

¿ES EQUITATIVA LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA?



YANNETHE CRISTINA CUBIDES GARZON

**Trabajo de grado como requisito para optar al título de
Especialista en Finanzas y Administración Pública**

Asesor

CÉSAR AUGUSTO BERNAL TORRES

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015**

¿ES EQUITATIVA LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA?



YANNETHE CRISTINA CUBIDES GARZÓN

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
ESPECIALIZACION EN FINANZAS Y ADMINISTRACION PÚBLICA
CAJICA – JULIO 2015**

ENSAYO

¿ES EQUITATIVA LA CARGA TRIBUTARIA EN COLOMBIA?

YANNETHE CRISTINA CUBIDES GARZON

Cajicá Julio de 2015

RESUMEN

Este ensayo analiza el sistema tributario Colombiano, el cual se caracteriza por constantes cambios que generan inestabilidad para los contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad en su distribución; teniendo en cuenta la necesidad de recursos fiscales para atender el gasto público, desde 1990 el Congreso y los sucesivos gobiernos han aprobado más de diez reformas tributarias; se requiere una transformación integral a fin de unificar, consolidar y simplificar el régimen, fomentando la equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios del Estado, y de esta manera contribuir a reducir la informalidad, la evasión y la elución de los impuestos, incrementando la competitividad, generando un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, el crecimiento económico del país. A través del tiempo en Colombia, los incentivos y exenciones han beneficiado a los llamados grandes contribuyentes quienes se tipifican como recaudadores de impuestos pero no contribuyen en la media de su capacidad de pago. De esta investigación conceptual se deduce que el tratamiento preferencial genera inequidad tributaria; es así que las reformas fiscales se caracterizan por el protagonismo del mercado como asignador de recursos, ineficiencia administrativa, mayor gasto público que a la larga es lo que reclaman los contribuyentes ya que en muchas ocasiones no se ve reflejado en el bienestar del pueblo.

¿Es equitativa la carga tributaria en Colombia?, Trabajo de Grado para optar por el título de Especialista en Finanzas y Administración Pública, Universidad Militar Nueva Granada

Palabras claves: tributación, equidad, eficiencia, carga tributaria, distribución del ingreso, impuesto a la renta, retenciones en la fuente

ABSTRACT

This essay analyzes the Colombian tax system which is characterized by Permanent changes that generate instability to the tax payers, complexity to its interpretation and inequality in its distribution. Taking into account the need for fiscal resources to meet the public expenditure, Colombian Congress and successive governments have adopted more than ten tax reforms since 1990; a comprehensive transformation is required in order to unify, consolidate and simplify the tax regime, promoting equity, without affecting significantly the tax revenue, and thus contribute to reducing informality, evasion and elution of taxes, increasing competitiveness, creating a more dynamic behavior of investment, employment and hence economic growth of the country. Over time in Colombia, incentives and exemptions have benefited the called large taxpayers who are classified as tax collectors but do not contribute in the same way of their ability to pay. In brief, this investigation concludes that economic inequality in Colombia is caused by preferential tax treatment; therefore tax reforms are characterized by the prominence of the market as allocator of resources, administrative inefficiency, increased government spending that ultimately is what taxpayers demand due to the fact that taxes are not reflected in the welfare of the people.

INTRODUCCION

La estructura tributaria de un país influye directamente en su crecimiento económico y competitivo; a través de un buen sistema impositivo, el Estado no solo garantiza la generación de recursos suficientes para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y mantener la estabilidad de las finanzas públicas, también moldea los incentivos privados para invertir, generar empleo y explorar alternativas de

negocio en nuevos sectores económicos, influyendo directamente en las posibilidades de transformación productiva del país.

Cuando un sistema tributario se caracteriza por tener una estructura tarifaria muy alta, un grado de complejidad innecesario, un sistema de exenciones tributarias incoherente con la política económica del Estado, una base impositiva pequeña, y gravámenes excesivos para ciertas inversiones, pone en riesgo la consecución de las metas de crecimiento económico, productividad, equidad y progresividad. Por esta razón, una estructura tributaria adecuada debe procurar, en la medida de lo posible, reducir las distorsiones que generan los tributos sobre las decisiones de los agentes económicos, al tiempo que genere los incentivos para que estos estén en una constante búsqueda por mayores niveles de productividad

La política tributaria ha tomado la propuesta del modelo de reforma neoliberal, el cual propone enfocarse en mejorar la eficiencia del sistema tributario. Sin embargo, la primera pregunta que surge es ¿el sistema tributario ha ganado en eficiencia? Los estudios disponibles y los expertos coinciden en que la eficiencia del sistema está muy lejos de alcanzarse; por el contrario, las reformas de los últimos 20 años han contribuido a hacer más complejo e ineficiente el esquema tributario. Esto hay que cruzarlo con los intereses particulares de los agentes económicos que mediante el cabildeo logran perforar la norma fiscal e introducir una serie de beneficios particulares.

En Colombia las reformas tributarias solamente resuelven problemas coyunturales de financiamiento de los gobiernos, en tanto que agravan los problemas de desigualdad y pobreza. Concomitantemente, esta estructura tributaria grava más a los asalariados y personas de menores ingresos y privilegia a los grandes capitales; el sistema tributario castiga a las empresas públicas que, a pesar de su reducido número en comparación con las grandes empresas privadas, Soportan una buena parte de la carga de impuestos directos. Los mecanismos de

retención han hecho que grandes sectores de la sociedad tributen, con lo cual soportan una importante carga tributaria, que no pueden evadir, como sí lo hacen los grandes contribuyentes que encuentran muchos mecanismos para hacerlo, legales e ilegales. Gran parte de las exenciones tiene el efecto de suministrar un subsidio neto del gobierno hacia las industrias privadas, proveyéndoles además un aparato de legitimación política en el cual los grandes capitales privados reclaman reducciones sustantivas en sus impuestos al declararse ellos mismos como los grandes aportantes del Estado.

Para el crecimiento y el desarrollo de los países no sólo importa contar con niveles apropiados de tributación, sino también contar con una estructura tributaria flexible y que además satisfaga los principios de eficiencia, equidad y sencillez administrativa. Desde el punto de vista de la eficiencia, la literatura ha reconocido que no todos los impuestos generan las mismas distorsiones sobre las actividades productivas

DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA

En los últimos veinte años y de la mano del proceso de apertura económica, se ha observado un continuo proceso de cambio en la estructura tributaria del país caracterizado inicialmente por una altísima inestabilidad de la norma tributaria, la cual en promedio ha sufrido una reforma cada 18 meses; La filosofía de tales reformas se inspira en los postulados del modelo neoliberal y su fin es el de beneficiar las rentas de capital concentrando buena parte del contenido de las reformas en su desgravación progresiva. Desde este punto de vista la economía política neoliberal señala que los esquemas tributarios basados en rentas progresivas desincentivan la inversión y el ahorro, llevan a crecimientos de la economía por debajo de su producto potencial y desembocan en problemas de estancamiento económico y desempleo de allí la importancia que se atribuye a la desgravación de las rentas de capital como mecanismo para servir al interés

público, puesto que esta política tributaria permitirá mayores tasas de crecimiento económico que llevan a mejoras en el bienestar social y a la superación de la pobreza, de tal manera que si se limita el crecimiento económico se está atentando contra el crecimiento y por ende contra el bienestar social (Clavijo, 2005).

En este modelo los impuestos no son vistos en su función redistributiva de la riqueza sino en su función de financiamiento del Estado, la capacidad redistributiva de la política tributaria del modelo neoliberal, capacidad que implica gravar con más impuestos a quien más riqueza posea pero cambia el foco de en qué dimensiones se crea la riqueza, trasladándolo desde la renta hacia el consumo, con el fin de defender la eficiencia del sistema tributario, entendido como su capacidad tanto para no afectar las distribuciones del mercado, como la capacidad de tener una alta relación costo - beneficio en el recaudo.

De acuerdo con Smith (1776), La tributación óptima se basa en cuatro principios denominados máximas; se reconocen tres fuentes de recaudo que son: las rentas, las ganancias y los salarios, de modo que cualquier tributo al ser instaurado bajo la definición de su sujeto pasivo, permite extraer recursos de alguna de esas fuentes, constituyéndose además en fuente de distorsión en la economía, pues el tributo se manifestaría como mecanismo de redistribución de recursos, lo que en otros términos significa que se afecta la asignación inicialmente hecha por el mercado en los casos en que este opere. Pero sin ser suficiente la delimitación de los fondos afectados por el tributo, Smith, consideró que la responsabilidad del ciudadano en relación al pago del tributo obedece a la legitimidad de la autoridad que lo impone, haciéndose necesario un marco de condiciones como guías de acción del gobierno para no menoscabar esa presunta legitimidad, las cuales se sintetizan en las citadas cuatro máximas de Adam Smith I. Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir 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, II. El

tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado, y en modo alguno arbitrario, III. Todo tributo o impuesto debe exigirse en el tiempo y modo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente, IV. Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello, o más de aquello, que entra efectivamente en el Tesoro público del Estado.

El primer principio citado ha inducido a que se gesten teóricamente dos perspectivas de la tributación. Una que responde a la capacidad de pago del contribuyente (justicia) y otra en que el tributo resulta funcionar como un precio, de modo que según la cantidad y calidad del bien público que se recibe, también se paga. En la práctica, esta ambigüedad en el principio se ha resuelto a favor de la justicia, de modo que el impuesto pagado no tiene que guardar relación directa alguna con el beneficio que se recibe, lo que tampoco significa que exista una motivación real a reglamentar estructuras progresivas dado que esto supone desincentivos a las actividades de inversión, llegándose de hecho a considerar ampliamente al gasto como mecanismo útil de redistribución del ingreso.

Los otros tres principios se pueden asociar con la certidumbre, el control de los desincentivos que genera la estructura tributaria y la eficiencia en la administración respectivamente, en virtud de esa eficiencia es necesario analizar el concepto de equidad desde el punto de vista de la tributación, para Slemrod (2000), existen dos conceptos de equidad tributaria: equidad horizontal y equidad vertical; de acuerdo con la primera agentes económicos similares deben tributar de manera similar, de acuerdo con la segunda, agentes diferentes deben tributar de manera diferente. Estos criterios se hacen operativos utilizando uno de dos principios: 1. El principio de los beneficios económicos, según el cual los agentes deben tributar en función del grado en que se benefician del sistema económico. Esto equivaldría a decir que los impuestos corresponden al “precio” de los servicios públicos recibidos. Este enfoque no es muy atractivo ya que elimina la posibilidad

de utilizar la estructura tributaria para afectar la distribución del ingreso. Además, su implementación es compleja pues es casi imposible identificar la magnitud de los beneficios que recibe cada individuo; 2. El principio de la capacidad de pago, según el cual los impuestos pagados por los agentes económicos se relacionan con su nivel de bienestar económico donde en la práctica la renta y/o el consumo son las medidas utilizadas para determinar la capacidad de pago. Es preciso señalar que estas medidas no responden a un criterio de “justicia” el cual es más afín a cuestiones éticas y a juicios de valor, sino que se justifican por la necesidad del sistema fiscal de tener un concepto de bienestar que pueda ser utilizado en la práctica.

El principio de tributación óptima desarrollado por Ramsey (1927), según el cual es deseable imponer mayores tasas impositivas a los bienes que tienen menor elasticidad precio de la demanda, entra en contradicción con el principio de equidad horizontal ya que para un mismo nivel de ingreso habrá diferentes tasas de tributación, en función de las diferentes canastas de consumo de cada agente.

Hay que señalar la contradicción entre equidad y eficiencia. Una revisión de la literatura sobre el tema muestra que una buena parte de los trabajos empíricos se ha ocupado en verificar la existencia un trade off entre eficiencia y equidad de los impuestos, el argumento central es simple: si un impuesto es más equitativo o redistributivo del ingreso (progresivo) atentara contra la eficiencia económica en la medida en que reduce tanto en el corto como en el largo plazo el stock de capital y por ende el crecimiento de la economía con sus consecuentes efectos sobre el empleo y el bienestar, condición contraria ocurre cuando el sistema se basa en impuestos inequitativos o regresivos, como los impuestos al Valor Agregado y al Consumo. Escobar (2003)

Siguiendo a Steiner y Soto (1999), podemos clasificar los impuestos en impuestos al gasto e impuestos al ingreso. Los primeros incluyen impuestos a las

ventas, IVA, a las transacciones financieras, al comercio internacional y a bienes específicos. Los segundos incluyen el impuesto sobre la renta de las personas naturales y jurídicas, impuestos a la nómina, a la seguridad social, a la propiedad y al patrimonio. Los impuestos al consumo son menos distorsionantes que los impuestos sobre la renta, en el sentido en que los primeros no distorsionan las decisiones inter temporales en la misma medida que los segundos. De otra parte, los impuestos al gasto son más regresivos que los impuestos a la renta, en tanto una persona pobre consume una proporción más elevada de su ingreso que una persona rica, bajo la misma tasa impositiva.

Según la teoría de los ingresos públicos, los impuestos son las aportaciones obligatorias al Estado de tipo monetario, sin contraprestación específica y que se realizan en función de la capacidad económica de los sujetos. Se trata, por consiguiente, de una figura de los ingresos públicos que tiene una naturaleza eminentemente coactiva. No obstante, la naturaleza obligatoria de los impuestos puede ser un campo favorable para la generación de situaciones injustas, donde un grupo social utilice el mecanismo fiscal en su propio beneficio y, asimismo, un exceso de impuestos puede tener un alto coste en términos de eficiencia al disminuir la frontera de posibilidades de producción.

De acuerdo con Ramírez (2011), y la doctrina jurisprudencial, se establece, en algunos casos expresamente y, en otros implícitamente, que los tributos deban ser creados por una ley en sentido formal (principio de legalidad), que todos los individuos deben concurrir al mantenimiento del estado (principio de generalidad), que los impuestos son los tributos que gravan manifestaciones de capacidad económica (principio de capacidad contributiva), que debe darse el mismo tratamiento tributario a quienes se encuentren en las mismas circunstancias y que dichas circunstancias si bien se refieren, fundamentalmente, a la capacidad contributiva, pueden referirse a otros aspectos siempre que sean razonables (principio de igualdad); que el impuesto debe comprender una cuota parte de la

base de medición o base imponible (principio de proporcionalidad) y que esa proporción no debe alcanzar una magnitud tal que desnaturalice o haga desaparecer la renta o el patrimonio del individuo (principio de no confiscatoriedad).

Colombia es el país más desigual en términos de ingresos de Suramérica y el cuarto de Latinoamérica y el Caribe (LAC), superado sólo por Haití, Guatemala y Honduras. Tal y como sucede en casi toda la región, esta situación tiene el agravante de darse en un contexto de baja movilidad social: intergeneracionalmente los pobres suelen ser siempre los mismos. Mientras la desigualdad por lo menos la que captura el Índice de Gini (el cual mide hasta qué punto la distribución del ingreso o en algunos casos, el gasto de consumo entre individuos u hogares de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa), disminuyó durante la pasada década en casi toda la región entre 2000 y 2009 el Gini se redujo de 0,63 a 0,58 en Brasil, de 0,57 a 0,52 en Chile y de 0,53 a 0,47 en Perú² en Colombia se mantuvo alrededor de 0,58, si bien la pobreza se redujo de 35,9% en 2002 a 23,2% en 2010³. La desigualdad tiene serias implicaciones económicas y sociales, incluidas un menor crecimiento y un mayor nivel de criminalidad (Steiner y Cañas, 2013).

Con el objetivo de lograr equilibrio en las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, el mejoramiento de la distribución de los ingresos, y la reducción de la pobreza, surge como uno de los objetivos prioritarios de la política pública en general y de la política fiscal desde 1990 llevando a cabo trece reformas tributarias del orden nacional. Si bien en su gran mayoría éstas han sido de carácter “fiscalista”, durante la última década también se buscó aumentar la competitividad por medio de estímulos tributarios. Tal es el caso, por ejemplo, de la deducción por inversión en activos fijos productivos establecida por la Ley 863 de 2003 (desmontada con la mini reforma tributaria de 2010, Ley 1430)¹². En general, las reformas tributarias tuvieron un impacto positivo sobre los ingresos tributarios. Mientras en 1994 el recaudo tributario del Gobierno Nacional Central (GNC) representaba el 8,5% del

PIB, en 2004 era de 11,9% y en 2011 de 13,6%. Cabe destacar que entre 2002 y 2008 el déficit del GNC disminuyó desde 5,7% del PIB hasta 2,6%, lo que se explica en el efecto que tuvieron los altos precios del petróleo y otros productos de exportación así como el dinamismo que exhibido por la economía colombiana. Es importante resaltar que el Gobierno proyecta un déficit estructural promedio de 2,2% del PIB para (2013-2017). Ello sugiere que existe una brecha que debe cerrarse con mayor recaudo o menor gasto. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público).

La progresividad de la política fiscal, en Colombia respondió al interés de financiar un mayor nivel de gasto público, en particular de gasto social, que se explica en gran medida por la Constitución de 1991, pues en esta se hace obligatorio el aumento del gasto social por parte del gobierno nacional. El aumento de las transferencias intergubernamentales y la creación de nuevos gastos para la atención de poblaciones específicas, junto con el aumento de los recursos para programas sociales, dispararon el gasto público a niveles nunca visto en la historia fiscal colombiana.

Para Vélez (1996), sorprende que a pesar del gran aumento en el gasto público social ocurrido en los últimos diez años, este no haya generado una mayor corrección en la distribución del ingreso; el gran crecimiento del gasto social en Colombia se da a partir de 1994 y este no parece haber tenido el mismo impacto del gasto social de años atrás cuando, si tal impacto es medido a través de las mejoras alcanzadas en la distribución del ingreso. Habría sí que destacar que los cambios en las coberturas de los programas sociales han sido muy significativos tanto en los sectores tradicionales del gasto (educación, salud y saneamiento básico) como en los nuevos; por ejemplo atención a grupos vulnerables. Tal parece que para mejorar la distribución del ingreso se deben hacer esfuerzos muy importantes no sólo en los ingresos y gastos públicos sino también en la generación de mayores ingresos para la sociedad.

Uno de los problemas más antiguos que se viene planteando a cualquier sociedad, es el de cómo repartir entre sus integrantes el coste de aquellas actividades emprendidas en beneficio de todos y de las que, en principio y a primera vista al menos, nadie se beneficia particular o especialmente. Tal controvertida cuestión es conocida entre los teóricos de la economía y las finanzas públicas como el problema del reparto de la carga tributaria o, también, como el de la distribución formal de los costes públicos, y es un asunto que, a lo largo de la Historia, se ha revelado como elemento generador de numerosas y nada pacíficas conmociones sociales de todo tipo, trascendiendo así su interés el ámbito de lo estrictamente financiero

La capacidad contributiva aparece entonces como la razón que justifica el impuesto y, por las razones señaladas, todos los individuos deben contribuir al mantenimiento del Estado. Es el principio de generalidad de los impuestos que obviamente excluye de su cumplimiento a quienes carezcan de capacidad contributiva.

Sistema Tributario Colombiano

Según el Consejo Privado de Competitividad (CPC), un sistema impositivo sólido mantiene la estabilidad de las finanzas de un país y se convierte en uno de los principales determinantes para la inversión, tanto nacional como extranjera, lo que impacta directamente su crecimiento económico y su productividad. Es así como la estructura tributaria debe procurar reducir las distorsiones que generan los impuestos sobre las decisiones de los agentes productivos y contribuir con el reto de alcanzar una sociedad más equitativa, condiciones ambas que el actual sistema tributario colombiano pareciera no cumplir.

Según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), los impuestos nacionales se dividen en dos grandes grupos, el primero son los

impuestos indirectos (impuesto al comercio exterior: Aduanas y recargos, impuestos a la producción y el consumo: IVA interno y externo, el impuesto de Timbre y el Gravamen a los movimientos Financieros conocido como el 4 por mil. Los segundos son los impuestos directos; la ley 1607 de 2012 para el impuesto de renta 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. 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 UPC del régimen subsidiado en salud y 30 % para inversión social en el campo.

Si bien el sistema tributario colombiano se fundamenta en tres principios constitucionales relacionados a las anteriores condiciones: equidad, eficiencia y progresividad (artículo 363 de la Constitución Política), el régimen actual no los está cumpliendo. En primer lugar, en términos de equidad el sistema tributario colombiano se caracteriza por la gran cantidad de exenciones y exclusiones, y establece tratamientos discriminatorios entre actores y sectores con similar capacidad económica. Un claro ejemplo de esta distorsión son las zonas francas, las cuales, mediante reducciones en el impuesto de renta y otros beneficios tributarios, otorgan concesiones a un grupo particular de agentes económicos.

Además de ser una vulneración al principio de equidad, estos privilegios terminan minando la productividad de los impuestos e impactando negativamente el ingreso fiscal. Adicionalmente, el sistema es demasiado complejo y costoso de

administrar, lo que empeora su capacidad distorsionante y se traduce en problemas de eficiencia en el recaudo, generando gran evasión que de acuerdo con la Dian, asciende hoy a alrededor de \$20 billones. En términos de progresividad al esquema tributario colombiano tampoco le va bien. Un sistema tributario que realmente sea progresivo podría ayudar en algo a reducir la desigualdad de un país, lo cual contribuiría al crecimiento económico y a la competitividad de este, Sin embargo, no es así en el caso colombiano. Por el contrario, muchos de los impuestos del país se concentran en un porcentaje reducido de la población y existen exenciones que favorecen a las personas de mayores ingresos.

(DIAN, 2011) dentro de la clasificación de contribuyentes del impuesto a la renta están los Grandes Contribuyentes quienes representan entre el 83 y el 85% del total del recaudo a nivel nacional, pero señala que básicamente los impuestos están concentrados en pocos contribuyentes, se ha sustentado la tesis de que los grandes conglomerados privados tributan más que las empresas del Estado; el problema se origina en que la palabra indicada para señalar lo que en realidad sucede en la política tributaria con los grandes contribuyentes es que estos recaudan y no contribuyen: los grandes contribuyentes no contribuyen, en realidad con buena parte de los impuestos, como suele señalarse, sino que recaudan buena parte de los mismos. Esta confusión en los términos es la que hace carrera en la determinación de las políticas tributarias y lleva a que los impuestos se distribuyan en grupos diferentes a los grandes capitales.

De acuerdo con Bautista (2009), la afirmación de que son los grandes capitales los que más contribuyen, no es tan así, al demostrar que los principales esfuerzos en la contribución del impuesto de Renta han recaído no en los grandes contribuyentes sino en las personas naturales y en los no declarantes por medio del mecanismo de retención en la fuente. Como gran contribuyente se conoce un número de organizaciones jurídicas que por el tamaño de sus operaciones y/o el monto de su capital, requieren de un régimen especial de control tributario, estas

organizaciones son tanto del sector público como del privado. En Colombia los grandes contribuyentes representan tan solo el 1% de los contribuyentes del impuesto de Renta, sin embargo, las empresas que representan este sector tienen en su poder el 80% del total del capital empresarial del país y se concentran fundamentalmente en los sectores de minería, financiero, comercio y de manufactura.

Para Sarmiento (2013), la carga impositiva se transforma, ahora, en impuestos a cargo de los trabajadores de clase media. La tarifa de impuesto a la renta de las empresas baja de 33 a 25 por ciento, pero al mismo tiempo se introduce la contribución "Cree" del 8%. Los empresarios dejarán de pagar 13,5% de su nómina, correspondientes a Sena, ICBF y salud de sus trabajadores. Los 6,7 billones de pesos que dejarán de pagar por parafiscalidad se cobrarán a las personas naturales, para las cuales aumentará la carga tributaria directa (impuesto a la renta) e indirecta (IVA). En resumen, 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.

Según datos estadísticos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), Cabe mencionar que para el año 2010 tan sólo 4,6 millones de personas, el 20% de la población económicamente activa, estimada en 23 millones de personas paga el impuesto sobre la renta. De estos 4,6 millones, 3,5 millones pagan el impuesto vía retenciones pero no son declarantes ante la DIAN. La condición de declarante está relacionada con el nivel de ingresos, el patrimonio, el consumo y el valor de las operaciones bancarias. Cada uno de estos criterios cambia en relación a la fuente más importante de generación de ingresos de las personas. Si los ingresos provienen mayoritariamente del trabajo asalariado o del trabajo independiente, los umbrales para declarar cambian significativamente.

El impuesto sobre la renta personal en Colombia es regresivo. Esto significa que cuanto más rico se es, más baja es la tasa de impuestos efectiva pagada. El Gobierno propone superar este problema mediante la introducción de un sistema fiscal progresivo, es decir, para que los hogares más ricos paguen una mayor tasa de impuestos efectiva. El Banco Mundial estima que esta intervención (conocido como el Imán, o el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional) podría reducir el coeficiente de Gini hasta 2 puntos, esto podría reducir la desigualdad en Colombia.

No son ajenos los impuestos territoriales a este análisis, aunque el recaudo de los impuestos municipales tiene una participación baja dentro del PIB; el impuesto de industria, comercio y avisos (ICA) distorsiona la actividad productiva por la forma como el impuesto está diseñado, las distintas actividades económicas a lo largo de la cadena de valor son gravadas múltiples veces, el problema de este impuesto se agrava como consecuencia de la excesiva discrecionalidad y autonomía que tienen los municipios de gravar con distintas tasas diferentes actividades, así mismo, la legislación permite que distintos municipios graven con el ICA el mismo ingreso. Recientemente varias ciudades han considerado gravar con ICA las transacciones en el mercado de valores, lo que podría afectar la asignación de capital hacia actividades productivas. Por otra parte, el impuesto predial, que puede fomentar un uso más eficiente de la tierra y promover una mejor asignación de recursos, no ha sido aprovechado en todo su potencial recaudador. Esto es consecuencia de la desactualización de los catastros municipales, y de las bajas tasas del impuesto, especialmente en municipios pequeños y medianos. La reducción del ICA y la actualización de los catastros municipales mejorarían las finanzas territoriales y promovería una más eficiente asignación de recursos en las economías regionales.

CONCLUSIONES

Como crítica a la política tributaria colombiana lo que se necesita no es crear más impuestos, sino ampliar la base de contribuyentes en pro de la aplicación de los principios tributarios constitucionales de equidad y eficiencia, incentivando la cultura de pago; ya que al determinar la equidad fiscal, refleja un factor negativo a la carga tributaria, no obstante el impuesto a la renta pesa fundamentalmente sobre los ingresos laborales, en efecto, los Grandes Contribuyentes (categoría con la cual la DIAN califica a las grandes empresas del país) son efectivamente grandes recaudadores de retenciones en la fuente antes que aportantes reales de impuestos. Esto se expresa en que los Grandes Contribuyentes retienen más del 70% del total de retenciones en la fuente en el impuesto de Renta, y de las retenciones totales, más del 65% se cobran sobre rentas del trabajo (salarios, honorarios, comisiones y servicios). Esto en conclusión lleva a la afirmación de que quienes en realidad soportan las grandes cargas del impuesto a la Renta son las rentas del trabajo.

El Gobierno Nacional otorga una serie de incentivos tributarios a sectores económicos específicos que terminaban por generar una equidad horizontal negativa en el impuesto de Renta, y un alto incentivo para la elusión y crean coyunturas de evasión, traslado de rentas de otras fuentes, beneficios a inversionistas del exterior los cuales trasladan los tributos al país de origen de la inversión, o se diluyen a través de paraísos fiscales o zonas francas especiales, y como si fuera poco no hay estímulos para reinvertir utilidades. Males que han aquejado fuertemente el sistema tributario colombiano. Finalmente los beneficios excepcionales tributarios si bien favorecen a algunos contribuyentes generan en gran medida inequidad fiscal.

La política tributaria está caracterizada por la lucha y contraposición de poderes que desde diversas posiciones intentan defender sus intereses como clase

social, y en este caso defienden su posición en la distribución del ingreso buscando mejorarla o que esta no empeore. Dicho conflicto se resuelve en regímenes democráticos, cuya existencia se debe precisamente a la función de fijar el gravamen que deben pagar los ciudadanos para el mantenimiento del orden y el bienestar social por medio de la prestación de bienes y servicios públicos. Por ello además de los principios ideológicos en los que se sustentan las diversas reformas al sistema tributario en Colombia, deben analizarse los conflictos de poder en los que estas reformas se han presentado, por lo que en muchos casos la práctica tributaria difiere en mucho de lo que recomiendan los analistas y los reformadores defensores del modelo dominante.

Colombia tiene un sistema tributario altamente progresivo, lo que desincentiva la inversión y el ahorro, ya que llevan a crecimientos de la economía por debajo de su producto potencial y desembocan en problemas de estancamiento económico y desempleo de allí la importancia que se atribuye a la desgravación de las rentas de capital como mecanismo para servir al interés público, puesto que esta política tributaria permitirá mayores tasas de crecimiento económico que llevan a mejoras en el bienestar social y a la superación de la pobreza, de tal manera que si se limita el crecimiento económico se está atentando contra el crecimiento y por ende contra el bienestar social.

Se determina que el crecimiento en el recaudo en Colombia respondió al interés de financiar un mayor nivel de gasto público, en particular de gasto social, que se explica en gran medida por la Constitución de 1991, pues en esta se hace obligatorio el aumento del gasto social por parte del gobierno nacional, el aumento de las transferencias intergubernamentales y la creación de nuevos gastos para la atención de poblaciones específicas, junto con el aumento de los recursos para programas sociales creados en administraciones anteriores, dispararon el gasto público a niveles nunca visto en la historia fiscal colombiana.

Sin importar el tipo escogido para diseñar la política tributaria, que propone la existencia de un modelo, esta tiene implicaciones sobre la forma en que se distribuye el ingreso o la riqueza en la sociedad, con ello se discute la afirmación central del modelo económico tributario neutral, que no distorsiona (o no debe distorsionar) las asignaciones primarias del producto realizadas en el ámbito del mercado. La literatura económica sobre el tema tributario predominante a nivel internacional, defiende la idea de que en una sociedad puede existir un sistema tributario óptimo, y esta optimalidad deviene de la neutralidad del mismo, dicha neutralidad permite la expansión de la actividad productiva al mejorar los retornos de la inversión, lo que traducido a los términos de la política tributaria nos lleva a un sistema basado en impuestos indirectos (particularmente IVA), con bajas cargas impositivas al capital.

REFERENCIAS

Albi, E. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel.

Bautista, J. (2009). *Distribución de la carga tributaria en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública- ESAP.

Clavijo, S. (2005). *Tributación equidad y eficiencia en Colombia, guía para salir de un sistema tributario amalgamado*. En: <http://www.banrep.gov.co/es/contenidos/publicacion/tributacion-equidad-y-eficiencia-en-colombia-guia-para-salir-de-un-sistema>. Consultado el 22 de mayo de 2015.

Consejo Nacional de Política Fiscal CONFIS. (2014). *Sistema de información fiscal*. En: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politica-fiscal/Confis/>. Consultado el 23 de junio de 2015.

Consejo Privado de Competitividad. (2014-2015). *Informe Nacional de Competitividad*. Bogotá: En: http://www.compitem.com.co/site/wp-content/uploads/2013/11/CPC_INC2013-2014-Informe.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2015.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2014). *Estadísticas de Recaudo Tributario*. Bogotá: En: <http://www.dian.gov.co/dian/14cifrasgestion.nsf/8F019307E53828E905256F0D005C7FF7/93AC1EC25922EA0105257B7C0070FC4A?OpenDocument>. Consultado 26 de mayo de 2015.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2012). *Tributos administrados por la Dian*. Bogotá: En: http://www.dian.gov.co/_05256ed00058986a.nsf/0/257fea65ae1d692e05257cad005ab8dc?OpenDocument&Highlight=2,tributos,administrados,por,la,dian. Consultado 27 de mayo de 2015.

Escobar, A. (2003). *Elementos para el análisis de la incidencia tributaria*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación dirección de estudios. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/224.pdf>. Consultado el 03 de julio de 2015.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Marco fiscal de mediano plazo*. Bogotá: En: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicafiscal/marcofiscalmedianoplazo/>. Consultado el 26 de junio de 2015.

Ramírez, N. (2011). *Principio de la legalidad tributaria*. Bogotá: Verba Luris. En: <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/26/el-principio-de-legalidad-tributaria-en-la-contribucion-de-valorizacion.pdf>. Consultado 31 de mayo de 2015.

Ramsey, F. (1927). *Contribución a la teoría de la imposición*. En <http://www.ugr.es/~montero/mgp/resumen.pdf> , Consultado 26 de mayo de 2015

Sarmiento, A. (2013). *Reforma tributaria, desigualdad y pobreza en Colombia*. En: http://viva.org.co/cajavirtual/svc0336/pdfs/articulo029_336.pdf. Consultado el 26 de junio de 2015.

Slemrod, J. (2000). *Evasión Tributaria, Evasión y Administración*. Michigan: Nber.
Steiner, Cañas (2013)

Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. Londres: W. Strahan & T. Cadell. Clavijo (2005).

Steiner, R. y Cañas, A. (2013), *Tributación y Equidad en Colombia Teoría de los ingresos públicos*. Bogotá: En: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/339/1/Tributaci%C3%B3n-y-Equidad-en-ColombiaSteinerFinal-2.pdf>. Consultado el 26 de junio de 2015.

Steiner, R. y Soto, C. (1999). *Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia*. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No.6.

Vélez, C. (1996). *Gasto social y desigualdad*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.