo largo de su historia, su sed de consumo y gastos improductivos, no ajustada a los problemas y necesidades del desarrollo económico y social pero cuya participación en el PIB va en aumento. Su sistema de ingresos se caracteriza por la evasión y elusión fiscal de las clases ricas y la gravitación del sistema tributario sobre las clases pobres; su sistema de gastos está definido por una tendencia creciente de los gastos de funcionamiento y una tendencia errática de la inversión pública y de los gastos de bienestar social (educación, salud, vivienda, cultura, seguridad social, etcétera), ambientales y de Ciencia, Tecnología e Innovación. El proceso de expansión del Estado tiene, entonces, no un sentido orgánico, sino una dirección burocrática, autoritaria y represiva².

Al examinar la clasificación económica de los gastos efectuados por el gobierno nacional, resalta que en 1948 la relación porcentual del gasto corriente, en relación con el presupuesto general de gastos, representaba el 69,5 por ciento y la relación porcentual de la inversión pública 30,5 por ciento; para el año 1958 el primero asciende a 74,5 por ciento y el segundo cae a 25,5. Durante el período comprendido entre 1980-1988, los gastos de funcionamiento representaron en promedio un 76 por ciento del total y los de inversión el 24 restante. Esta distribución se modificó aún más durante 1989-1990, pasando el funcionamiento a representar el 80 por ciento del total del gasto. En 2016, los gastos de inversión continuaban representando tan sólo el 20,3 por ciento del Pgn. Para el año 2017, el presupuesto de gastos aprobado por el Congreso de la República suma \$224,4 billones de pesos (100%), su distribución absoluta y relativa es la siguiente: gastos personales y generales \$34,6 billones (15,5%), transferencias \$100,3 billones (44,5%), operación comercial \$2,2 (1%), servicio de la deuda \$54,3 billones (24,3%), inversión \$32,9 billones (14,7%). Esta tendencia típica la estructura de gasto en una hacienda pública consuntiva (orientada a gastos improductivos) y señorial: la una ascendente, en la línea del gasto simple de funcionamiento; la otra descendente, en la línea de la inversión pública.

² García Nossa, Antonio, (1981). ¿A dónde va Colombia? Tiempo Americano Editores Ltda, Colombia, pp. 45-48.

En resumen, de los 224.4 billones de pesos presupuestados para 2017, más del 56 % está destinado a gastos de personal, pensiones y al servicio de la deuda pública. No tiene sentido que hayan reducido el presupuesto de inversión en más del 10 %, mientras incrementan los gastos de funcionamiento en un 8.3 %. Esto significa, que hay una excesiva burocracia administrando entidades y programas ineficientes con poco impacto en el crecimiento y desarrollo de la economía del país. Así, por ejemplo, al Congreso de la República le asignaron un presupuesto de 441.000 millones de pesos en funcionamiento; si dividimos esta cifra entre los 268 congresistas, cada uno le cuesta al país alrededor de \$1.645 millones al año, sin sumar los tradicionales auxilios parlamentarios, llamados coloquialmente “mermelada”.

La estructura de los gastos 1947-2017

De acuerdo con la finalidad del gasto, la composición cualitativa de los recursos del gobierno se transformó radicalmente durante los últimos setenta años (1947-2017). El total de gastos del gobierno nacional sumaron en 1947 un total de \$368,5 millones, según el informe financiero del Contralor. En 1947, la participación más significativa recayó sobre las apropiaciones destinadas a la formación, apalancamiento y acumulación de capital (32,3%), en esta función se incluyen las apropiaciones para obras públicas, correos y telégrafos, agricultura, comercio, minas y petróleo. Siguen en orden de participación los gastos destinados a la regulación Estado-sociedad (22,8%, incluye gobierno general, relaciones exteriores y administración de hacienda) y los de represión y control ciudadano (18,0%, incluye justicia, policía y guerra). Las menos significativas estaban representadas por formación y reproducción de la fuerza de trabajo (9.8%, en un país que por entonces exhibía elevados coeficientes de analfabetismo, grave deterioro de la salud pública y no más de un 2 por ciento de la población con servicios de seguridad social) y sostenibilidad de recursos ambientales (2,9%, reforestación y dragados de ríos; la sostenibilidad ambiental nunca ha preocupado a las clases dominantes y rentistas en Colombia). Los intereses de la deuda pública y la amortización de la deuda representaban 14,2 por ciento de los gastos del presupuesto nacional (ver gráfico I A).

Gráfico 1 A. Distribución porcentual del PGN 1947, según funciones sistémicas del Estado

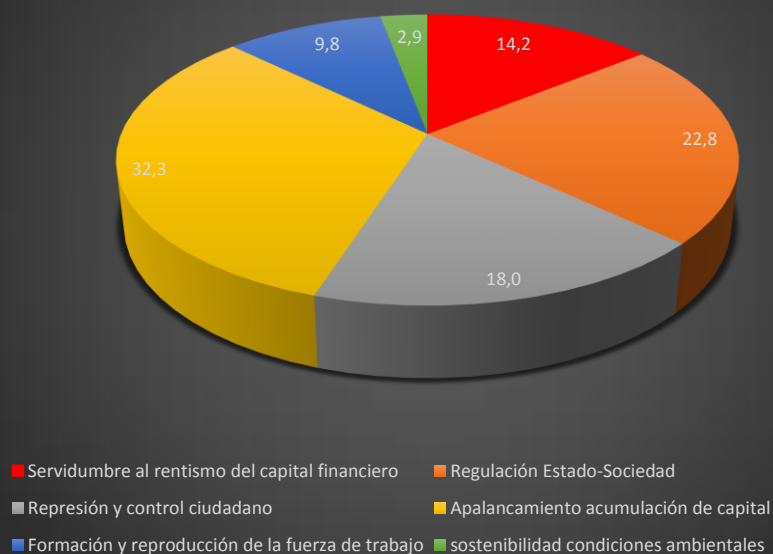
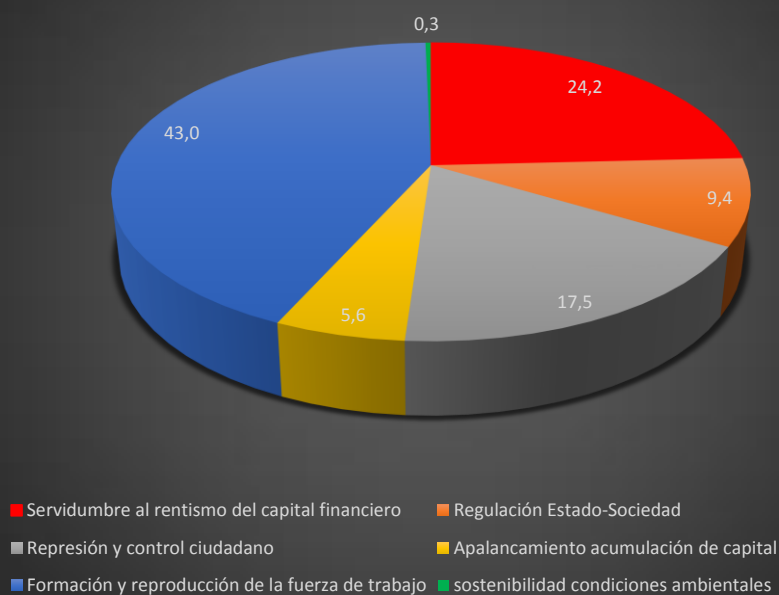


Gráfico 1 B. Distribución porcentual del PGN 2017, según funciones sistémicas del Estado



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016.

El Pgn para el año 2017, llamado “Para la nueva Colombia”, asciende a \$224,4 billones, de los cuales \$209,3 billones se financia con aportes de la Nación y \$15,2 billones con recursos propios de las entidades descentralizadas del orden nacional; respecto al año 2016 aumentó en 6,6 por ciento. Los gastos están dirigidos prioritariamente a la formación y reproducción de la fuerza de trabajo (43,0%, conformado principalmente por los gastos de educación, salud y protección social: 57% de este rubro), servidumbre al rentismo del capital financiero (24,2%, por intereses de la deuda pública y amortización), y represión y control ciudadano (17,5%, incluye defensa y policía, fiscalía,

inteligencia, justicia y del derecho); estas tres funciones sistémicas concentran el 85 por ciento del Pgn.

Un cambio drástico en la función sistémica del Estado en los últimos setenta años es la casi desaparición del apoyo a la formación de capital (de 32,3% en 1947 cayó a 5,6% en 2017), debido a la radical privatización de la economía, al abultado peso de la servidumbre de la deuda pública y a la orientación burocrática, asistencial, autoritaria, improductiva y represiva de las funciones públicas.

Esta distribución presupuestal no es una relación circunstancial en el sistema colombiano de finanzas públicas, sino una tendencia sostenida en la propia estructura política del Estado. De allí que pueda constatarse en los últimos setenta años un crecimiento en el servicio a la deuda pública (financiarización de la economía: el capital especulativo domina al capital productivo y el Estado pierde el control y regulación financiera y monetaria), una alta participación del gasto represivo (producto del conflicto armado interno y la violencia del Estado como estrategia de control y apaciguamiento de la protesta social), la burocratización de las funciones pública (cerca de 1,2 millones de funcionarios, policías y fuerza pública, esto es, el 5% del empleo nacional) y, ante el desempleo estructural, los bajos ingresos y la informalidad laboral y la pobreza generalizada, el gasto público cubre los requerimientos de un “salario social”, las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo y mediante el asistencialismo y el clientelismo refuerza la naturaleza política oligárquica de la función pública.

La estructura de los ingresos 1947-2017

La historia fiscal del país está caracterizada por la evasión y elusión de las clases dominantes (oligarquía, terratenientes, capital foráneo) y la tributación excesiva de las clases pobres.

Para el año 1947, la distribución de las declaraciones de renta por agrupaciones, según el monto, muestra que la mayor parte de las declaraciones individuales corresponde al grupo inferior, y en cambio, la mayor parte del rendimiento proviene del grupo más alto: el 90 por ciento de las declaraciones sólo equivalen al 20 por ciento del producto total; más del 80 por ciento del producto corresponde a al 10 por ciento de las declaraciones. En ese tiempo, los dividendos no gravaban a los accionistas (sólo hasta el proyecto de reforma de 2016 se intenta tímidamente empezar a gravarlos); las sociedades pagaban menos renta que las personas naturales; las 33 compañías más grandes (3% del número total de compañías gravables) declaraban dos terceras partes del total de renta de capital (correspondían a las compañías dedicadas a la fabricación de textiles, cerveza y tabaco); la contribución de las sociedades agrícolas era insignificante. Los impuestos indirectos más productivos eran los derechos de aduana, los de giros y operaciones de cambio y los de consumo de gasolina y timbre nacional. En algunos casos las leyes de impuestos trataban de canalizar las inversiones, mediante exenciones de pago

del impuesto sobre la renta y del gravamen sobre el patrimonio (las compañías vinculadas a la manufactura de hierro o del acero, por ejemplo, estaban exentas de tales impuestos por un lapso de diez años)³.

En 1959, de acuerdo con estudios de la Cepal, de un total de 950.000 declaraciones de renta (el total de la población sumaba 15 millones de personas) sólo eran gravadas 240.000. El 70 por ciento del rendimiento del impuesto lo producían unos 36.000 contribuyentes de escaso significado, afirma en su informe el Grupo asesor de la Cepal. El problema tributario reside, según el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, en el hecho de que las clases capitalistas no tienen ni toleran las costumbres tributarias, evaden los impuestos sobre la herencia y sobre las tierras, y acostumbran a sacar del país su fortuna.

Esta práctica fiscal explica el mayor crecimiento de la presión tributaria indirecta y la disminución de la presión tributaria sobre las sociedades de capital. Si bien la carga tributaria por persona aumentó en 74 por ciento durante el decenio 1948-1958, los impuestos directos (ajustados a los patrimonios y rentas personales) descendieron del 41 al 37,8 por ciento en ese período; en paralelo, la tributación indirecta se elevó de 59 a 62,2 por ciento, demostrando la creciente gravitación de la hacienda pública sobre las clases más pobres. En 1948 las personas naturales contribuían con el 39,6 por ciento y las sociedades con el 60,4 por ciento; en 1957 varió notablemente esta proporción, pagando las primeras el 45,4 por ciento y las segundas el 54,6 por ciento.

iferencias sociales, económicas y políticas ocurridas durante este tiempo. La expansión de los pagos en intereses y comisiones de la deuda externa e interna del gobierno, crónicamente ha ocasionado una creciente absorción de los recursos públicos. En efecto, el análisis de la estructura de este tipo de hacienda pública, orientada hacia la sustentación de las clientelas de partido en la expansión burocrática del Estado y financiada con ingresos de las clases pobres, sirve para fijar las bases de una ley de hierro de este sistema regresivo de finanzas públicas: la ley del déficit crónico. Esa ley se encuentra aplicada, inexorablemente, en la hacienda pública de los siglos XIX-XX y en lo corrido del siglo XXI, no obstante los profundos cambios y las enormes d

En el siglo XIX, el déficit fiscal no sólo se convirtió en una en una constante del presupuesto nacional, sino que dio origen a un sistema de endeudamiento que tomaba más del 50 por ciento del presupuesto en el servicio de la deuda pública. Este principio deficitario de la hacienda pública se inició con las guerras de independencia, financiadas con empréstitos ingleses, en condiciones usurarias que rebasaron la capacidad de pago y los niveles productivos de un débil e incipiente país. El principio del déficit fiscal está enraizado en un hecho que conserva su inmunidad a lo largo de toda la historia colombiana: la falta absoluta de adecuación entre el sistema colonial de ingresos y el sistema republicano de gastos. Tradicionalmente sólo han existido

³ Currie, Lauchlin, (1951). Programa de Fomento para Colombia, Banco de la República, Colombia, p. 303.

dos técnicas para enfrentar este problema hereditario del déficit crónico de una hacienda pública señorial: el endeudamiento público (con empréstitos externos o deuda pública interna) o el recorte drástico del gasto social y la inversión, generando desocupación y recargando la solución del problema fiscal sobre los hombros de las clases más pobres⁴.

En 2015, 2.086.085 contribuyentes presentaron declaración de renta por el año gravable 2014, de los cuales el 59,5 por ciento (1.241.499) declararon impuesto a cargo mayor a \$0 por una cuantía de \$6,6 billones; mientras que para el 40,5 por ciento restante, su actividad generadora de renta no condujo a liquidación alguna de impuesto. Por su parte, 619.944 contribuyentes que equivalen al 29,7 por ciento, declararon saldo a pagar mayor a \$0 en la suma de \$1,4 billones; lo anterior, permite afirmar que en términos del monto declarado como impuesto a cargo, sólo el 21,4 por ciento fue declarado como saldo a pagar, lo que permite establecer que el restante 78,6 por ciento ya fue cancelado vía retención en la fuente, imputación de saldos a favor no solicitados y, o anticipo de impuestos. El 63,5 por ciento de los contribuyentes (1.325.389) dedujo retenciones en la fuente por valor de \$5,79 billones, equivalentes al 88,3 por ciento del impuesto a cargo.

Para el año 2016, según la Dian, declararon renta 2'094.023 personas naturales (en un país de 48,8 millones de personas). La cifra oficial de recaudo, estimada por la Dian, es de \$1,5 billones (muchos declarantes que deben pagar impuesto de renta ya han abonado parte de su obligación mediante la retención en la fuente). Sumando la retención en la fuente a título de renta, el IVA y el timbre, el recaudo en el 2015 fue de \$2,97 billones y de \$ 3,07 billones de pesos en 2016.

Para el año 2016, los ingresos fiscales del Gnc suman \$127.8 billones: \$120,6 billones son de origen tributario (94,4%), \$0,7 billones no tributarios (0,5%), \$1,9 billones fondos especiales (1,6%) y \$4,5 billones rendimientos y excedentes financieros (3,5%).

En Colombia, el impuesto a la renta de personas jurídicas equivale a 5,3 por ciento del PIB; con la reforma tributaria el propósito del Gobierno es disminuirlo a una proporción similar al promedio de los países de la Ocede: 2,6%. E el 80 por ciento de éste recaudo es pagado por el 1% de las empresas. El impuesto de renta a personas jurídicas equivale a 5,6% en Perú, 4,2% en Chile, 3,0% en Argentina, 3,1% en Brasil y 2,6% en México.

Con la reforma tributaria estructural de 2016, se reduce la tarifa de la tributación de las empresas, para que, según el Ministro de Hacienda, puedan ser más competitivas y generen empleo: de aportar 43 pasarán a 32 por ciento en 2019. Actualmente, de un universo de más de 22.000 empresas sólo 3.200 compañías están aportando al recaudo tributario; además, la evasión en el impuesto de renta de las empresas es del 39 por ciento, lo que lleva a perder 15 billones de pesos en recaudo anual.

⁴ García, Nossa, Antonio. Op. Cit., pp. 47-48.

El impuesto de renta de personas naturales recaudado por el Gnc, equivale a 1,2 por ciento del PIB. Con el proyecto de reforma tributaria estructural de 2016, el propósito del Gobierno es aumentarlo a una proporción similar al promedio de los países de la Ocde: 5,9%. El impuesto de renta personas naturales en México es de 3,0% del PIB, en Argentina 2,8%, en Perú 2,0%, Brasil 1,8% y Chile 1,4%. Actualmente las personas que tienen que declarar son aquella que tienen ingresos/mes por encima de \$3'400.000 (2.244.114 declarantes; equivalente a 8,1% del total de personas que perciben ingresos); con la reforma de marras las personas naturales tendrán que declarar renta a partir de ingresos mensuales superiores a \$2'479.417 (2.683.977 declarantes); lo que implica que más de 440.000 personas adicionales ingresarán al sistema tributario.

Mirando hacia la Ocde

En Colombia la composición del impuesto de renta, entre naturales y jurídicas, es la opuesta a la que registran los países de la Ocde. Aquí la proporción es de 82 por ciento jurídicas y 18 por ciento naturales; allá es 30,5 por ciento y 69,5 respectivamente. La dirección del sistema fiscal nacional se orienta a asimilarse a la estructura de los países de tal organización internacional.

De manera similar, la actual tarifa del IVA en Colombia es de 16 por ciento; en los países de la Ocde es de 18,9 por ciento. El monto de recaudo por IVA en el país equivale a 5,1 por ciento del PIB; en los países de la Ocde esta proporción es de 6,5 por ciento. El recaudo por IVA en proporción al PIB es de 8,2% en Chile (la tarifa es de 19%), 7,6% en Brasil (IVA de 19), 7,2% en Argentina (IVA de 21), 7,0% en Perú (IVA de 18), 3,5% en México (IVA de 16).

En conjunto, los ingresos del Gnc producto de la reforma aumentarán –de ser aprobada tal y como está– en porcentaje del PIB, 0,8 por ciento en 2017 (para un total de ingresos del Gnc de 15,7% del PIB) hasta 2,7 por ciento en 2022 (para un total de ingresos del Gnc de 16,8% del PIB).

Sin embargo, a pesar de la reforma, la senda de gasto del gobierno nacional no registrará cambios estructurales en el PIB 2017: funcionamiento: 13,7 por ciento; intereses de la deuda pública: 3,2 por ciento; inversión: 1,4 por ciento. El total de gastos del Gnc para igual año ascienden a 18,3 por ciento; en consecuencia, el hueco fiscal no se cierra aun con la puesta en marcha del nuevo estatuto tributario, el déficit se estima en 2,6 por ciento del PIB. Por tanto, es de esperar un aumento del endeudamiento público, recorte en el gasto social y, como no, una nueva reforma tributaria, siguiendo la tradición del último cuarto de siglo.

Por tanto, con la reforma tributaria estructural de 2016 el país prosigue por la misma senda ya recorrida desde décadas atrás, lo que reafirma la historia de la hacienda pública colombiana, tanto en su sistema de ingresos como en el de gastos. Parece una historia de nunca acabar.

5. El movimiento popular, en lo táctico y lo estratégico

La contrapropuesta de parte del movimiento polar colombiano a la Reforma tributaria presentada por el gobierno debe enmarcarse en lo establecido en el artículo 363 de nuestra Constitución Política: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

En particular, los planteamientos políticos deben diferenciarse y estructurarse en cuatro campos diferentes, aunque relacionados:

- i) La estructura de los ingresos tributarios: impuestos directos Vs indirectos; impuesto a personas naturales Vs personas jurídicas; impuestos al capital Vs impuestos a los ingresos del trabajo; progresividad de los impuestos (quien más tiene más paga). En particular debe atacarse la especulación financiera y promoverse el impuesto predial progresivo como instrumento para que la tierra se utilice intensivamente, de acuerdo con su vocación. Una propuesta concreta consiste en desgravar todos los bienes de la canasta básica familiar y hacer equivalente el salario mínimo legal con el costo de ésta. Las transnacionales dedicadas a la explotación de los recursos minero energéticos también deben ser fuertemente intervenidos en sus rentas y giro de ganancias al exterior. Debe promoverse una mayor responsabilidad fiscal de los departamentos y municipios acorde con sus recursos, estructuras y gastos públicos
- ii) La estructura de los gastos: Políticamente es importante orientar el gasto del Estado hacia la inversión y la garantía efectiva y universal de los derechos económicos, sociales y culturales en un marco de desarrollo sostenible. Es absurdo que en el PGN se haya recortado el 41% del presupuesto de inversión a la cartera del agro, a sabiendas que se deben garantizar los programas de inversión rural del postacuerdo de paz y la sostenibilidad del programa “Colombia Siembra” para sustituir más de 10 millones de toneladas de alimentos importados y aumentar las exportaciones agrícolas para generar mayores ingresos y empleos rurales en nuestro campo; en contraste, tampoco tiene sentido que hayan aumentado el presupuesto a las fuerzas militares en un 2.8 %, para 2017, teniendo en cuenta los procesos de paz con las Farc-EP y el ELN.
- iii) Eficiencia y eficacia de la Hacienda pública. Es importante reducir los gastos improductivos y la burocracia estatal. A su vez, la tecnificación de las entidades tributarias deben conducir a reducir la evasión y elusión enquistada en las personas naturales de altos ingresos, los empresarios y los terratenientes. El problema estructural de la corrupción es un mal que atenta contra la democracia, la equidad y el desarrollo sostenible del país, por tanto debe erradicarse de raíz.
- iv) Endeudamiento público. La ciudadanía debe presionar para realizar una veeduría sobre las condiciones y orientación de la deuda pública contraída en el período constitucional ¿quién se benefició de estos empréstitos, en qué condiciones y qué resultados se obtuvieron? Hacia el futuro, debe exigirse la aplicación de los equilibrios presupuestales, el debate democrático sobre decisiones de

endeudamiento y la veeduría ciudadana sobre la ejecución de los recursos.

- v) Finalmente, y más de carácter estratégico, implica el debate sobre el modelo de desarrollo, la institucionalidad democrática, la conciencia, organización y lucha de la clase trabajadora y el movimiento popular colombiano.

<http://www.democraciaenlared.com/2016/10/reforma-tributaria-estructural-2016.html>