



---

Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## Tributación y globalización

**Jorge Espitia**  
**Profesor Universitario**

La tributación es esencial para la provisión de bienes y servicios esenciales para sus conciudadanos, tales como educación, salud, agua potable, colegios, centros de salud, vivienda, entre otros.

Sin embargo, hay un elemento esencial que, de una u otra forma, ha cambiado la soberanía del Estado en este aspecto tan importante: la globalización.

Para realizar una aproximación al problema, se hace uso del Ensayo del Profesor Jürgen Habermas como de la Declaración de La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional (<http://www.icriect.org/declaration/>), los cuales pueden ser útiles a la hora de pensar y repensar sobre la reforma tributaria estructura que Colombia necesita.

A efecto de mirar los cambios, dentro de los elementos expuestos por Jürgen Habermas, en 1999, en su ensayo “El Estado-Nación europeo y las presiones de globalización”, donde destaca como la globalización está transformando la “constelación histórica” donde Estado, Sociedad y Economía “coextensivas dentro de los límites nacionales”, se “está metamorfoseándose en una economía transnacional”. “Esto explica por qué los Estados ya no constituyen los nodos fundadores de la red mundial de relaciones comerciales gracias a la estructura de relaciones interestatales o internacionales. Hoy, se diría que son los Estados los que están insertos en los mercados y no las economías las que están insertas dentro de las fronteras estatales”.

La globalización ha llevado a que el Estado se encuentre “cada vez más *enmarañado* en las interdependencias entre la economía y la sociedad globales” viendo disminuida “su autonomía, su capacidad de acción y su sustancia democrática”.

“La pérdida de autonomía significa... un Estado [que] no puede contar con sus propias fuerzas para proporcionar a sus ciudadanos la protección adecuada frente a los efectos externos de decisiones tomadas por *otros* actores... como la contaminación, el crimen organizado, el tráfico de armas, las epidemias, los riesgos de seguridad asociados a la tecnología de gran envergadura, etcétera, y, por otro, las consecuencias, toleradas a la fuerza, de las políticas calculadas de otros Estados que afectan tanto a la gente que no ha contribuido a formularlas como a la que lo ha hecho”.

“Los déficit de legitimación democrática surgen cuando el conjunto de los implicados en la toma de decisiones democráticas no llega a coincidir con el conjunto de los que se ven afectados por éstas... El hecho de que los Estados-nación están insertos institucionalmente en una red de acuerdos transnacionales crea equivalentes, en determinadas áreas políticas, de prerrogativas que se han perdido a nivel nacional. Pero, cuanto más importantes son los asuntos que se resuelven a través de compromisos intraestatales, más decisiones políticas son sustraídas de la arena de la formación de la opinión y la voluntad democráticas, que son arenas exclusivamente nacionales”.

Es por ello, que en los debates públicos, ante propuestas de las organizaciones populares, sindicatos o de la pequeña o mediana empresa, la institucionalidad política y burocrática, aduce como argumento, que eso viola ciertos acuerdos suscritos por el Estado colombiano. Con los acuerdos intraestatales se reducen los grados de libertad de actuación democrática en la sociedad.

“Sin embargo, el debate se centra en la restricción de los recursos de intervención que hasta ahora el Estado-nación movilizaba para llevar a cabo sus políticas sociales de legitimación. Al aumentar la distancia entre, por un lado, las dimensiones territorialmente limitadas para la acción del Estado-nación y, por otro, los mercados globales y los flujos acelerados de capital, se pierde la “autosuficiencia funcional de la economía nacional”... El capital desterritorializado que, por así decirlo, queda exento de la obligación de quedarse en casa en su búsqueda de oportunidades de inversión y de beneficios especulativos, puede amenazar con hacer uso de su opción de salida cuando un gobierno plantee restricciones gravosas para las condiciones de la inversión interna intentando proteger los valores sociales, conservar la seguridad en el empleo o preservar su propia capacidad de gestión de la demanda... Así, los gobiernos nacionales están perdiendo el poder de movilizar todos los mecanismos disponibles de conducción de la economía interna, de estimular el crecimiento y asegurar de tal forma las bases vitales de su legitimación. Las políticas de gestión de la demanda tienen consecuencias externas contraproducentes sobre el funcionamiento de la economía nacional”. “El Estado está entre la espada y la pared: cuanto mayor es la necesidad de reponer los agotados presupuestos del Estado subiendo los impuestos sobre los bienes muebles y decretando medidas para impulsar el crecimiento, más difícil resulta hacerlo dentro de los confines del Estado-nación”.

Lo expuesto arriba por Habermas en el año de 1999, contrasta con lo expuesto por La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional, cuando señalan, entre otras, “que actual sistema de tributación de los beneficios globales de las corporaciones multinacionales no funciona y que las normas e instituciones que gobiernan el sistema tributario internacional deben cambiar”, pues los sistemas fiscales resultan hoy obsoletos pues la globalización transformó la economía mundial.<sup>1</sup>

Esta conclusión tiene como base los siguientes elementos expuestos a profundidad en el Informe de la Comisión:

---

<sup>1</sup> LA COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA LA REFORMA DE LA FISCALIDAD CORPORATIVA INTERNACIONAL. 2015. Declaración de principios. En <http://www.icriict.org/declaration/>

“Las tácticas abusivas en el ámbito tributario por parte de las corporaciones multinacionales aumenta la presión tributaria sobre el resto de los contribuyentes, vulnera las obligaciones cívicas de las corporaciones, roba a países desarrollados y en desarrollo recursos críticos para luchar contra la pobreza y para financiar los servicios públicos, exacerba la desigualdad de ingresos y aumenta la dependencia de los países en desarrollo de la asistencia oficial”;

“Las prácticas tributarias abusivas de las corporaciones multinacionales constituyen una forma de corrupción que debilita la sociedad y requiere medidas urgentes. Esto es cierto incluso cuando las prácticas de las corporaciones se atienen a la legalidad y, especialmente, cuando las corporaciones utilizan su influencia política para lograr que se introduzcan leyes tributarias que les dan margen para cometer dichos abusos”;

“Las corporaciones multinacionales actúan —y por lo tanto deberían tributar— como una sola entidad que hace negocios a escala internacional. Esta es la clave de toda reforma en este campo, porque las multinacionales suelen estructurar los precios de transferencia y otros acuerdos financieros para trasladar los beneficios que generan a empresas pantalla radicadas en las jurisdicciones con baja tributación”. En otras palabras, “el principio de entidad independiente”, se debe eliminar de la legislación tributaria y tratar a las corporaciones multinacionales como una única unidad económica sujeta de fiscalización;

“Los paraísos fiscales facilitan las maniobras tributarias abusivas que generan enormes perjuicios para la comunidad mundial”;

“Los primeros pasos básicos para frenar los abusos tributarios deben ser exigir una mayor transparencia y acceso a la información”;

“Dado que cada persona y cada país sufre los efectos de las tácticas tributarias abusivas de las corporaciones, debería ampliarse el debate sobre la elusión tributaria de las multinacionales y hacerlo más accesible al público”; y,

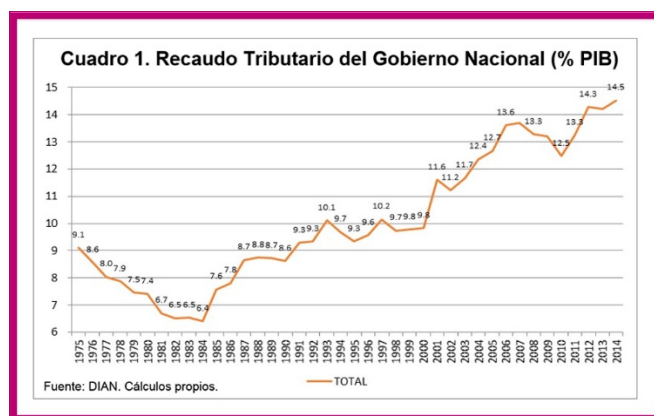
“La cooperación internacional incluyente en materia tributaria resulta esencial para combatir los retos que plantean las prácticas tributarias abusivas de las multinacionales”.

Otro elemento a destacar del Informe de la Comisión está asociado con el tema de la tributación entre ciudadanos y sociedades (Personas Naturales vs. Personas Jurídicas). La Comisión es clara al señalar que: “Aunque algunos defienden la necesidad de integrar los sistemas tributarios de las sociedades y de las personas y que no debería de haber ningún impuesto especial para las sociedades, este punto de vista ignora los beneficios que el Estado ofrece a las corporaciones” (Comisión 2015, pág. 8). Ahora bien, quien realice una evaluación con cierto nivel de detalle del PIPE 2.0 puede contestar la pregunta sobre ¿cuántos y cuáles son los beneficios a los cuales acceden las PYMES

versus el de las multinacionales? Y corroborar cuan democrático y nacionales son los incentivos otorgados por incentivos para reactivar la economía.

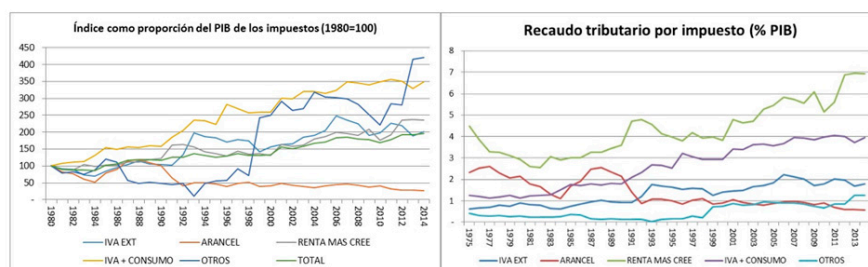
La globalización ha creado, entre los Estados cierta competencia tributaria, que consiste en reducir la imposición tributaria a efecto de atraer la inversión extranjera, y los únicos beneficiarios de tal competencia han sido las multinacionales, las cuales crean estructuras societarias complejas para eludir y evadir impuestos. Entre tanto, los países de menor desarrollo sufren en tres aspectos: “mayores costos de administración del sistema tributario, disminución de los ingresos fiscales y una competitividad artificialmente decreciente de sus compañías nacionales” (Comisión, 2015, pág. 9).

En el caso colombiano, la evolución del recaudo tributario, como proporción del PIB, ha tenido como principal fuente del crecimiento el impuesto a la renta, al consumo (IVA) interno; y el de otros donde destaca el Gravamen a los Movimientos Financieros y el de Patrimonio; para cubrir la caída que presentó el recaudo externo, en especial los aranceles (Gráfico 1, 2 y 3). A pesar de ello, el recaudo tributario del Gobierno Nacional aparece como uno de los más bajos, respecto a los países con igual o menor nivel de desarrollo. Mientras en Chile o Perú la presión fiscal es del orden del 17% en Colombia tan sólo alcanzó el 14.5%. Además de tener un sistema poco transparente la inequidad es otra de sus características: “El sistema tributario podría hacer más por promover la eficiencia y la equidad, y la evasión de impuestos es un problema extendido”<sup>2</sup>.



<sup>2</sup> OECD. 2015. Visión General. En <http://goo.gl/EZVDtw>

**Cuadro 2 y 3. Índice Impositivo (1980=1) y Recaudo por impuesto (% PIB)**



Fuente: DIAN. Cálculos propios.

El Fondo Monetario Internacional, considera necesario que en el terreno fiscal el Estado colombiano, en especial el Gobierno Nacional, “simplifique la estructura tributaria actual, se aumente la progresividad, se amplíe la base tributaria y se facilite la inversión privada al asegurar la competitividad internacional”; aspectos sobre los cuales la Comisión Independiente de Expertos debe trabajar; y donde el FMI les enfatiza la necesidad que existe de **“reemplazar la tributación corporativa tradicional con la estructura de exenciones simplificadas del CREE, sustituir el impuesto a la renta tradicional con un IMAN extendido, e incrementar la tasa del IVA. Si se obtienen suficientes ingresos de estas fuentes, esto podría ayudar a reducir los impuestos no convencionales aún vigentes (Ej. el impuesto al patrimonio personal, el impuesto a las transacciones financieras o el IVA sobre bienes de capital) para promover la inversión y el crecimiento”**<sup>3</sup>.

En estos mismos aspectos parece recabar la OECD (2015) en su Visión General cuando recomienda, entre otros: “Reducir la carga tributaria sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta empresarial, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión” aumentar “la progresividad del impuesto a la renta personal gravando los dividendos y eliminando las exenciones regresivas”.

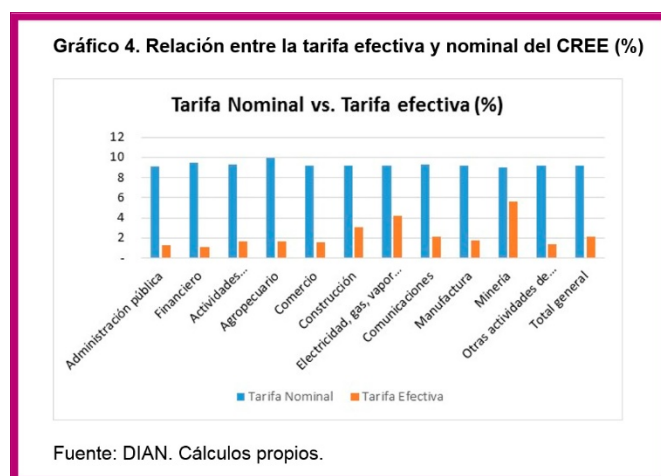
Los elementos de fiscalidad expuestos por el FMI y la OECD, van en sentido contrario a lo anotado arriba; de ahí que en el ámbito internacional, el FMI sea considerado como el adalid de las políticas de mercado que los Estados deben impulsar y respetar; el impulsor de la profundización y apertura financiera, sin respecto por la protección de las empresas e intereses nacionales; impulsor de las políticas de los Estados Unidos para que sus corporaciones ganen mercado en el contexto internacional, tal y como lo ha expresado constantemente el Profesor Joseph Stiglitz.

Un elemento sobre el cual hay necesidad de seguir recabando, es el de los incentivos tributarios los cuales no hacen sino erosionar la base tributario sin que existan claros beneficios socio-económicos. La Comisión (2015) señala

<sup>3</sup> FMI. 2015. Colombia: Declaración Final de la Misión de Consulta del Artículo IV de 2015. 24 de marzo de 2015. En <http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2015/032415s.htm>.

que la reducción tributaria como mecanismo de incentivo se debe frenar a través de un mecanismo de “cooperación tributaria internacional y de un mecanismo que impida la pérdida innecesaria de recursos... Además de una evaluación sobre la eficacia de las ventajas tributarias, los países deberían examinar los efectos colaterales que tienen las ventajas tributarias que conceden a las multinacionales” (Comisión. 2015, pág. 12).

En este aspecto, por ejemplo, el Impuesto del CREE ((impuesto sobre la renta para la equidad) el cual sustituyó las contribuciones parafiscales que pagaban todas la empresas que contratan trabajadores, en el año fiscal de 2013, se declararon \$21.5 billones por **Ingresos No Constitutivos de Renta**; \$289.5 billones por **Deducciones**; y, \$9.2 billones como **Rentas Exentas**; para un total de \$320 billones que erosionan la base tributaria; que liquidadas a las respectivas tarifas medias (Total Impuesto a Cargo / Base Gravable del CREE) representan cerca de \$29.5 billones a los cuales el Gobierno renuncia a recaudar como impuestos (Cuadro 1). Este hecho, les permite a las Personas Jurídicas bajar ostensiblemente la tarifa nominal del 9% a tarifas casi irrisorias entre el 1% y el 6% (Gráfico 4).



En este orden de ideas, es que la ciudadanía entiende el llamado que se le hace a las multinacionales para que paguen lo justo en cuanto a impuestos se refiere, pues toda esa ingeniería contable que ayudan a construir con el cabildeo, con el objeto de disminuir sus bases tributarias, es lo que les permita reducir la tarifa nominal. En lugar, de que estén pagando grandes sumas de dineros a los asesores tributarios para que les ayude a aprovecharse de la normatividad y marcos regulatorios que ayudan a construir, utilicen esos recursos en la generación de valor agregado; y que los Estados y la ciudadanía piensen en los impactos en equidad que ello representa entre los buenos y malos contribuyentes, entre las grandes y pequeñas empresas, entre los rentistas del capital y los asalariados, entre los países ricos y pobres, entre ricos y pobres. Esos recursos que deja de recaudar el Gobierno Nacional, debido a las exenciones otorgadas, son recursos que se le quita a la población que se encuentra en la miseria y en la pobreza cuando se les provee bienes públicos esenciales como educación, salud, vivienda, alimentación, entre otros. De igual manera, lo anterior desvirtúa lo señalado en el informe de la OCDE (2015) de que en Colombia “las empresas del sector formal se enfrentan a una

carga tributaria elevada” olvidando el conjunto de exenciones fiscales de la cual son objeto por parte del marco tributario que se les aprueba, con el objeto de hacer “más competitiva” la economía.

Esta tarifa efectiva que aquí se muestra puede estar sobrevalorado debido a la falta de transparencia que presentan las declaraciones en cuanto al ítem de Deducciones, las cuales representan un monto significativo respecto a los ingresos netos (29%), de los ingresos brutos (28%) y al total de costos (46%). Y donde los principales beneficiarios de tal situación resultan siendo el sistema financiero; el comercio al por mayor; la industria manufacturera y la minería. En el caso de la minería, los grandes beneficiarios son quienes extraen petróleo y carbón; mientras que en el sector financiero, la banca comercial.

Si se observa a nivel de cada sector quienes son los grandes beneficiarios con las exenciones fiscales se tiene que las multinacionales se llevan la mayor tajada, con lo cual se corrobora, el mensaje de La Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional y el llamado que se les está haciendo: “Que las transnacionales paguen lo justo”.

<b>Cuadro 1. Exenciones fiscales en el CREE 2013 (Millones de pesos)</b>					
<b>Etiquetas de fila</b>	<b>INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA</b>	<b>DEDUCCIONES</b>	<b>RENTA EXENTA</b>	<b>TARIFA MEDIA</b>	<b>TOTAL *TARIFA EFECTIVA</b>
Actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social	827,810	9,851,395	3,711,412	9.1%	1,313,210
Actividades financieras, inmobiliarias y de seguros	11,064,994	80,742,719	3,409,702	9.4%	8,983,842
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos y de apoyo	2,805,381	20,024,842	159,345	9.3%	2,143,057
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	228,936	3,685,736	34,922	9.9%	392,834
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas	2,977,950	73,319,356	525,899	9.2%	7,097,636
Construcción	299,696	8,017,483	575,426	9.2%	817,041
Electricidad, gas, vapor y agua	1,840,654	7,354,259	241,296	9.2%	865,527
Información y comunicaciones	201,944	16,052,077	87,863	9.3%	1,522,153
Manufactura	1,094,269	45,788,837	349,687	9.2%	4,363,224
Minería	156,427	21,681,544	12,494	9.0%	1,972,991
Otras actividades de servicios	46,618	3,026,811	43,210	9.2%	286,239
<b>Total general</b>	<b>21,544,682</b>	<b>289,545,061</b>	<b>9,151,256</b>	<b>9.2%</b>	<b>29,449,754</b>

Fuente: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co). Declaraciones del CREE. Cálculos propios.

**Edición 449 – Semana del 5 al 11 de junio de 2015**