

## **Reforma Tributaria, Desigualdad y Pobreza en Colombia**

**Libardo Sarmiento Anzola**

El primero de enero de 2013 comenzó a regir la nueva reforma tributaria, Ley 1607 de diciembre de 2012. Son 198 artículos que modifican aspectos importantes del estatuto tributario, estructurados en diez capítulos. Los cuatro primeros son los principales: personas naturales (I), impuesto sobre renta para la equidad (II), impuesto sobre las ventas (IVA) e impuesto nacional al consumo (III), personas jurídicas (IV). En general, la reforma afecta negativamente a las personas naturales pertenecientes a la clase media trabajadora y beneficia a las grandes empresas. El Gobierno y el Congreso legislaron en favor del capital y en detrimento del trabajo.

Los impuestos al empleo (parafiscales) se transforman, 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" (Impuesto sobre la Renta para la Equidad) de 8 por ciento. 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.

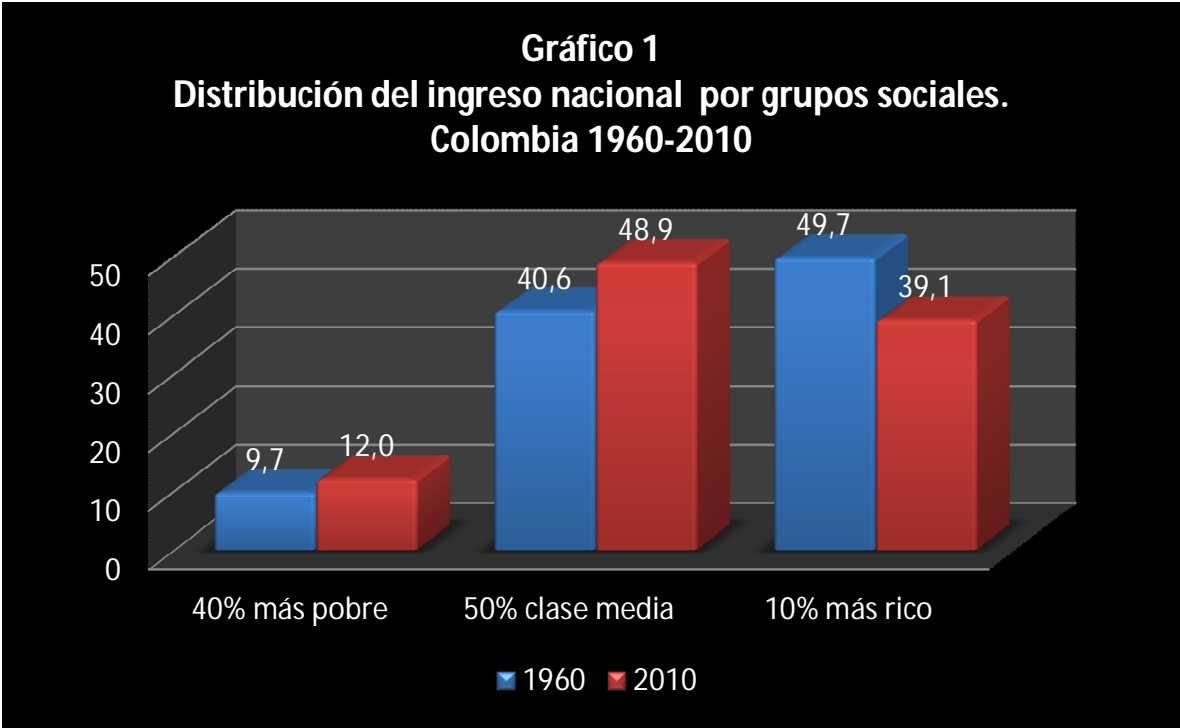
La Reforma, en consecuencia, mantiene la tradición tributaria colombiana: la clase media trabajadora sostiene la hacienda pública y con sus impuestos financia los subsidios que van, vía redistribución, a ricos y pobres (más a los primeros), al aparato estatal, tanto de guerra (500.000 funcionarios en armas) como a la fronda burocrática (otros 700.000 funcionarios) y a la clase política (el promedio salarial y de pensiones de un congresista supera los 20 millones de pesos). Un trabajador de clase media, a lo largo de su vida laboral (unos 40 años), trabaja 5 años dedicado únicamente para alimentar la voracidad del fisco (sin contar los impuestos que paga por ser propietario de una vivienda o un vehículo), sin recibir subsidio alguno de éste (para educación, salud, vivienda o servicios domiciliarios). En resumen, la Reforma es fiel al mandato bíblico expresado por el evangelista Mateo: "Al que tiene más, se le dará más".

La hacienda pública y la política monetaria son los principales instrumentos de intervención con que cuenta un gobierno para impulsar la economía e incidir en el bienestar de la población. La reforma tributaria, según lo argumentó el Gobierno

del Presidente Santos (2010-2014), tiene como objetivos la generación del empleo (crear entre 850.000 a 1.000.000 de nuevos empleos), la disminución de la pobreza, la reducción de la desigualdad y un sistema tributario que sea progresivo.

Contrario a lo expresado por el Gobierno y el Congreso, la reforma tributaria es regresiva. Con el pretexto de incentivar la inversión y generar empleo formal se disminuyeron los impuestos directos y se aumentaron los impuestos indirectos. De esta forma, bajó la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a las personas jurídicas (sociedades) y, en paralelo, aumentaron los bienes y servicios gravados con el impuesto a las ventas IVA.

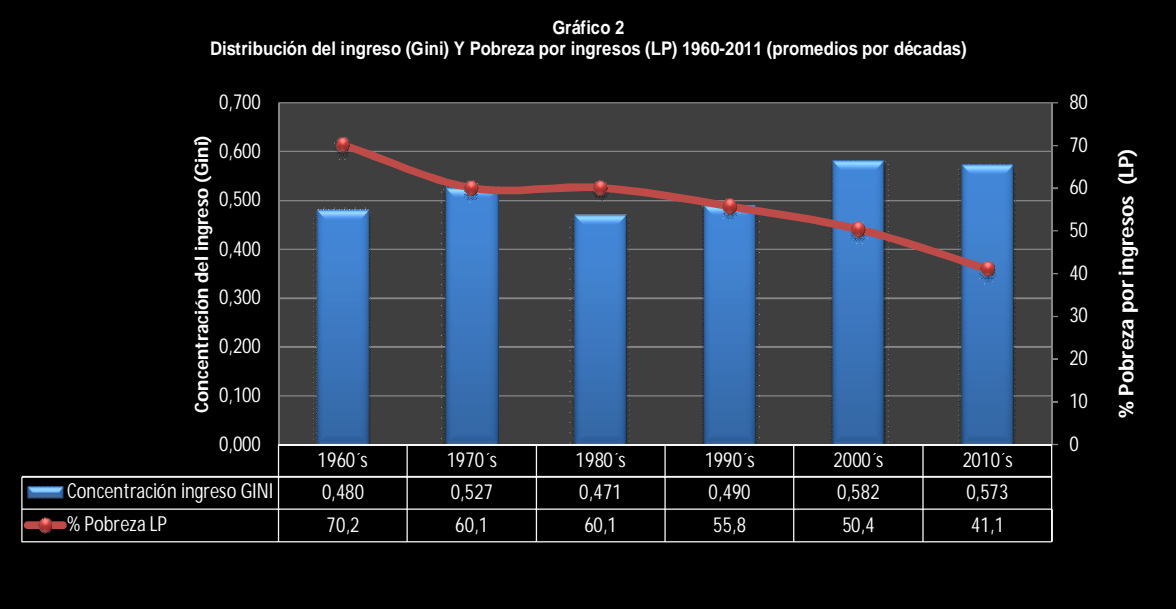
La sociedad colombiana está estructurada sobre una desigualdad escandalosa. La naturaleza regresiva de la estructura tributaria colombiana refleja la férrea y crónica fragmentación socioeconómica de la población. En el último medio siglo (1960-2010) el 40% más pobre de la población, pese al sostenido crecimiento de la economía, pasó de apropiarse el 9,7% a tan solo el 12% del PIB. La clase media, 50% de la población, mejoró su participación en el PIB en 8,3 puntos porcentuales: 48,9% en el año 2010. El 10% más rico del país, pese a que cedió 10,6 puntos porcentuales de su apropiación del PIB, aún concentra el 39,1% (gráfico 1).



Fuente: series históricas, estadísticas DANE, DNP, Banco de la República

Producto de los beneficios de la riqueza creciente, una fuerza de trabajo más educada y productiva, el gasto social focalizado y la economía dinámica han

permitido disminuir la pobreza por ingresos en Colombia de 70% a 41%, entre los años 1960 y lo corrido de la década de 2010. No obstante, la desigualdad coloca a Colombia entre los países del orbe de mayor inequidad. Hoy la injusticia social es peor que cincuenta años atrás. En consecuencia, a la par que la pobreza absoluta cae, la pobreza relativa, y por tanto la brecha entre clases sociales, se profundiza (gráfico 2). Así, por ejemplo, en el año 2012, la acumulación de capital creció a un ritmo superior al 10% mientras que el consumo de bienes y servicios lo hizo por debajo de 3,5%; además, los aumentos en los salarios son inferiores a los incrementos en la productividad del factor trabajo. Por tanto, los ingresos del capital crecen más rápido que los ingresos del trabajo.



Fuente: series históricas, estadísticas DANE, DNP, Banco de la República

Es falsa la apreciación que califica a la nueva reforma tributaria de equitativa, eficiente y progresiva. Los intereses económicos de los sectores privilegiados ejercieron su poder político durante los debates en el Congreso hasta el punto de desfigurar la progresividad. La clase política defendió en la Reforma sus intereses: 52 senadores votaron por el sí mientras que 6 lo hicieron por el no; en la Cámara, 104 representantes le dieron su aprobación al proyecto de ley y 10 la rechazaron.

Ahora, los contribuyentes con mayor capacidad contributiva pagan menos o no pagan lo que les corresponde y en consecuencia tienen tarifas efectivas de tributación más bajas. Un ejemplo ilustra el poder de lobby de la oligarquía nacional y su contubernio con la clase política: uno de los puntos polémicos que se hundió tanto en Cámara como en Senado fue el de gravar dividendos de compañías; la propuesta apuntaba a gravar con 5% los dividendos de los accionistas de las compañías que obtuvieran ganancias anuales superiores a 200

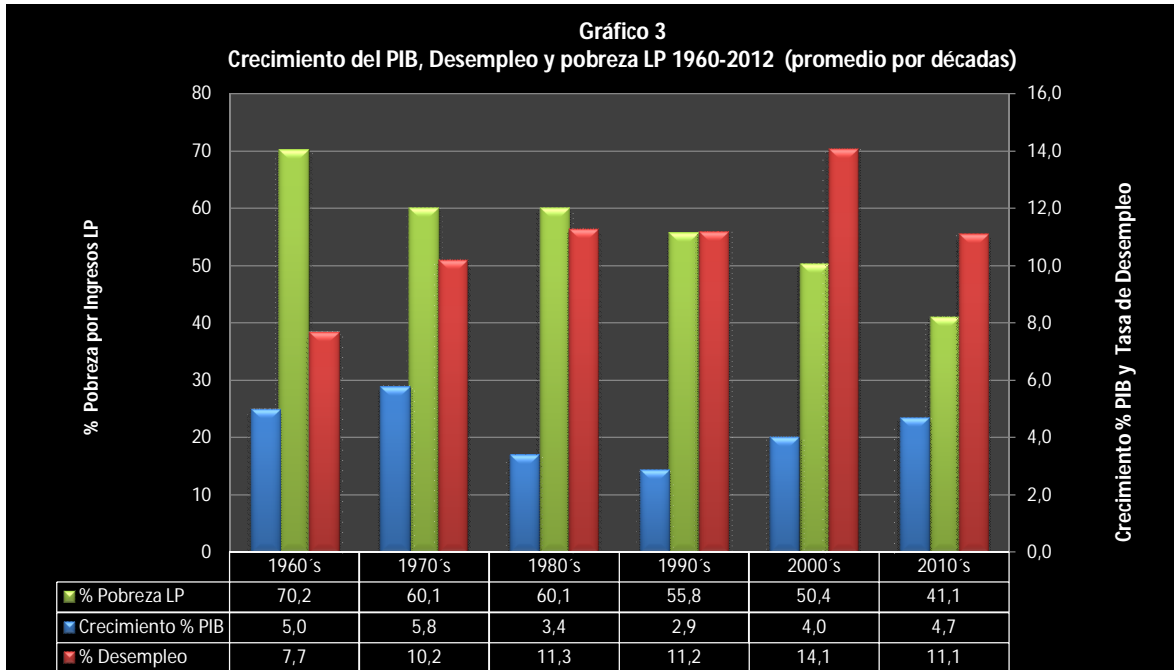
millones de pesos, la cual generó rechazo del Consejo Gremial y de un amplio sector del empresariado, que argumentó la imposición de doble tributación. Además, los beneficios tributarios exclusivos de las multinacionales o grandes empresas fueron estabilizados (congelados) hasta por 20 años, desde el gobierno Uribe (2002-2010), mediante la suscripción de contratos de estabilidad jurídica; por lo tanto, dichos incentivos fiscales no fueron modificados por la Reforma Tributaria para aproximadamente 65 grandes sociedades que tienen contratos vigentes.

Tal como se explicó anteriormente, hasta el ejercicio 2012 la tarifa de impuesto a la renta de las poderosas sociedades privadas era de 33%, a partir de 2013 baja a 25%, beneficiando al conjunto de la clase empresarial, nacional y extranjera. Adicionalmente, el impuesto a la inversión extranjera de portafolio en papeles, como los títulos (TES), pasó de 33 a 14 %, lo cual ayudará, según el Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas Santamaría, “a mejorar la rentabilidad de los portafolios”. El objetivo de rebajar los tributos empresariales es fortalecer la estrategia de incentivar la generación de empleo formal. Adicionalmente, se eliminaron los parafiscales (recursos destinados al ICBF y el SENA) que gravaban el empleo en 13,5% (Los parafiscales no desaparecieron del todo, lo siguen pagando quienes perciban salarios superiores a los 10 millones de pesos). De acuerdo con el ministro de Hacienda, con la reforma aprobada el fisco dejará de percibir 500.000 millones de pesos, un costo que según él “vale la pena si se tiene en cuenta que se fijarán mejores condiciones para la generación de empleos formales”.

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

De hecho, las reformas laborales que se vienen impulsando desde principios de la década de 1990 lo que han logrado es precarizar, empobrecer y generar mayor inestabilidad en la fuerza de trabajo colombiana. Hoy, dos de cada tres ciudadanos que generan su ingreso de su propio trabajo se encuentran en la informalidad o en el desempleo abierto. La explicación del deterioro del mercado de trabajo se explica por el modelo económico que se consolida desde la década de 1970: especialización en las actividades extractivas (minería y petróleo), servicios y especulación financiera (las tres poco generadoras de empleo) y adquisición de la mayor parte de bienes industriales y agrícolas del extranjero (registrándose un desplome en las actividades del sector real, el cual es el principal generador de empleo formal). Esta situación se evidencia en la

consolidación del desempleo estructural a partir de la década de 1970 (índice superior a los dos dígitos), pese al crecimiento de la economía y la disminución de la pobreza absoluta (gráfico 3).



**Fuente:** series históricas, estadísticas DANE, DNP, Banco de la República

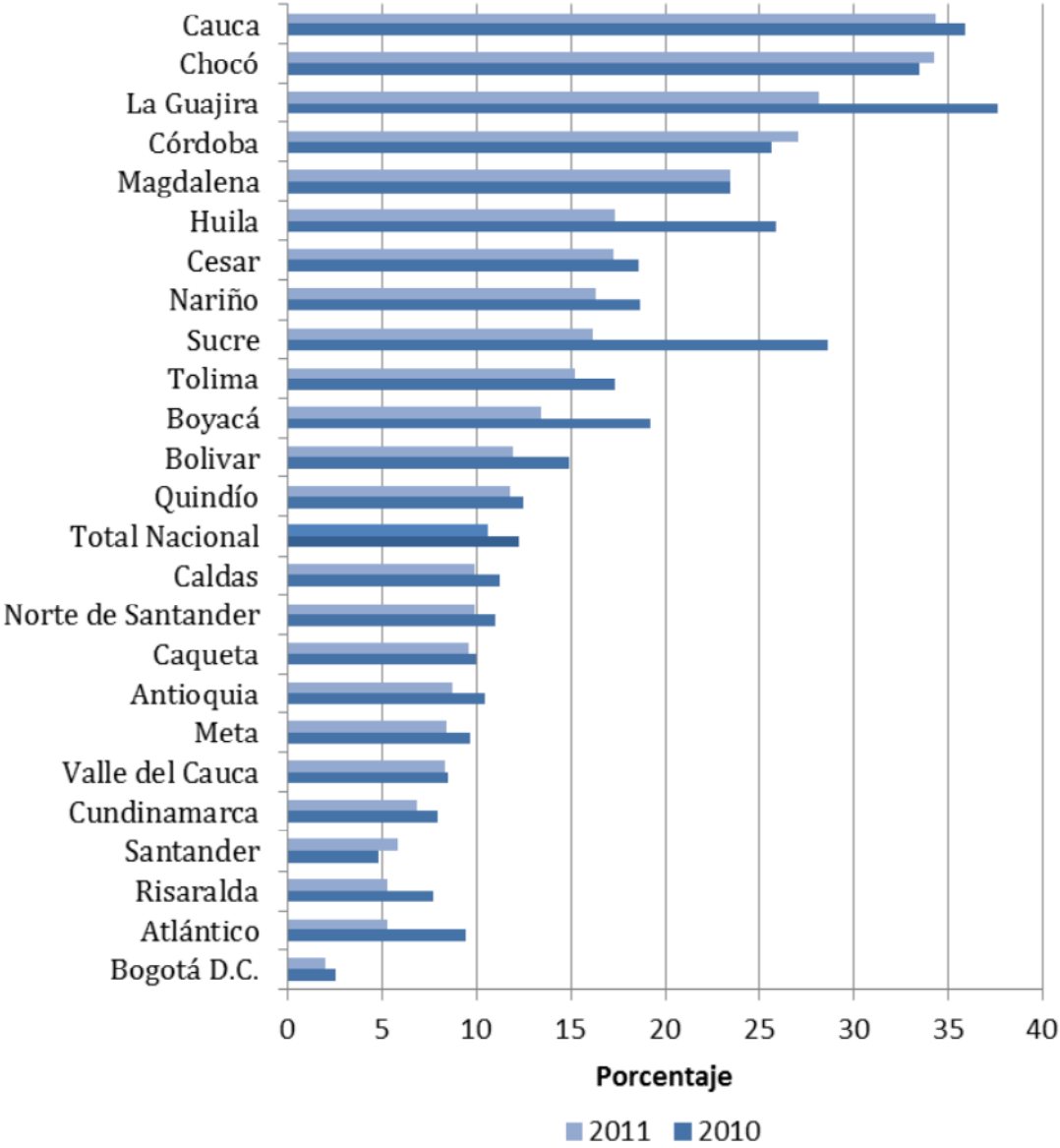
Esta precarización del empleo y los ingresos de los trabajadores se traducen en situaciones tan inhumanas como que cerca de cinco millones de personas en Colombia padecen hambre; esto es, 10% de la población se encuentra en situación de pobreza absoluta. La persistencia del hambre y de la mala nutrición es intolerable ética y socialmente, incompatible con la dignidad de los seres humanos y con la igualdad de oportunidades a que tienen derecho. La causa principal del hambre y la desnutrición se explican por la desigualdad económica, en consecuencia su solución requiere de políticas redistributivas progresivas y de una buena ingeniería en la inversión social. En este campo, las desigualdades no sólo son entre clases sociales sino más profundamente entre regiones del país (gráfico 4).

En términos de beneficiar a los más pobres, en la reforma tributaria quedó establecido que a quienes ganen menos de 3,5 millones de pesos no se les aplicará retención en la fuente. Además, entre lo aprobado quedó establecido que las madres comunitarias del país sean vinculadas laboralmente y empiecen a devengar un salario mínimo mensual.

La pregunta que debemos hacernos a esta altura del análisis es ¿si los ricos pagaran menos impuestos y los pobres no tributan, entonces quienes son los

perdedores con la nueva reforma tributaria? La respuesta es sencilla, los mismos de siempre, la clase media, ahora clasificados por la Reforma en empleados y trabajadores por cuenta propia. En materia del impuesto sobre la renta y complementarios se establece una clasificación de personas naturales en empleados y trabajadores por cuenta propia. Además crea dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable de renta conocidos como Impuesto Mínimo Alternativo -IMAN e Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS.

**Gráfico 4**  
**Incidencia de la pobreza por departamentos 2010-2011.**



Fuente: DANE, cálculos con base en GEIH.

La Reforma creó el impuesto sobre la Renta para la Equidad –CREE- como el aporte con el que contribuyen las sociedades y las personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo, y la inversión social (Artículo 20). El CREE 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; 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. La base gravable del CREE no podrá ser inferior al 3% del patrimonio líquido del contribuyente (Artículo 22).

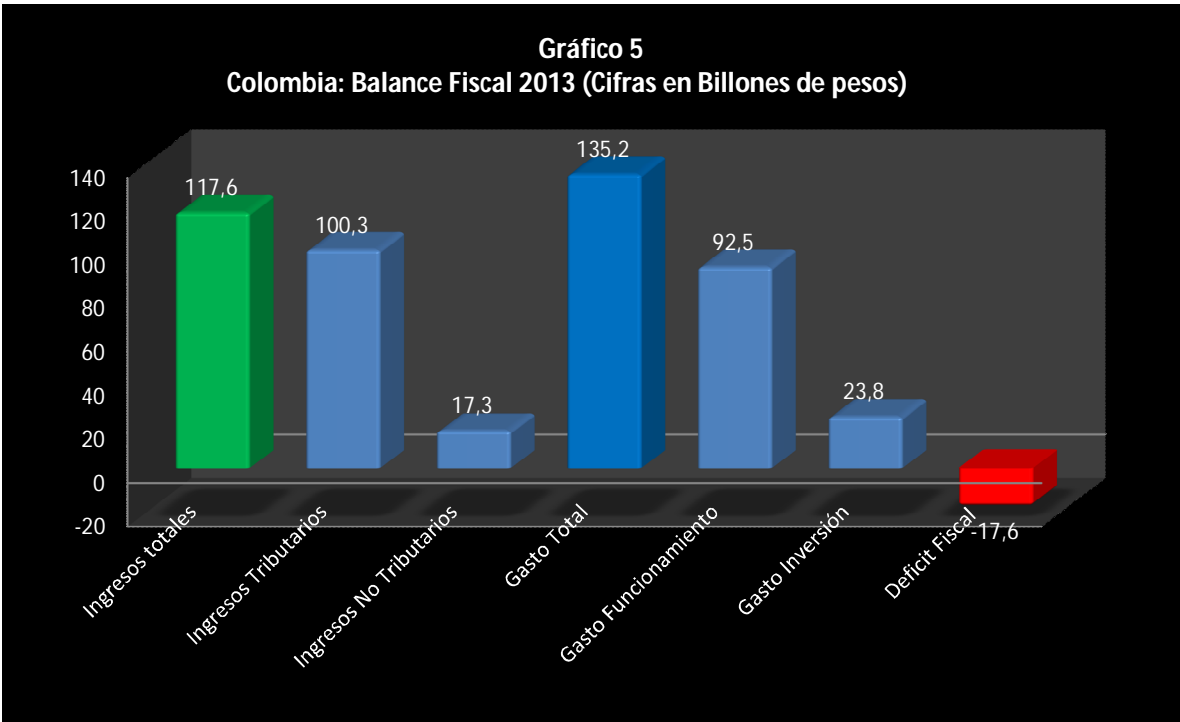
La otra modificación importante de la Reforma está relacionada con el impuesto sobre las ventas (IVA) e Impuesto Nacional de Consumo (Capítulo IV) que afecta negativamente al universo de personas naturales o consumidores con la ampliación de bienes que causan impuestos o la creación de un nuevo tributo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

En los casos en que la Reforma disminuyó la tasa impositiva de bienes y servicios, la situación es igualmente perversa: los empresarios aumentan su margen de ganancia y no transfieren los beneficios a los consumidores. En efecto, cerca de dos docenas de productos y servicios, como la gasolina, la medicina prepagada, los alimentos concentrados para animales, el chocolate y los consumos en restaurantes, deberían haber empezado a bajar de precio, tras las medidas adoptadas con la reforma tributaria, que entraron en vigencia el primero de enero de 2013, pero las empresas en vez de abaratar precios, los están subiendo.

En el caso de los restaurantes, los usuarios han reportado que siguen pagando IVA del 16 por ciento, pese a que la reforma estableció una reducción a 8 por ciento. Otro ejemplo que con la entrada en vigencia de la reforma tributaria no está dejando ver mayores beneficios a los usuarios ocurre con la medicina prepagada: tal como quedó consagrado en el nuevo régimen tributario, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para la medicina prepagada bajó del 10 al 5 por ciento, razón por la cual los usuarios de este sistema esperaban un alivio en las cuotas mensuales que pagan, pero para el año 2013 el incremento de dichas mensualidades bordea hasta el 16 por ciento. Pese a que el director de la Dian, Juan Ricardo Ortega,

afirma que bajas en IVA deben reflejarse en rebajas al consumidor, ante el hecho de la “viveza” manifiesta de los empresarios, ni la Dian ni la Defensoría del Contribuyente tienen poder sancionatorio.

Otro impacto negativo en contra de los intereses de la clase media, en particular los trabajadores por cuenta propia, consiste en que la ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 en su artículo 18 modificó el artículo 594-1 del estatuto tributario en el sentido de disminuir el tope de ingresos para que los trabajadores independientes no estén obligados a declarar. Entre otros requisitos, el artículo 594-1 del estatuto tributario, antes de la modificación establecía que los trabajadores independientes no estaban obligados a declarar si sus ingresos no superaban los 3.300 unidades de valor tributario (Uvt), pero el artículo 18 de la ley 1607 de 2012 bajó ese tope a 1.400 Uvt, de manera tal que un trabajador independiente que tenga ingresos anuales superiores a 1.400 Uvt queda obligado a declarar, esto es, \$ 3.132.000 mensuales (para el año 2013, la Uvt equivale a 26.841 pesos).



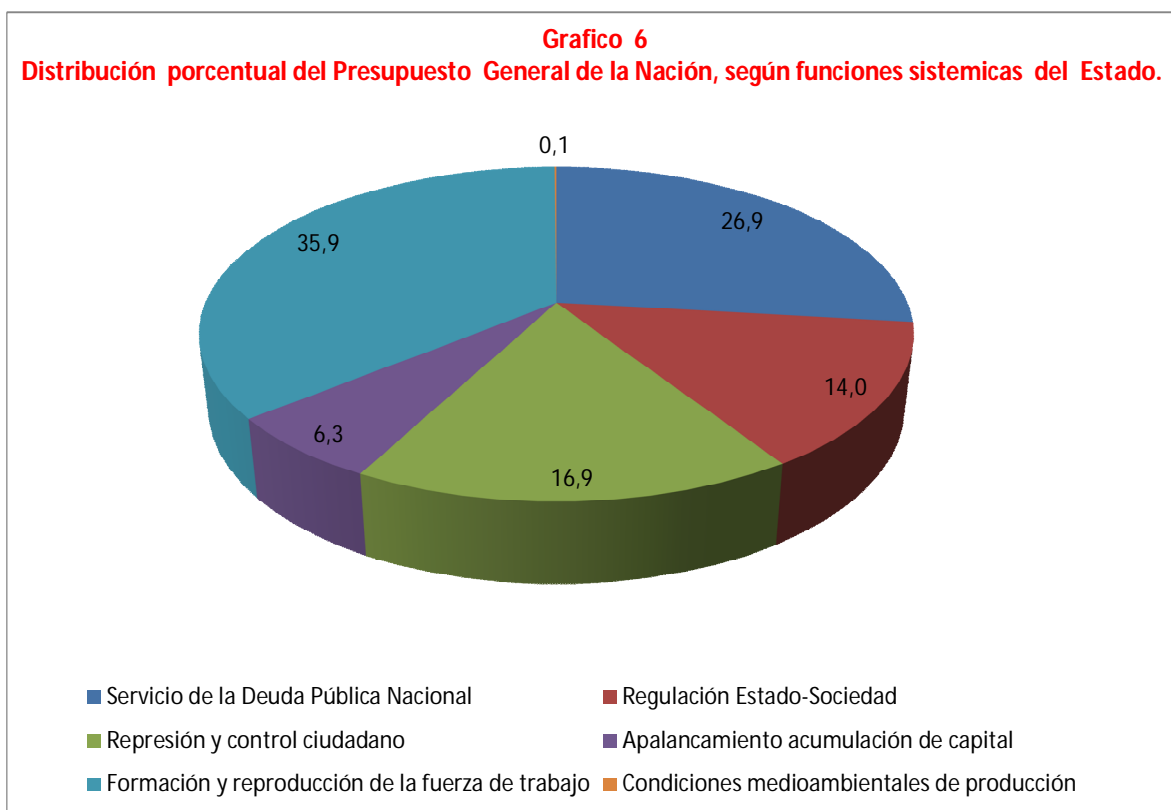
Fuente: Ministerio de Hacienda

Para el año 2013 los ingresos totales del Estado son del orden de los 118 billones de pesos. El Estado controla cerca del 46% del PIB anual. La fuente principal de estos son los ingresos tributarios, equivalentes al 85,3%. El gasto proyectado del Presupuesto de la Nación es de 135,2 billones de pesos, generando un déficit fiscal de 17,6 billones de pesos, el cual, por obligación, tendrá que ser financiado



con mayor endeudamiento público o ajustado mediante recortes en los gastos de gobierno. El rubro mayor del gasto corresponde a los de funcionamiento (burocracia armada y civil), estos representan el 68,5% del presupuesto General de la Nación (gráfico 5).

Si bien la clase media es la que mayor tributa, en el juego redistributivo, mediado por el Estado, es la que menos se beneficia. El análisis del gasto público, según funciones sistémicas del Estado (Gráfico 6), muestra que 36% se orienta a la reproducción de la fuerza de trabajo, principalmente de los estratos socioeconómicos 1 a 3, mediante la política social; los programas sociales que mayor concentran gasto público son educación, salud, pago de pensiones y los asistencialistas (tipo familias en acción, bajo el control directo de la Presidencia de la República). El segundo rubro en importancia, 27%, corresponde al pago del servicio de la deuda.



Los gastos para el sostenimiento de la guerra (Fuerzas Armadas e instituciones de Inteligencia) y el control ciudadano (como los aparatos de justicia) concentran el 16,9 del gasto público. La guerra es un factor negativo que consume grandes recursos e impide un mayor crecimiento económico y un mejoramiento del bienestar ciudadano. De acuerdo con el Índice de Paz Global 2012, elaborado por el Instituto para la Economía y la Paz, el país latinoamericano más pacífico es

Chile, que ocupa el lugar número 30 de la lista, y el menos, Colombia, que está en el puesto 144 en una lista de 158 países.

Los servicios del Estado orientados a regular su relación con la sociedad se llevan el 14 del Presupuesto. Para apalancar la acumulación del capital privado, vía subvenciones e infraestructura, va otro 6,3%. El gasto para proteger y regular el ambiente es casi inexistente en Colombia, apropió sólo 0,1% del Presupuesto General de la Nación –PGN.

Si bien el gasto público orientado a la inversión es de 23,8 billones en 2013 (18% del PGN), el monto es poco en relación a los recursos que maneja el Estado y respecto al registro de países de la región. Pero su impacto poco significativo se explica más por los problemas estructurales de la corrupción en Colombia. De acuerdo con la edición de 2012 del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) publicado por la ONG alemana Transparencia Internacional (TI), América Latina comparte tres graves problemas: violencia, desigualdad y corrupción; Colombia aparece, con el puesto 36, como un país en el cual decrece la transparencia.

Todos estos hechos nos permiten hacer conciencia de la realidad que padecemos los colombianos y colombianas a diario. La violencia, la desigualdad, la corrupción y estructuras fiscales regresivas constituyen un grave problema y una significativa amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, en la medida en que socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y compromete seriamente el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, además de erosionar la moral de las sociedades y distorsionar las economías y la asignación de recursos para el desarrollo.