

**LA CALIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO EN LA ÚLTIMA
DECADA: DE LA TRANSITORIEDAD A LA PERMANENCIA DE SUS
REFORMAS IMPOSITIVAS**



JOSE ALBERTO SOSCUE NAVIA

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y
ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA PÚBLICA
POPAYÁN
2012**

**LA CALIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO EN LA ÚLTIMA
DECADA: DE LA TRANSITORIEDAD A LA PERMANENCIA DE SUS
REFORMAS IMPOSITIVAS**



JOSE ALBERTO SOSCUE NAVIA

**Trabajo de grado para optar al título de:
CONTADOR PÚBLICO**

**Mg. JULIAN MUÑOZ
Director**

**UNIVERSIDAD DEL CAUCA
FACULTAD DE CIENCIAS CONTABLES, ECONÓMICAS Y
ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE CONTADURIA
POPAYÁN
2012**

Le dedico mi trabajo de grado, a todas y cada una de las personas que creyeron en mí, a todos los que me apoyaron, a mis amigos y familiares y ha ésta institución que me ha formado, pero en especial quiero dedicarle este trabajo a mi Abuelo que desde el cielo ha sido mi guía y estoy seguro que en estos momentos se siente muy orgulloso de mi.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	9
1. IMPUESTOS TRANSITORIOS COMO MECANISMO TRIBUTARIO ANTE UNA EMERGENCIA ECONÓMICA	11
1.1. EL RECAUDO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS DE COLOMBIA 2000-2010	11
1.1.1. Contribución	12
1.2. LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS EN COLOMBIA	13
1.2.1. Impuesto al Gravamen de los Movimientos Financieros (G.M.F.)	14
1.2.2. Impuesto al patrimonio	15
1.3. PERMANENCIA DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS TRAS LA MODIFICACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS 2000 – 2010	16
1.3.1. Impuesto al gravamen a los movimientos financieros	16
1.3.2. Impuesto al patrimonio	20
1.4. ANALISIS	23
2. ¿GENERARON LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS EFECTIVIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO TRAS SU RE-IMPLEMENTACION?	25
2.1. LA POLITICA FISCAL DE LA DECADA (2000 – 2010).	25
2.2. RECAUDO POR EL IMPUESTO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS	26
2.2.1. Ingresos tributarios percibidos por el recaudo del Gravamen de los Movimientos Financieros	27

2.3.	RECAUDO DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO	30
2.4.	¿REALMENTE HA EXISTIDO EFECTIVIDAD EN EL RECAUDO DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS DURANTE EL AÑO 2000 A 2010?	33
2.5.	CONSTRUCCION DE INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL RECAUDO DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS	34
2.6.	ASPECTOS QUE GENERAN DESESTABILIZACION E INEFECTIVIDAD EN UN SISTEMA DE RECAUDO	39
2.7.	Medidas adoptadas por el Estado para minimizar la ineffectividad del sistema tributario	41
3.	ELEMENTOS ANALITICOS EN EL CONTEXTO DEL PLANTEAMIENTO DE REFORMA TRIBUTARIA	43
3.1.	IMPUESTO ÚNICO EN COLOMBIA	43
3.1.1.	Características generales del Flat Tax	44
3.1.2.	Aplicación del Flat Tax en la renta percibida por las personas naturales	45
3.1.3.	Aplicación del Flat Tax en los ingresos percibidos por las empresas	45
3.1.4.	Ventajas y Desventajas de la propuesta	47
3.2.	CONSOLIDACION DE UNA ESTRUCTURA FISCAL CON EQUIDAD Y EQUILIBRIO (el efecto de las exenciones fiscales)	49
3.2.1.	De los cambios estructurales	49
3.2.2.	Sobre las reformas tributarias	50
3.2.3.	Carácter de las Reformas tributarias	53
3.2.4.	A manera de conclusión	57
3.3.	IMPUESTO A LAS TIERRAS IMPRODUCTIVAS Y LA CUESTION AGRARIA EN COLOMBIA	59
3.3.1.	Breves antecedentes	60
3.3.2.	Impuesto a tierras improductivas	64
3.3.3.	A modo de conclusión	65

3.4.	TRIBUTACION: ¿PARA QUE? Y ¿PARA QUIEN?	67
3.4.1.	De los impuestos y su función social	67
3.4.1.1.	Clasificación de los impuestos	67
3.4.2.	Tributación garantizante incorporando como contribuyente efectivo al régimen simplificado “impuesto único tributario”. (a manera de propuesta)	69
3.4.2.1.	Aproximación cuantitativa sobre un impuesto único tributario para personas del régimen simplificado	71
3.4.2.2.	Proyección de un posible Recaudo del impuesto Único	75
3.4.2.3.	Marco Legal	76
3.4.3.	La bancarización de las deducciones tributarias	77
3.4.4.	A manera de conclusión	78
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	80
	MECANISMOS DE ACCIÓN	82
	BIBLIOGRAFIA	83

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Tabla No. 1.1. Modificaciones del impuesto transitorio GMF 2000 – 2010	19
Tabla No. 1.2. Modificaciones del impuesto transitorio IP 2000 – 2010	22
Tabla No. 2.1. Porcentaje de cumplimiento GMF (miles de millones)	35
Tabla No. 2.2. Porcentaje de cumplimiento IP	35
Tabla No. 2.3 Evasión en el recaudo del GMF	37
Tabla No. 2.4. Evasión en el recaudo del IP	38
Tabla No. 3.1. Estructura de la propiedad por tamaños, Colombia 1984-1996, en porcentajes	63
Tabla No. 3.2. Rangos de ingreso base en UVT	72
Tabla No. 3.3. Datos a incluir en el formulario	73
Tabla No. 3.4. Progresividad en el pago realizado a los asalariados	73
Tabla No. 3.5. Base Imponible	74
Tabla No. 3.6. Distribución de los ingresos	76

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1.1. Recaudo y Gasto del Gobierno Nacional año 2000 a 2010	12
Gráfico 2.1. Recaudo bruto Gravamen a los Movimientos Financieros como % PIB	27
Gráfico 2.2. Ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros administrados por la DIAN (millones de pesos corrientes)	28
Gráfico 2.3. Porcentaje de bancarización	29
Gráfico 2.4. Ingresos tributarios por impuesto al patrimonio (millones de pesos corrientes)	31
Gráfico 3.1. Contribuyentes régimen común y simplificado en Colombia	71

INTRODUCCIÓN

Las obligaciones tributarias se han considerado desde todos los tiempos una carga tributaria para los ciudadanos que ejercen determinada actividad económica, carga que lleva inmerso un sinnúmero de trasfondos desde la financiación del gasto público hasta el salvamento de tipo social y económico (crisis del sector financiero y restauración social por efectos de tipo natural).

Esta financiación que el Estado ha logrado llevar a cabo, ha sido reflejo de la implementación de los impuestos transitorios (gravamen a los movimientos financieros e impuesto al patrimonio), impuestos que de tiempo atrás y con diferentes connotaciones han sido propuestos por los gobernantes de turno para brindar soluciones inmediatas a problemas temporales y, han ido adoptando la calidad de permanentes, dado el fácil recaudo, su facilidad de aplicación y de renovación, lo cual ha tendido a afectar de manera sostenida los ingresos percibidos por los ciudadanos, en la medida que se han ido prorrogando anualmente con la única diferencia de aumentar la tarifa de contribución.

Sin embargo, y pese a todos los mecanismos que el Estado ha implementado para lograr el recaudo efectivo, los usuarios del sistema, se han dado a la tarea de buscar “estrategias” que faciliten la disminución del pago del impuesto correspondiente, actividades ilícitas que contribuyen con la evasión y/o elusión fiscal, en razón quizá al descontento con el Estado por la prolongación de los impuestos temporales, o simplemente por la falta de responsabilidad fiscal para con el Estado y con la actividad económica realizada.

En este sentido, la solución no radica en eliminar o quitar los impuestos en general para evitar el problema de la corrupción, de la evasión, pues éstos representan para el Estado la base de su estabilidad fiscal por ser fuente generadora de recursos, sino más bien, buscar la manera de que las reformas tributarias lleven consigo inmerso estrategias que permitan generar confianza a los contribuyentes donde los impuestos planteados sean lo menos dañinos para sus ingresos.

Entonces es posible afirmar que el sistema tributario del país no sólo debe reflejar la orientación de la política fiscal, sino que también debe constituir una evidencia de las apuestas gubernamentales en términos de distribución de la riqueza, y debe fundarse, tal como se establece en la Constitución Nacional¹, en principios de equidad, progresividad y eficiencia. “Las nuevas teorías y la evidencia internacional, así como el mandato constitucional, destacan como los objetivos principales del sistema tributario la neutralidad, la eficiencia, la incidencia y la equidad. Un sistema *neutro* trata de la misma forma a agentes similares; es *eficiente* cuando la meta de recaudo se alcanza con el menor costo operativo y el menor costo social; es de *alta incidencia* cuando el porcentaje de evasión y elusión es bajo; y satisface el principio de *equidad* si su diseño tiene como fin una sociedad igualitaria” (Banco de la República, documento 140/2000;3).

El desarrollo del siguiente trabajo, consta de tres capítulos, en el primer capítulo, se efectúa un análisis de la prolongación de los impuestos transitorios durante la última década (2000 – 2010), con su reestructuración y nuevas características tras la creación de nuevas reformas tributarias.

En el segundo capítulo, se realiza un análisis sobre la eficiencia generada por los impuestos transitorios en el sistema tributario colombiano, basado en cifras de recaudo y planteamiento de algunos indicadores que permitan medir la efectividad de haber prolongado dichos impuestos en el tiempo.

Finalmente en el tercer capítulo, se presentan diferentes mecanismos que el Estado podría tener en cuenta en el momento de realizar una reforma tributaria, entre éstos se tiene: análisis de la propuesta de reforma fiscal planteada por la DIAN para Colombia (flat tax), eliminación de las exenciones y beneficios tributarios y un breve análisis sobre el posible impuesto a las tierras improductivas, incorporación de los contribuyentes del régimen simplificado para una tributación garante.

¹ Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia

1. IMPUESTOS TRANSITORIOS COMO MECANISMO TRIBUTARIO ANTE UNA EMERGENCIA SOCIOECONÓMICA

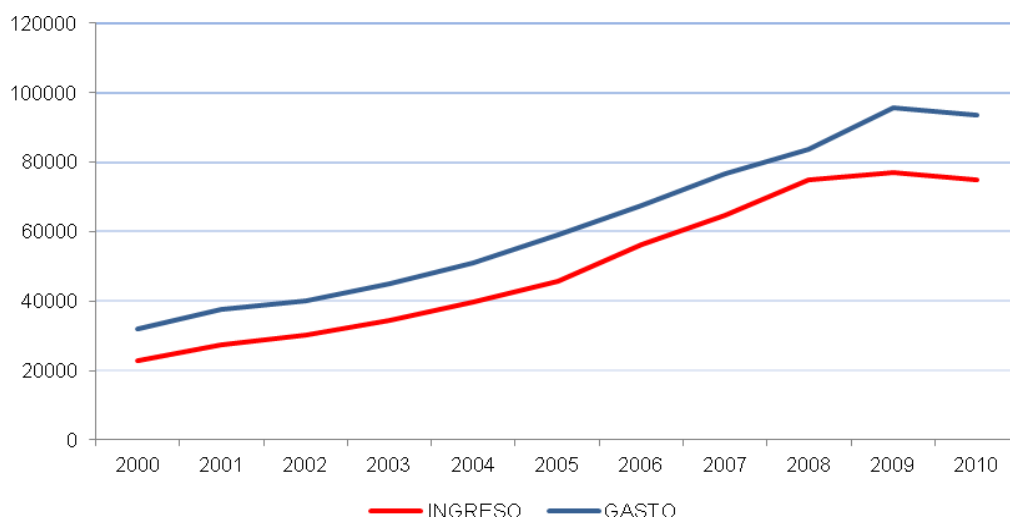
El Estado, a través del recaudo de impuestos directos e indirectos, ha encontrado la manera de financiar el gasto, razón por la cual, en reiteradas ocasiones - ante las emergencias sociales y financieras presentadas-, se ha visto en la necesidad de realizar modificaciones a las reformas planteadas para cada año de periodo presidencial.

Es este sentido, el presente capítulo abordará una breve descripción de las reformas presentadas en el periodo comprendido entre el año 2000 al 2010, resaltando los principales cambios en materia de impuestos transitorios, lo que deja entrever la manera como éstos impuestos, que inicialmente se planearon para ser de tipo transitorio, con su prolongación, se convirtieron en impuestos permanentes.

1.1. EL RECAUDO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS DE COLOMBIA 2000-2010

Cada administración se ha visto en la tarea de realizar constantemente reformas tributarias para lograr desarrollar sus planes de gobierno, y terminan ajustando sus ingresos a la necesidad de sus gastos sin tener en cuenta los efectos generados de la financiación con recursos de corto plazo. Prueba de esto tenemos que en el período comprendido entre el año 2000 al 2010, se han presentado cuatro (4) reformas tributarias, en los años 2000, 2003, 2006 y 2010, “La mayoría de estas reformas tuvieron como objetivo el aumento de los ingresos tributarios para asegurar así el equilibrio de las finanzas públicas a corto y mediano plazo (...) si bien las diversas reformas tributarias lograron incrementar los ingresos del gobierno, en general parecen hacerlo solo transitoriamente, mientras que el aumento del gasto público parece ser de carácter más estructural y tendiente a ser inflexible a la baja. Por lo tanto, los objetivos de equilibrar las finanzas públicas no se cumplen, los ingresos tributarios dejan de crecer, y el gobierno se ve obligado a llevar a cabo una nueva reforma tributaria cada dos o tres años” (Sánchez y Espinosa; 2005:4).

Gráfico 1.1. Recaudo y Gasto del Gobierno Nacional año 2000 a 2010



Fuente: Ministerio de Hacienda

El gráfico anterior muestra el comportamiento del recaudo tributario frente al gasto; observándose que el nivel de ingresos del Estado está por debajo del nivel de gasto presentado, generándose así de manera persistente un déficit fiscal que se prolonga a lo largo de la década. “El gobierno para contrarrestar esta cifras del gasto se vio en la necesidad de buscar recursos a través de diversas reformas que no lograron impactar positivamente el entorno económico del país, de esta manera, lo que se evidencia, es que la evolución de los ingresos del gobierno nacional han estado determinados en gran parte por el comportamiento de sus gastos. A medida que los gastos crecen de manera desproporcionada, el país implementa diferentes reformas tributarias para cubrir la brecha fiscal”. (Alonso, 2006:17).

1.1.1. Contribución

“Dentro de la organización del Estado, los tributos constituyen la fuente de financiación por excelencia de los distintos proyectos de inversión pública, además de garantizar el funcionamiento del Estado, y por ello la nueva Carta dispuso en el numeral 9, Art. 95: “La

calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional (...) toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes (...) son deberes de la persona y del ciudadano: 9o) contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.” (Vargas y Caldas; 2009:1).

La Constitución Política de Colombia, además de proveer derechos a los ciudadanos, también establece que éstos deben cumplir con unos deberes para con el Estado y la sociedad. Deber que estaría en cabeza de toda persona, al pagar impuestos de acuerdo a la proporción de sus ingresos, Por tal razón, se entiende que para el bienestar de cualquier Estado son necesarias las contribuciones económicas realizadas por los ciudadanos basados en los principios de igualdad.

Todo esto va encaminado para que el Estado pueda cumplir con todos los programas que se traza, debe contar con los recursos necesarios y por ende de los ingresos tributarios, sin embargo, se presentan situaciones en que los gastos sobrepasan los ingresos y es cuando se genera el déficit presupuestario, tal como se evidenció en el gráfico No. 1.1

1.2. LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS EN COLOMBIA

Tras la creación de la nueva Constitución Política, se planteo en el Art. 215 la potestad por parte del Estado para declarar estados de emergencia interior y por ende fijar impuestos de tipo transitorio que conlleven a superar dicha emergencia:

No obstante, hay situaciones en las cuales los gobiernos deben salirse de la regla e implementar medidas tendientes a dar solución a una crisis de momento, de allí que los llamados impuestos transitorios, fueran creados en principio para aliviar una determinada situación producto de una emergencia económica, como lo fue el caso del impuesto a las transacciones financieras (conocido como el 2x1000) el cual surgió para financiar el salvamento del sector financiero, o el impuesto al patrimonio cuyo objetivo fue el de

financiar el incremento del gasto militar, los cuales con el paso del tiempo, han dejado de ser impuestos transitorios para adoptar la calidad de impuestos permanentes.

Es de anotar, que este tipo de impuestos, por la importancia que representan en el recaudo tributario del país, han sido objeto de diferentes modificaciones tanto de su base gravable como de su tarifa, con el fin de lograr un mayor recaudo para el Estado.

1.2.1. Impuesto al Gravamen de los Movimientos Financieros (G.M.F.)

En la década de los noventa se presenta en el país una crisis financiera derivada de “la apertura de la cuenta de capitales y la liberación financiera, las cuales se dieron de manera simultánea con una significativa entrada de capitales. Este exceso de liquidez coincidió además con un crecimiento acelerado de la demanda agregada y del PIB, todo lo cual se tradujo en un boom de crédito. La tasa de crecimiento de la cartera presentó niveles históricamente elevados cercanos al 70% en términos nominales en 1993, a la vez que las tasas de interés nominales y reales permanecieron relativamente bajas”. (Parra y Salazar; 2000:20).

A raíz de ello, se implementó el GMF conocido inicialmente como Impuesto a las Transacciones Financieras: creado mediante el decreto 2332 de 1998:

ARTÍCULO 29. *Establece temporalmente, hasta el 31 de diciembre de 1999, una contribución sobre transacciones financieras como un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman, destinado exclusivamente a preservar la estabilidad y la solvencia del sistema, y de esta manera, proteger a los usuarios del mismo en los términos del Decreto 663 de 1993 y de este decreto.*

“El GMF se ha constituido en los últimos años en uno de los temas de mayor polémica del sistema tributario colombiano, cuestionado desde su mismo nacimiento en noviembre de 1998 pese a su carácter transitorio, ahora siendo permanente, tiene una importancia considerable para el fisco (su participación promedio en los ingresos tributarios administrados por la DIAN, entre 1999 y 2006, es del 5,4%). Con la Ley 1111 del año 2006, este impuesto, que tenía uno de los puntos de la tarifa de forma transitoria, se aprobó

como permanente en la estructura tributaria colombiana”. (Valero; 2007:2). Para el año 2010 a raíz del problema socioeconómico que se presentó por la emergencia inercial, se creó la ley 1430, la cual adiciona la eliminación gradual del GMF para los años 2014 y 2015 una tarifa de 2 x 1000, para los años 2016 a 2017 una tarifa del 1 x 1000 y para los años posteriores el desmonte total.

1.2.2. Impuesto al patrimonio

Para el año 2002, y como programa de gobierno, el presidente Álvaro Uribe Vélez, “lanza una ofensiva legal, para contrarrestar el poder de la insurgencia, que según muchos sectores, avanzó en los cuatro años del gobierno Pastrana. En esa ofensiva legal, decretó la conmoción interior y el impuesto al patrimonio, este último como una manera de los empresarios para contribuir a la guerra” (Santos:2005;23). Siendo, en primera instancia los empresarios y grandes poseedores de capital, quienes tendrían que empezar a financiar el incremento del pie de fuerza para preservar la seguridad de sus inversiones y por ende del territorio como tal.

“El establecimiento de este nuevo impuesto y la obligación de cancelarlo que tienen los sujetos pasivos ya sea personas naturales o jurídicas, deriva del mandato contenido en el numeral 9 del Art. 95 de la Constitución Política, según el cual es deber de los colombianos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, dentro de conceptos de justicia y equidad. Este nuevo impuesto cuenta con una estructura constitucional, pues son fácilmente identificables los elementos del mismo: sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa. Además, garantiza los principios constitucionales de justicia y equidad que deben predominar la materia tributaria, toda vez que gravará a cada persona según su capacidad contributiva.(...) Por regla general el gobierno puede adoptar medidas fiscales durante el tiempo que dure el estado de excepción declarado con el Decreto 1837 y éstas deben tener relación directa y evidente con las causas que se hayan invocado al decretar la conmoción y con el propósito de impedir la extensión de sus efectos, situación que se encuentra plenamente demostrada con la expedición del Decreto 1838 de 2002, teniendo en cuenta la necesidad que tiene el Estado colombiano de contar con recursos para

adoptar las acciones necesarias para restablecer el orden público, garantizando los postulados del estado social de derecho y reafirmando los principios tutelares del respeto a los derechos humanos” (Tomado del informe al Congreso sobre conmoción interior, en <http://www.derechos.org.nizkor/colombia/doc/estadoexcep5.html>).

1.3. PERMANENCIA DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS TRAS LA MODIFICACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS 2000 – 2010

1.3.1. IMPUESTO AL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

“A finales del año 1998 y en el marco de una economía con evidentes signos de recesión, se estableció temporalmente en Colombia *el Impuesto a las Transacciones Financieras* como una alternativa para evitar el colapso del sistema financiero (...) la situación crítica del sector financiero se constituyó en la motivación principal para adoptar la medida por medio de la cual se buscaba recaudar \$2.000 millones de pesos, destinados a evitar la quiebra del sistema financiero y a fortalecer el Fondo Nacional de Garantías de Instituciones Financieras FOGAFIN, y por esa vía proteger la estabilidad patrimonial de las entidades financieras y recuperar la liquidez afectada por la morosidad de la cartera de los deudores del crédito hipotecario de vivienda y elevado el nivel de los activos improductivos” (Silva y Trujillo; 2003:67,68).

Fue de esta manera como se declaró el estado de emergencia económica y se expidió el decreto 2331/98 “por medio del cual se dictan medidas tendientes a resolver las situaciones del sector financiero y cooperativo, aliviar las situaciones de los deudores por crédito de vivienda y las entidades cooperativas en liquidación, mediante la creación de mecanismos institucionales y de financiación (...) estableciéndose un tributo a cargo de los usuarios del sistema financiero, con una tarifa equivalente al 2 x 1000 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999” (Silva y Trujillo; 2003:67,68).

Posteriormente, para el año 1999, se creó la ley 508 de 1999, con su artículo 116, donde se prolonga el impuesto transitorio hasta el 31 de diciembre del año 2000, cuyos recursos

serían destinados nuevamente para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona determinada en los decretos dictados en virtud del estado de excepción declarado por el Decreto 195 de 1999.

Para el año 2000 se estableció el decreto 955 con su artículo 98 y ley 608 con su artículo 17, en los cuales se continúa con la prolongación del impuesto transitorio. Sin embargo, con la última ley de este año, se implementa la tarifa del impuesto, donde éste tendrá una tarifa única del 2 por mil, que se causará en el momento en que se produzca la disposición de los recursos objeto de la transacción financiera o del pago del saldo neto en las operaciones interbancarias

Este impuesto se restableció con la ley 633 de 2000, mediante su artículo 870, donde se crea el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) a partir del 1 de enero del año 2001 con una tarifa del tres por mil (3 x 1.000), el recurso recaudado, tenía como destino la reconstrucción del Eje Cafetero en lo referido a financiar vivienda de interés social y otorgar subsidios para vivienda, a la dotación de instituciones oficiales de salud, a la dotación educativa y tecnológica de los centros docentes oficiales de la zona afectada, a la concesión de créditos blandos para las pequeñas y medianas empresas asociativas de trabajo en tanto fueron afectadas por el terremoto y el vandalismo y a los fondos previstos en el Decreto 1627 de 1996 para organizaciones existentes antes del 25 de enero de 1999 en Armenia y Pereira.

Posteriormente, se implementa la ley 863 de 2003, con su artículo 18 ratificándose el impuesto para los años 2004 a 2007 y aumentando la tarifa al cuatro por mil (4 x 1.000).

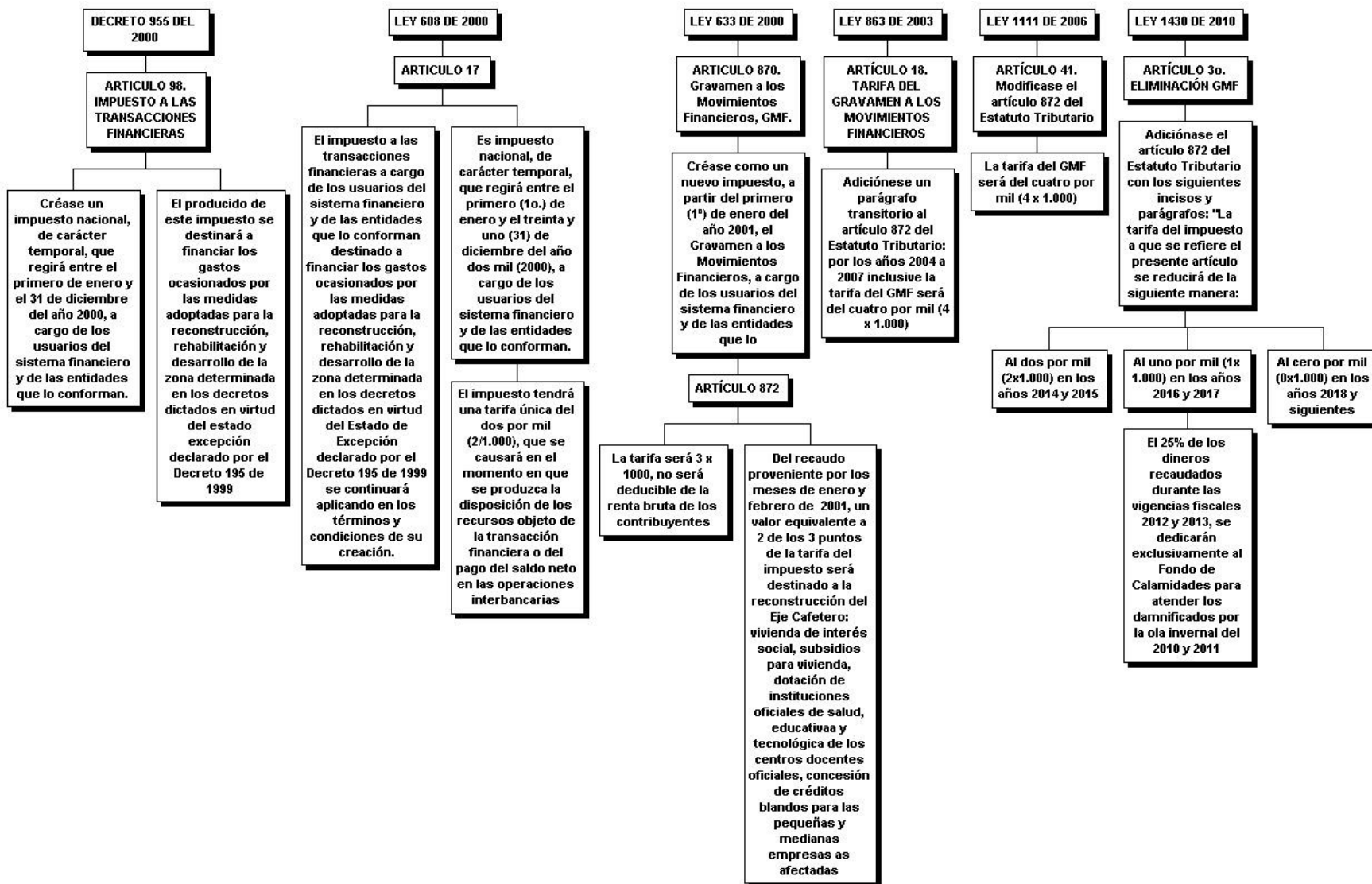
Para el año 2006, se implementa la ley 1111, la cual prolonga el impuesto y ratifica la tasa del 4 por mil, convirtiéndose en un impuesto de tipo permanente.

A finales del año 2010, se establece la ley 1430, cuyo artículo 3 establece la eliminación parcial del impuesto: “La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2x1.000) en los años 2014 y 2015
- Al uno por mil (1x 1.000) en los años 2016 y 2017
- Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes

El recaudo de este impuesto, se destinara durante las vigencias fiscales 2012 y 2013, exclusivamente al Fondo de Calamidades para atender los damnificados por la ola invernal del 2010 y 2011.

Tabla No. 1.1. Modificaciones del impuesto transitorio GMF 2000 – 2010



Fuente: Elaboración propia, marzo de 2012

1.3.2. IMPUESTO AL PATRIMONIO

“El impuesto al patrimonio formaba parte integral del impuesto de renta en Colombia hasta el año 1991. Después de su desaparición el GNC ha acudido frecuentemente a esta fuente de tributación, siempre de manera independiente del impuesto de renta, con el propósito de financiar el restablecimiento del orden público en el país, inicialmente bajo la figura de bonos redimibles y más recientemente como un tributo de carácter temporal. (Rico, 2006).

De esta manera, para el año 2002 se crea el decreto 1838, con su artículo 1 mediante el cual se establece como un impuesto transitorio, que buscaba recaudar ingresos para solventar los gastos del Estado en materia de seguridad democrática, su tasa era de un 1,2% sobre el patrimonio líquido poseído a 31 de agosto de 2002.

Para el año 2003, se establece la ley 863 de 2003, y mediante su decreto 292, se prolonga el impuesto por los años 2004, 2005 y 2006, ampliándose la base gravable y reduciéndose la tarifa a un 0,3%.

Posteriormente para el año 2006 con la ley 1111, la cual prolonga el impuesto para los años 2007 a 2010, manteniendo la base gravable y ampliándose la tarifa al 1,2%.

Para el año 2009 con la ley 1370, se prolonga el impuesto hasta el año 2011 con la siguiente modificación:

Art. 293-1 del ET: la tarifa se incrementa a un 2.4% para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000) sin que exceda de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000).

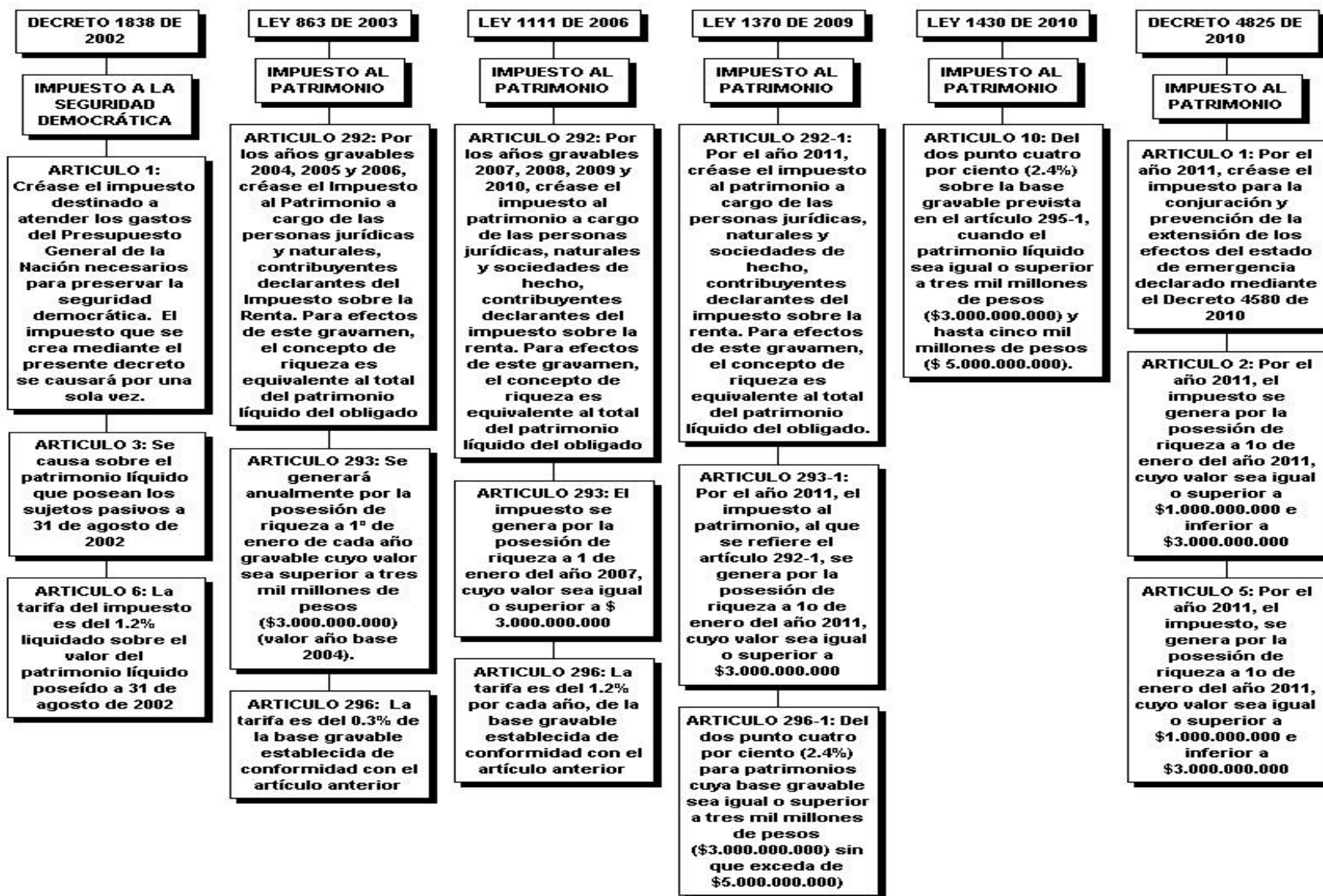
Del cuatro punto ocho por ciento (4.8%) para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000).

Para el año 2010 con la expedición del decreto 4825, se establece que el dinero recaudado será destinado para la conjuración y prevención de la extensión de los efectos del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 4580 de 2010, se amplía la base grabable y las tarifas se modifican de la siguiente manera, según el Art. 5 de la ley:

1% cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000) y hasta dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000).

1.4% cuando el patrimonio líquido sea superior a dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) e inferior a tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000).

Tabla No. 1.2. Modificaciones del impuesto transitorio IP 2000 – 2010



Fuente: Elaboración propia, marzo de 2012

1.4. ANALISIS

Como puede apreciarse en las tablas anteriores, es evidente que los dos impuestos transitorios analizados, han sido objeto de diferentes reformas generadas en busca del incremento del ingreso en razón a la necesidad creada de financiar actos coyunturales a través de éstos impuestos, los cuales se establecieron de manera inicial como transitorios por la costumbre y facilidad del recaudo, se fueron prorrogando cada año hasta convertirse en impuestos permanentes.

Es así como inicialmente se fue gestando el GMF el cual en un principio brindaría los recursos para subsanar la crisis económica presentada en el año 1998, posteriormente para el año 1999 se prolongo con el fin de destinar esos recursos para la reconstrucción del eje cafetero, dado el desastre natural presentado en la zona, sin embargo, superados estos hechos, se busco su prolongación para los años posteriores, buscando que dichos recursos fueran parte del financiamiento del gasto del Estado, incrementándose la tarifa al 3 x 1000 y posteriormente a 4 x 1000 hasta convertirse en un impuesto de tipo permanente.

De igual manera, se presenta el caso del impuesto al patrimonio (IP) cuyo fin –como se ha mencionado- fue ser generador de recursos para apoyar el proyecto de seguridad democrática, estableciéndose de manera inicial con una tarifa del 1,2% hasta extenderse y alcanzar dos tarifas 0,3% y 1,2% impuesto que hasta el momento no se tiene fecha probable de desmonte, lo que deja entrever que fue introducido de manera temporal y que fue adoptando la misma característica de permanente, con la única diferencia de que lleva inmerso hoy en día el concepto de progresividad, el cual ha permitido que se amplié la base gravable y por ende, el ingreso de nuevos poseedores de riqueza para el gravamen.

“es razonable atribuir la incorporación e importancia que ha cobrado este tipo de impuestos a la estructura tributaria, a su fácil administración, poca resistencia presentada en su recaudo y constante flujo de importantes recursos al Estado” (Castañeda;2010:34)

Dado el nivel de recaudo que el Estado percibe por estos dos impuestos, difícilmente dejara de prolongarlos y/o eliminarlos, pese a que se evidencia que el estado percibe un nivel de ingresos inferior al reportando en sus gasto, por lo cual, dejar de percibir estos ingresos significaría acrecentar el déficit fiscal por el que constantemente se ha visto inmerso. Esta situación, deja entrever que el Estado se ha inclinado por brindar soluciones de fondo mas no de forma, en la medida en que ha buscado solucionar problemas coyunturales con medidas de momento, dejando de lado la estructuración de una verdadera política y/o reforma que brinde herramientas loables a largo plazo gestoras de cambios reales para el país.

Finalmente, cabe mencionar que este tipo de políticas adoptadas generan aspectos positivos para el gobierno en la medida que generan un recaudo fácil y de gran magnitud y por ende logra cubrir las necesidades prioritarias para lo cual se tienen destinados, pero también generan efectos negativos para los contribuyentes en la medida en que se ven afectados sus ingresos al ser gravados bien sea por el GMF o por el IP. Efecto que genera desincentivo para el uso del sistema financiero ya que las personas van a preferir mantener la liquidez con el fin de evitar cualquier clase de descuento y otros optaran por acudir a prácticas ilegales como la evasión y/o elusión fiscal con el fin de presentar un ingreso menor y por ende realizar un menor aporte de tributación.

En este sentido, convendría que el Estado realice un análisis macro y microeconómico basado en juicios fiscales y legales que permitan replantear sus estrategias de política tributaria y manejo del recaudo inmediato o temporal, pues si bien es cierto, se tiene programado para el 2015 el desmonte definitivo del GMF, sin presentar aun claridad alguna respecto al hueco fiscal que se generara por dejar de percibir dicho recurso.

2. ¿GENERARON LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS EFECTIVIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO TRAS SU RE-IMPLEMENTACION?

Este capítulo, realiza una breve descripción del recaudo obtenido a través de la implementación del los impuestos transitorios, dejando entrever si efectivamente dicho recaudo a aportado al cumplimiento de las metas planteadas para lo cual fueron creados y posteriormente prolongados.

De igual manera, se plantearan algunos indicadores que permitan evidenciar la brecha existente entre lo que el Estado plantea recaudar por concepto de impuestos y lo que efectivamente se recauda, apreciándose un nivel de posible evasión y/o elusión fiscal por parte de los contribuyentes.

2.1. LA POLITICA FISCAL DE LA DECADA (2000 – 2010).

Tal y como se menciona en el capítulo anterior, las reformas que se fueron implementando a partir del año 2000, traían inmerso un nuevo ingreso para las finanzas del Estado, el cual estaba constituido por el recaudo del gravamen a los movimientos financieros y el impuesto de seguridad democrática:

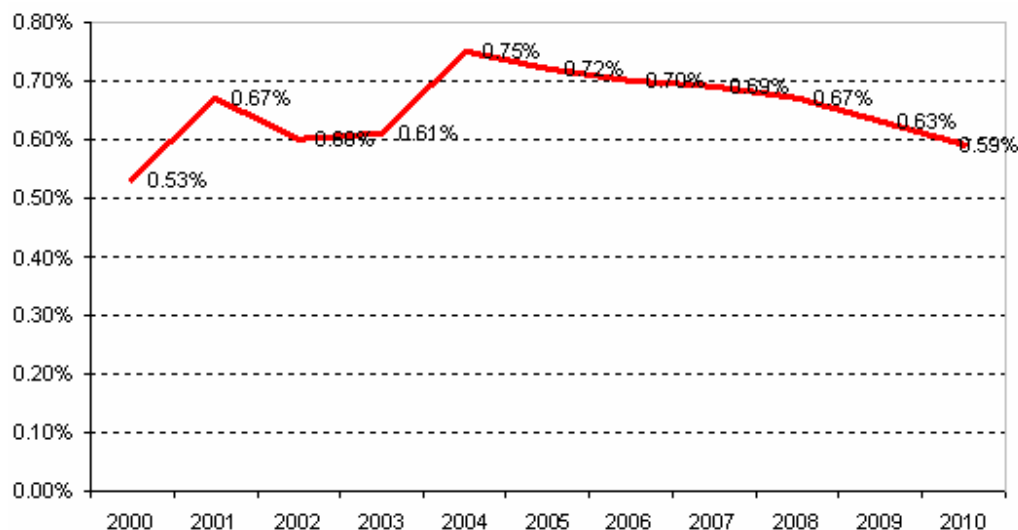
“En la última década, se han realizado varias reformas parciales que han servido para llenar necesidades fiscales transitorias, pero, progresivamente, han complicado el sistema tributario (...). Sin embargo, con los reiterados proyectos de ley presentados en el transcurso de la última década, se ha buscado, crear un nuevo estatuto tributario, que sea más simple, estable, equitativo y competitivo; sin embargo, pese al reconocimiento de las debilidades del actual sistema tributario, su reforma estructural se ha pospuesto, en parte, por razones de prioridades, pues se impusieron varios ingresos transitorios que sirvieron para llenar las necesidades fiscales, complementados por el aumento en la recaudación de los impuestos vigentes” (Informe de Coyuntura Económica No. 32, 2006: 1).

2.2. RECAUDO POR EL IMPUESTO DEL GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS

“A raíz de la crisis financiera de 1998 - 1999, se creó el impuesto a las transacciones financieras, hoy llamado Gravamen a los Movimientos Financieros (G.M.F.). Aunque se creó como un impuesto transitorio, fue sucesivamente renovado en las fechas programadas para su eliminación” (Informe de Coyuntura Económica No. 32, 2006:5).

El recaudo por concepto del GMF, se ha convertido en una fuente importante de recursos para el Estado. Bajo su figura inicial de contribución, a la tasa del 2 x 1000, su recaudo alcanzó la cifra de 0.6% del PIB en 1999, indicador que se mantiene hasta el año 2000, pero posteriormente, ante los aumentos en la tarifa (Ley 633 del 2000, Ley 863 de 2003 y posteriores), los incrementos en los montos de recaudo no respondieron con la misma intensidad. En conclusión, a pesar de duplicarse la tarifa del impuesto, la participación del GMF frente al PIB no lo hizo así. El aumento significativo en el recaudo por concepto de GMF se dio en el año 2004 donde alcanza el nivel del 0.75% del PIB, y luego se mantiene en 0.72% hasta el 2005. Posteriormente, presenta un decrecimiento alcanzándose en el año 2010 el 0.59% del PIB, debido en parte, a las modificaciones presentadas por su prolongación en las supuestas fechas de desmonte y la desconfianza generada en las personas de mantener sus ahorros en el sector financiero por los cobros de las transacciones financieras y, de igual manera, por la evasión fiscal que se presenta.

Gráfico 2.1. Recaudo bruto Gravamen a los Movimientos Financieros como % PIB

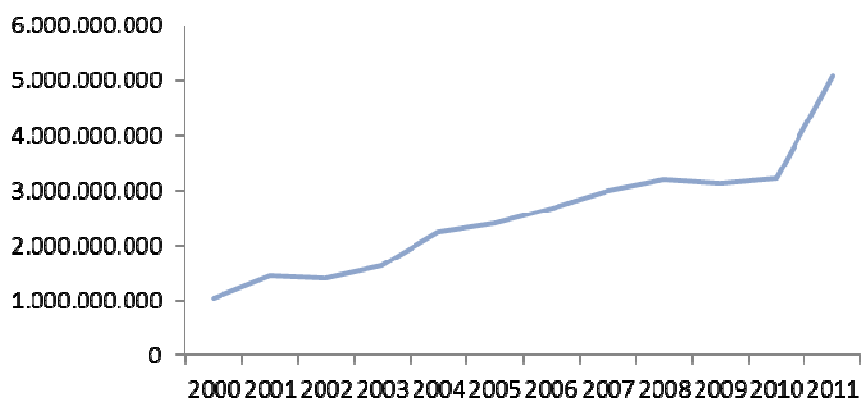


Fuente: DIAN y Banco de la República, Noviembre 2010

2.2.1. Ingresos tributarios percibidos por el recaudo del Gravamen de los Movimientos Financieros

“La sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país en la medida en que el sector público busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren importantes objetivos públicos, como la reducción de la pobreza y la desigualdad y la equidad intergeneracional, y un crecimiento económico estable.” (El espectador: “Buscan meter en cintura el desborde de las finanzas publicas” en <http://m.elspectador.com/economia/artículo-214382-buscan-meter-cintura-desborde-de-finanzas-publicas>. Febrero 2 de 2012).

Gráfico 2.2. Ingresos tributarios por Gravamen a los Movimientos Financieros administrados por la DIAN (millones de pesos corrientes)

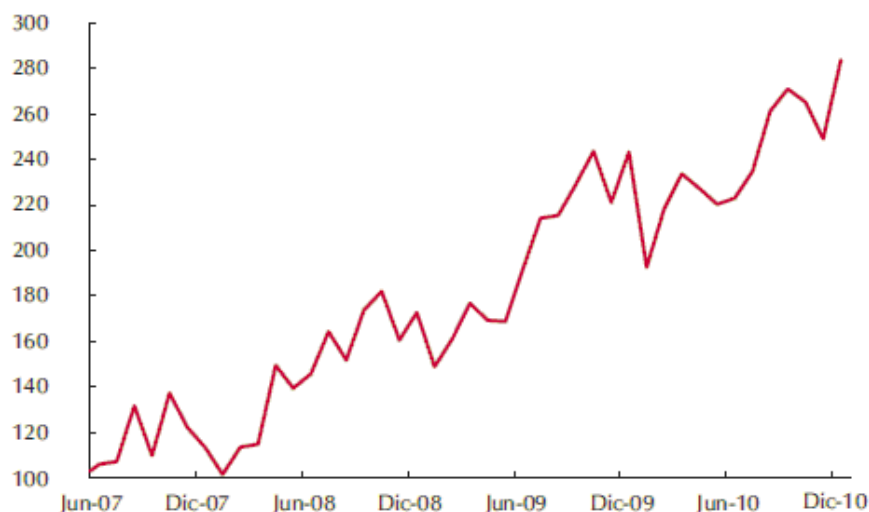


Fuente: DIAN, diciembre de 2010.

Gráficamente puede apreciarse que el ingreso percibido por el Estado en cuanto a G.M.F se incremento de manera constante durante el periodo comprendido entre el año 2000 hasta el 2010 en una proporción del 1.1%, a excepción de los años 2002 y 2009 cuyo incremento fue de una proporción 0,98% respectivamente. Este incremento en el recaudo, se debe en gran parte, a las modificaciones que se fueron realizando en materia tributaria, es decir, al incremento en la tarifa del impuesto que de acuerdo a cada reforma, fue pasando del 2 por mil al 3 por mil hasta llegar al 4 por mil.

Sin embargo, es importante resaltar que para el año 2010, el Gobierno, fomenta en los ciudadanos beneficiarios de los programas sociales (estratos 1 y 2) la bancarización, lo que implicó que las personas lograran mantener un mayor nivel de confianza en cuanto al manejo de sus recursos por parte de las entidades financieras, y por ende se registro no sólo un incremento sustancial en el recaudo por G.M.F el cual ascendió a \$3.224.922.000 sino también un incremento considerable en la bancarización por parte de personas naturales y empresas, tal como se aprecia en el gráfico No. 2.3.

Gráfico No. 2.3. Porcentaje de bancarización



Fuente: Tomado de Revista Reporte Estabilidad Financiera Banco de la República, 2011

Gráficamente se puede apreciar como la bancarización en Colombia presenta ciclos inestables, sin embargo, presenta un ritmo creciente a partir de diciembre de 2007. “Teniendo en cuenta las políticas contempladas en el marco del programa de Banca de las Oportunidades, las cuales buscan incrementar el acceso a los servicios financieros de los usuarios mediante estrategias como la creación del CNB y las cuentas electrónicas², promoción e incentivos, acuerdos con el sector financiero y la implementación de los programas de educación financiera, se podría esperar que se presentaran cambios significativos en el índice” (Banco de la República, Reporte de Estabilidad Financiera; 2011:44).

² Las cuentas electrónicas o cuentas de bajo monto están dirigidas a población vulnerable (Sisben 1 y 2), y no tienen cobro de cuota de manejo, requisitos de apertura y saldo mínimo, además, cuentan con dos transacciones mensuales sin costo. (Banco de la República, Reporte de Estabilidad Financiera; 2011:44)

2.3. Recaudo del Impuesto al patrimonio

La introducción del impuesto al patrimonio al sistema impositivo del país, se da con la Ley 78 de 1935, posteriormente, se elimina a partir del año 1992 con la Ley 6 que derogó los artículos 288 al 298 del Estatuto Tributario relativos al Impuesto y, se reimplantó temporalmente a partir del año gravable 2003 con la Ley 863³.

Con la Ley 1370 de Diciembre de 2009 se buscó extender la vigencia del impuesto al patrimonio por los años 2011 al 2014; sin embargo, para el año 2010 se aprobó la nueva ley 1430 y el Decreto 4825 del 29 de Diciembre de 2010.

Con el propósito de disponer de una serie de recaudos del impuesto al patrimonio desde su reimplantación en la legislación tributaria colombiana en 2003, se verificaron los montos recaudados desde entonces utilizando como principales fuentes de información los Informes Financieros de la Contraloría General de la República y los Informes de recaudo de la DIAN.

³ El Gobierno Nacional por medio de esta Ley, creo el impuesto al patrimonio para los años gravables 2004, 2005 y 2006. Este impuesto lo pagarían las personas naturales y jurídicas, contribuyentes del impuesto a la renta que para el 1 de enero de cada año gravable posean un patrimonio líquido superior a 3.000.000.000 (valor año base 2003). No será deducible o descontable en el impuesto sobre la renta.

Gráfico 2.4. Ingresos tributarios por impuesto al patrimonio (millones de pesos corrientes)



Fuente: DIAN, diciembre de 2010

Con la introducción del decreto 1838 de 2002, cambia no solo la tarifa de aplicación y la base gravable, sino también, la denominación del impuesto adoptando el renombre de “Impuesto al Patrimonio”. De esta manera, para el año 2002 y con una tasa de 1,2% el Gobierno logra recaudar un valor de \$ 1.250.721.000 fruto de los aportes realizados por los dueños de patrimonios superiores a \$170.000.000.

Para el año 2003, con la ley 863, la tasa disminuye al 0,3% aplicando solamente a patrimonios superiores a \$3.000 millones, presentándose un decrecimiento del 2% en el nivel de recaudo.

Para los años 2004 a 2005, la ley se mantiene, presentándose para este periodo un recaudo constante de \$454.012.000 y \$474.219.000 respectivamente. Sin embargo, la disminución en el recaudo para esta época, se marco de manera sustancial, pues el Gobierno dejo de percibir cerca de \$2.000.000 millones de pesos, comparado con el recaudo de periodos anteriores.

Para el año 2006, se realiza una reforma tributaria (ley 1111 de 2006) incrementándose nuevamente la tarifa al 1,2% y aplicando de igual manera a patrimonios superiores a \$3.000 millones de pesos, incrementándose el nivel de recaudo a \$ 536.233.000. Esta ley rigió hasta finales del año 2009, presentándose para los años 2007 a 2008, un incremento en el recaudo, alcanzando su máxima expresión para la década en el año 2008, cuyo recaudo ascendió a \$ 3.320.867.000 debido a un incremento de tributación que se registró en el sector de los hidrocarburos “los impuestos pagados por el sector petrolero crecieron de \$3 billones pagados en el año 2004, a \$ 7,9 billones en 2008”. (Documento consultado en Informe del sector Minero y Petrolero en Colombia, en http://www.acp.com.co/assets/documents/asuntos%20economicos/exploracion%20y%20produccion/2010/doctecnico_prorroga_aranceles_2010.pdf).

Para el año 2009, se presenta un descenso en el recaudo “el menor ingreso puede ser el producto de dos factores: el primero tiene que ver con una caída en el patrimonio líquido de los contribuyentes, que necesariamente genera un menor valor del impuesto a pagar y la segunda es que algunos contribuyentes no pudieron cumplir a tiempo con su obligación” (Baja el recaudo del impuesto al patrimonio en Colombia, en <http://www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7744840>, Febrero 1 de 2012).

Para el año 2010, se presenta una nueva reforma tributaria (Ley 1370 de 2009 y ley 1430 de 2010), la primera trajo consigo un incremento en la tasa y ampliación de base gravable y posteriormente la otra ley ratifica las tasas. En este orden de ideas y de acuerdo a lo contemplado en el Estatuto Tributario, inciso 296-1 se tiene:

- ↪ Cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a \$3.000.000.000 y hasta \$5.000.000.000 la tarifa del impuesto será de 2.4%.
- ↪ Cuando el patrimonio líquido sea superior a \$5.000.000.000 la tarifa del impuesto será del 4.8%.

Sin embargo, y pese a las reestructuraciones presentadas durante el año 2010 en materia tributaria del impuesto al patrimonio, se presentó un nuevo cambio, con la creación del artículo 5 del Decreto legislativo 4825 de 2010⁴, se amplió la base gravable y se disminuyó la misma tasa de recaudo:

- ↳ Cuando el patrimonio líquido sea igual o superior a \$1.000.000.000 y hasta \$2.000.000.000 la tarifa del impuesto será 1%.
- ↳ Cuando el patrimonio líquido sea superior a \$2.000.000.000 e inferior a \$3.000.000.000 la tarifa del impuesto será de 1.4%.
- ↳ De igual manera, este Decreto en su artículo 9 creó una sobretasa del 25% aplicable al impuesto al patrimonio contemplado por la ley 1370 de 2009, es decir, aquel impuesto que pagan los patrimonios iguales o superiores a 3.000 millones.

Con estos cambios presentados, el nivel de recaudo disminuyó en un 1% con respecto al año 2009, alcanzando en promedio un recaudo de \$2.235.366.000.

2.4. ¿REALMENTE HA EXISTIDO EFECTIVIDAD EN EL RECAUDO DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS DURANTE EL AÑO 2000 A 2010?

“La Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad,

⁴ Cuyo objetivo es generar los recursos que se requieren para mitigar los efectos de la ola invernal, se hace necesario crear un nuevo impuesto al patrimonio y una sobretasa al impuesto al patrimonio ya existente establecido en la ley 1370 de 2009.

transparencia y legalidad”. (Documento consultado y referenciado de la página de la DIAN <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Laentidad?OpenDocument>).

Su máximo interés, es realizar el mayor recaudo posible de manera eficiente y transparente con el fin de proveer los recursos al Estado para el financiamiento del gasto. Sin embargo, y pese a los mecanismos establecidos para el control como el RUT y la implementación del MUISCA, para facilitar a los usuarios el pago de sus obligaciones, se presentan aspectos como evasión, elusión, baja responsabilidad por parte de los contribuyentes, para realizar sus pagos de forma debida y a tiempo.

En este orden de ideas, se diseñaran algunos indicadores que permitan verificar si ha habido efectividad en el recaudo de los impuestos transitorios, o si por el contrario se ha presentado reiteración de falta de cumplimiento por parte de los contribuyentes, lo que llevaría a pensar que existe baja o alta disposición de los contribuyentes para con sus obligaciones.

2.5. CONSTRUCCION DE INDICADORES DE EFICIENCIA EN EL RECAUDO DE LOS IMPUESTOS TRANSITORIOS

Como se menciona anteriormente, la política tributaria de Colombia, está direccionada para que el recaudo de los impuestos se haga a través de la DIAN, entidad que anualmente fija una meta de recaudo por impuestos. En este sentido, se diseñaron unos indicadores que permitan evidenciar si efectivamente se ha logrado recaudar lo realmente establecido por los entes de control, asumiendo que las diferencias generadas, son sinónimo de no eficiencia en el sistema de recaudo.

- **Nivel de cumplimiento**

Como primer indicador se tiene el *Cumplimiento*, que permite ver el comportamiento de los contribuyentes en cuanto a responsabilidad y cumplimiento en el pago de sus aportes

Tabla No. 2.1. Porcentaje de cumplimiento GMF (miles de millones)

GMF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recaudo	1.036.744	1.437.359	1.408.101	1.621.500	2.237.595	2.401.226	2.668.946	2.989.521	3.199.639	3.121.277	3.224.922
Meta	1.168.550	1.620.359	1.826.985	1.753.306	2.420.595	2.584.226	2.800.752	3.172.522	3.331.445	3.540.162	2.517.000
% Cumpliment	89%	89%	77%	92%	92%	93%	95%	94%	96%	88%	128%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos suministrados por la DIAN.

Como se puede observar, el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes se ha presentado de manera positiva y con tendencia creciente, lo que implica que se está cumpliendo en su gran mayoría con la meta establecida por la DIAN en cuanto a nivel de recaudo, y como mecanismo para lograr dicha meta, la entidad busca que los “los contribuyentes, deben encontrar transacciones fáciles y transparentes que les permitan cumplir con sus obligaciones, pero a la vez la DIAN debe fortalecer el control tributario y aduanero para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones. En desarrollo de esta estrategia, la DIAN debe hacer sentir que sus clientes cuentan con el apoyo y la asesoría de ésta cuando se encuentran cumpliendo al día, así como la reacción inmediata con la fortaleza necesaria en los momentos en que no lo hacen” (Plan Estratégico en http://www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan_estrategico?opendocument).

En lo que respecta al Impuesto al patrimonio se tiene:

Tabla No. 2.2. Porcentaje de cumplimiento IP

IP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recaudo	454.012.000	474.219.000	536.233.000	1.232.680.000	3.320.867.000	2.238.617.000	2.235.366.000
Meta	300.932.000	361.219.000	448.543.000	1.129.916.000	3.044.807.000	2.085.538.000	2.239.000.000
% Cumplimiento	151%	131%	120%	109%	109%	107%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos suministrados por la DIAN

Como puede apreciarse, la DIAN ha realizado un gran esfuerzo en materia de recaudo, lo que indica que la eficiencia en el recaudo genera impactos positivos a la nación, por cuanto se está sobrepasando la meta planteada, efecto que se debe en parte al crecimiento económico que se está dando en el país. “Aunque es un impuesto temporal,

se ha cobrado todos los años desde 2004. Se logró que más personas y sociedades pagaran el impuesto (los contribuyentes pasaron de 7 mil en 2010 a 50 mil en 2011), porque se llevó el impuesto a patrimonios más pequeños (en 2010 lo pagaban quienes tuvieran un patrimonio de por lo menos 3 mil millones, en 2011, los que tuvieran desde mil millones) y a que deben pagar más (en 2010 debían pagar el 1,2% del patrimonio y en 2011, según el tamaño del patrimonio, esa tasa iba del 1% al 6%)” (Documento consultado en El crecimiento del recaudo, la victoria más silenciosa pero más poderosa del Gobierno www.lasillavacia.com/historia/el-crecimiento-del-recaudo-la-victoria-mas-silenciosa-pero-mas-poderosa-del-gobierno-30658, febrero 2 de 2012)

- **Evasión en el recaudo**

Un segundo indicador de eficiencia, es la *evasión de impuestos*, el cual permitirá identificar el nivel de recursos que deja de percibir el Gobierno a causa de las acciones fraudulentas de los contribuyentes y por ende de la escasez de estrategias y/o directrices que permitan frenar este tipo de acciones.

“El incumplimiento en la obligación de pagar impuestos puede resumirse en la diferencia entre lo que los agentes económicos deben pagar y lo que efectivamente pagan, de ahí que la evasión de impuestos sea posible porque las variables que definen la base imponible (ventas, ganancias, etc.) son difíciles de observar y controlar” (Ricciardi, 2007: 4).

Se calcula teniendo en cuenta la meta de recaudo establecido de manera anual por la DIAN frente a lo realmente recaudado, asumiendo que dicha diferencia será sinónimo de evasión de impuestos.

Tabla No. 2.3. Evasión en el recaudo del GMF

GMF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recaudo	1.036.744.000	1.437.359.000	1.408.101.000	1.621.500.000	2.237.595.000	2.401.226.000	2.668.946.000	2.989.521.000	3.199.639.000	3.121.277.000	3.224.922.000
Meta	1.168.550.000	1.620.359.000	1.826.985.000	1.753.306.000	2.420.595.000	2.584.226.000	2.800.752.000	3.172.522.000	3.331.445.000	3.540.162.000	2.517.000.000
Evasión	131.806.000	183.000.000	418.884.000	131.806.000	183.000.000	183.000.000	131.806.000	183.001.000	131.806.000	418.885.000	-707.922.000
%	11%	11%	23%	8%	8%	7%	5%	6%	4%	12%	-28%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos suministrados por la DIAN

Durante los años 2000 a 2008, el comportamiento de la evasión presenta una variación significativa, para el año 2002 el porcentaje de evasión presenta un incremento considerable con respecto a los demás años, por cuanto la meta de recaudo que planteó la DIAN fue de \$1.826.985.000 millones de pesos, pero efectivamente se recaudó \$1.408.101.000 millones de pesos, lo que provocó que el Estado dejase de percibir ingresos tributarios por valor de \$418.884.000, situación que se produjo en parte al interés de las personas de conservar la liquidez en vez de hacer uso del sistema financiero.

“El GMF entorpece todo el sistema de pagos y el sistema bancario (...) se frena la bancarización de los pequeños usuarios, que aprecian como los costos de mantener y operar una cuenta bancaria son altos y, sobre todo, difíciles de cuantificar con precisión. Al premiar el empleo de enormes sumas de efectivo, lo cual como consecuencia del Gravamen a los Movimientos Financieros, es ahora muy aceptado socialmente, se promueve la informalidad en la economía, se facilita la evasión tributaria en general y el lavado de dinero” (Portafolio:2010, En <http://www.portafolio.co/opinion/el-gmf-un-mal-impuesto>).

La diferencia al respecto, se presenta en el año 2010, por cuanto el recaudo supero la meta establecida por la DIAN en un 28%, debido en parte al fomento de la bancarización emprendida por el Gobierno para manejar sus programas sociales, generándose así no solo nuevos clientes en el sector sino también, credibilidad y confianza en el sector por parte de la comunidad.

En lo que respecto al Impuesto al patrimonio se tiene:

Tabla No. 2.4. Evasión en el recaudo del IP

IP	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009	2.01
Recaudo	454.012.000	474.219.000	536.233.000	1.232.680.000	3.320.867.000	2.238.617.000	2.235.366.000
Meta	300.932.000	361.219.000	448.543.000	1.129.916.000	3.044.807.000	2.085.538.000	2.239.000.000
Evasión	153.080.000	113.000.000	87.690.000	102.764.000	276.060.000	153.079.000	-3.634.000
%	51%	31%	20%	9%	9%	7%	-0,16%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos estadísticos suministrados por la DIAN

El Impuesto al Patrimonio, presenta una eficiencia real en el recaudo, ya que durante su reimplementación, ha superado las metas planteadas por la DIAN, en este sentido, se puede afirmar que existe una reciprocidad entre la tarifa tributaria y el contribuyente.

De esta manera, se puede apreciar que durante su reimplementación (2004), las expectativas de recaudo superaron la meta establecida por la DIAN. Así por ejemplo, para el año 2004 se tenía fijada una meta de recaudo de \$300.932.000 millones de pesos, pero efectivamente se recaudó una suma superior por valor de \$454.012.000 millones de pesos. Algo similar se presenta en los años siguientes, donde el recaudo estuvo por encima de la meta proyectada, debido en parte –y como se mencionó anteriormente- al incremento por parte del sector de hidrocarburos en su nivel de contribución.

Sin embargo, la única excepción se presenta en el año 2010, en el cual se da un porcentaje mínimo de evasión correspondiente al 0,16% dejando de percibirse ingresos por valor de \$3.634.000, debido en gran parte a la incapacidad que en ocasiones presenta el Estado de medir los activos intangibles en valores reales.

2.6. ASPECTOS QUE GENERAN DESESTABILIZACION E INEFECTIVIDAD EN UN SISTEMA DE RECAUDO

La efectividad de un sistema tributario, no solo se mide a través de la inversión realizada con los recursos, pues la re-implementación de los dos impuestos transitorios (GMF e IP) en Colombia, traía como objetivo, la salvaguarda del sector financiero, la reconstrucción del eje cafetero y la reconstrucción por ola invernal, aumentar el pie de fuerza para garantizar la seguridad democrática y posteriormente superar la emergencia por ola invernal. Sin embargo, y pese a que estos objetivos en parte se han cumplido, existen aspectos que como se evidenció en los indicadores, generan vacíos en el recaudo real, pues se dejan de percibir recursos, lo cual conlleva a una ineffectividad del sistema como tal por no contar con los mecanismos suficientes y apropiados para superar dichas “trampas” diseñadas por los mismos contribuyentes y por ende no cumplir al 100% con el destino de los recursos.

Entre estas “trampas” fiscales para el GMF se tiene:

- **El pago a terceros mediante comisionistas de bolsa:** En la actualidad, muchas empresas para evitar el pago del impuesto del 4 x 1000, conceden a sus comisionistas de bolsa, la administración de sus portafolios de inversión, con el fin de que sean los comisionistas quienes tomen el dinero que manejan de las empresas y paguen la nómina o a los proveedores; aprovechando justamente el hecho de que esos retiros de dineros de la bolsa están exentos del 4 x 1000 (ver numeral 7 del artículo 879 del Estatuto Tributario). Sin embargo, “el nuevo proyecto de Ley 124 de 2010 adiciono los numerales 5 y 7 del artículo 879 del Estatuto Tributario con los incisos que dejarían claro que esos pagos a terceros mediante los comisionistas sí quedarían gravados con el 4 x 1000. Con ello, se conseguirían aproximadamente \$400.000 millones de pesos que actualmente no le llegan al fisco” (Ley 1430 de 2010).
- **Mayor uso del efectivo:** El GMF frena el movimiento financiero y le quita recursos al mercado de capitales, puesto que en ocasiones las personas prefieren omitir la intermediación financiera, porque observan que lo que se gana por la rentabilidad se

pierde con este impuesto. Al preferir tener el dinero en efectivo o cambiarlo a otra moneda, se observa una pérdida en el poder adquisitivo perjudicándose con esto la liquidez del sistema financiero y afectándose de manera directa la tasa de cambio.

Si bien el GMF ha contribuido al financiamiento del gasto público, en cada uno de los años de su aplicación el impacto sobre la economía ha sido negativo, al haber incrementado los costos financieros y disparado la preferencia por el efectivo.

El actual régimen tributario permite que muchas empresas evadan o eludan el pago del impuesto al patrimonio a través de mecanismos como:

Outsourcing: “muchas empresas exportadoras crean comercializadoras outsourcing en el exterior, exportan a esos países sin el pago de impuestos y reportan ante la DIAN precios muy bajos de los productos para después reportar a otros destinos, allí sí con el valor real de las mercancías. En conclusión, la plata de los tributos se va para otro país” (Documento consultado en Empresas colombianas, ¿evaden o eluden el pago de los tributos?, en <http://actualicese.com/actualidad/2009/07/06/empresas-colombianas-evaden-o-eluden-el-pago-de-los-tributos/>. Febrero 2 de 2012).

Compras por leasing: El usuario del bien no paga impuestos sobre los bienes personales, ya que no tiene la propiedad jurídica, por tanto no es sujeto del tributo. De igual manera, no paga impuesto a la ganancia mínima presunta, en el caso de una empresa, no debe considerar el bien en leasing en la base de cálculo, pues no forma parte de su patrimonio. (www.econ.uba.ar/www/departamentos/.../plan97/adm.../Leasing.pps)

Escisión: Implica la división de las sociedades comerciales en varias secciones, de manera que se logre que tales secciones queden con patrimonios líquidos inferiores a \$3.000.000 millones y así evitar el pago del impuesto. (Portafolio, 2011 “Año nuevo impuesto nuevo” <http://www.portafolio.co/columnistas/ano-nuevo-impuesto-nuevo>).

Atomizar el patrimonio: Mediante la creación de múltiples sociedades por acciones simplificadas, de manera que luego de creadas nadie resulta responsable por el impuesto. (Portafolio, 2011 “Año nuevo impuesto nuevo” <http://www.portafolio.co/columnistas/ano-nuevo-impuesto-nuevo>, febrero 2 de 2012)

2.7. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO PARA MINIMIZAR LA INEFECTIVIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO

El sistema como tal, ha desarrollado un sinnúmero de estrategias que permitan disminuir este tipo de “trampas” fiscales que hace que los contribuyentes no realicen sus pagos o simplemente disminuyan su base gravable para pagar una menor proporción de impuesto.

En el caso del GMF, el artículo 26 de la Ley 1460 de 2010 establece:

Artículo 26. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables. Se adiciona el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 771-5. Medios de pago para efectos de la aceptación de costos, deducciones, pasivos e impuestos descontables. Para efectos de su reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos que efectúen los contribuyentes o responsables deberán realizarse mediante alguno de los siguientes medios de pago: Depósitos en cuentas bancarias, giros o transferencias bancarias, cheques girados al primer beneficiario, tarjetas de crédito, tarjetas débito u otro tipo de tarjetas o bonos que sirvan como medios de pago en la forma y condiciones que autorice el Gobierno Nacional. Lo dispuesto en el presente artículo no impide el reconocimiento fiscal de los pagos en especie ni la utilización de los demás modos de extinción de las obligaciones distintos al pago, previstos en el artículo 1625 del Código Civil y demás normas concordantes. Así mismo, lo dispuesto en el presente artículo solo tiene efectos fiscales y se entiende sin perjuicio de la validez del efectivo como medio de pago legítimo y con poder liberatorio ilimitado, de conformidad con el artículo 8° de la Ley 31 de 1992.

Parágrafo. Podrán tener reconocimiento fiscal como costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables, los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes o responsables, independientemente del número de pagos que se realicen durante el año, así:

– En el primer año, el menor entre el ochenta y cinco por ciento (85%) de lo pagado o cien mil (100.000) UVT, o el cincuenta por ciento (50%) de los costos y deducciones totales.

– En el segundo año, el menor entre el setenta por ciento (70%) de lo pagado u ochenta mil (80.000) UVT, o el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los costos y deducciones totales.

– En el tercer año, el menor entre el cincuenta y cinco por ciento (55%) de lo pagado o sesenta mil (60.000) UVT, o el cuarenta por ciento (40%) de los costos y deducciones totales.

–En el cuarto año, el menor entre cuarenta por ciento (40%) de lo pagado o cuarenta mil (40.000) UVT, o el treinta y cinco por ciento (35%) de los costos y deducciones totales.

Para el Impuesto al Patrimonio, el artículo 10 de la Ley 1430 de 2010 establece:

Para efectos de lo dispuesto en el artículo 293-1 las sociedades que hayan efectuado procesos de escisión durante el año gravable 2010, deberán sumar los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 por las sociedades escindidas y beneficiarias con el fin de determinar su sujeción al impuesto.

Así mismo, para efectos de lo dispuesto en el artículo 293-1 las personas naturales o jurídicas que, de conformidad con la Ley 1258 de 2008, hayan constituido sociedades por acciones simplificadas durante el año gravable 2010, deberán sumar los patrimonios líquidos poseídos a 1° de enero de 2011 por las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y por las respectivas S.A.S. con el fin de determinar su sujeción al impuesto.

Finalmente, puede afirmarse que uno de los factores que influye en la mayor o menor aceptación por parte de la población sobre la imposición de impuestos es el nivel de transparencia⁵ y eficiencia en el recaudo, de ahí que exista una relación proporcional entre ambas, lo cual conlleva a que una mayor transparencia y equidad de un sistema tributario, genera en los ciudadanos mayor tolerancia a la presión fiscal y por ende se podría incrementar el nivel de cumplimiento en el recaudo.

⁵ Entendida como el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación, coherentes, estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación, pues sólo así el importe que cada uno está obligado a pagar será más cierto y habrá mayor seguridad jurídica para el ciudadano

3. ELEMENTOS ANALITICOS EN EL CONTEXTO DEL PLANTEAMIENTO DE REFORMA TRIBUTARIA.

Con base en lo mencionado en los capítulos anteriores, se puede afirmar que “el régimen tributario colombiano no cumple bien con ninguno de los objetivos que prescribe la teoría de las finanzas públicas y que ordena la Constitución Política: eficiencia, equidad y progresividad. Es ineficiente tanto en materia de recaudo (el recaudo resulta insuficiente para pagar los gastos corrientes del Gobierno Nacional en cuanto a sus efectos sobre el crecimiento económico: grava en exceso algunas inversiones, distorsiona la asignación de recursos entre actividades promueve la informalidad y causa desempleo y desintermediación financiera. Es también inequitativo ya que contribuyentes similares pagan tasas efectivas muy diferentes y, es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y a la riqueza de las personas naturales es muy bajo y está demostrado que el impuesto a la renta es progresivo cuando recae sobre las personas y no sobre las empresas”. (Revista Dinero: 2010, <http://actualicese.com/noticias/dinero-%C2%BFreforma-tributaria-estructural#>; Abril 2 de 2011).

En este sentido, en el presente capítulo se presentan diferentes mecanismos que el Estado podría tener en cuenta en el momento de realizar una reforma tributaria, entre éstos se tiene: análisis de la propuesta de reforma fiscal planteada por la DIAN para Colombia (flat tax), eliminación de las exenciones y beneficios tributarios y un breve análisis sobre el posible impuesto a las tierras improductivas, incorporación de los contribuyentes del régimen simplificado para una tributación garante.

3.1. IMPUESTO ÚNICO EN COLOMBIA

La manera de acabar con el enorme costo para la sociedad y el desperdicio de recursos que ocasiona el sistema tributario y mejorar el ambiente para la creación de riqueza es mediante la introducción de un único impuesto, que incentive el trabajo, el ahorro y la inversión, lo

que significa eliminar los impuestos, junto con sus múltiples tasas, regímenes especiales, deducciones y exenciones de la estructura tributaria. (Gutiérrez; 2007:6)

Sin embargo, es importante mencionar que el mayor nivel de ingresos que el estado percibe es por recaudo de impuestos tributarios, por ende, el planteamiento aquí realizado, no implica crear una nueva reforma tributaria, lo que se plantea, es eliminar los impuestos transitorios y a su vez mirar la viabilidad de implementar un impuesto único de menor cuantía que permita que el Estado continúe percibiendo un determinado nivel de ingreso involucrando a todos los contribuyentes del país (régimen común y simplificado), lo que conllevaría a ampliar la base gravable y por ende ingresaría un mayor número de contribuyentes que si bien es cierto tienen una actividad económica de menor cuantía, deben contribuir con el financiamiento del estado.

3.1.1. Características generales del Flat Tax

Según Rabushka (2007), se deben aplicar cuatro (4) principios esenciales para obtener un sistema tributario ideal:

- Los ingresos deben ser gravados una sola vez, debido a que se suele presentar a menudo al doble tributación o el cobro de impuestos dos veces a un mismo producto.
- Los ingresos deben ser todos gravados por un único y bajo impuesto. El Flat Tax es una tasa impositiva baja e igual para todos, que cobra el impuesto sobre el ingreso una sola vez. Evitando procedimientos fiscales que favorecen la evasión y la injusticia de un sistema con tasas progresivas.
- Para obtener un sistema eficiente se debe establecer un ingreso mínimo sobre el cual se comienza a tributar, con esto se busca la justicia tributaria, por tanto, las personas que tienen ingresos por debajo de dicho mínimo vital, no pagarían impuestos.

Al existir un método simple sin deducciones, sin procedimientos complicados que incentiven la evasión, el costo de oportunidad de pagar los impuestos se reduce; al mismo

tiempo que al tener un sistema simple, el costo de fiscalización disminuye, razón por la cual, el impuesto debería recaudarse en la fuente donde se genera el ingreso.

Con la implementación del Flat Tax no se pretende sustituir todo el sistema impositivo, al contrario, se trata de derogar los impuestos transitorios, vincular a la base de tributación ingresos pertenecientes al régimen simplificado, y derogar el impuesto a la renta, en razón a que en realidad, no son las empresas las que deberían pagar impuestos, sino las personas. Las empresas son personas jurídicas, por lo tanto los que deben pagar impuestos son los dueños de las empresas, quienes se benefician del gasto del gobierno.

3.1.2. Aplicación del Flat Tax en la renta percibida por las personas naturales

La progresividad de los impuestos no se considera como una medida justa, sin embargo, es necesario que aquellas personas de muy bajos recursos no estén afectadas al pago de impuesto. Por tanto se propone establecer un ingreso mínimo para que la población de escasos recursos no pague el impuesto. El mínimo vital es una deducción con la cual se favorece a todos los contribuyentes, para así guardar un principio de equidad tributaria.

El ingreso gravable de las personas, es el que proviene de sueldos, salarios y pensiones provenientes de las empresas. Para conservar la equidad tributaria, se deben eliminar todas las exenciones actuales y dejar únicamente la deducción del ingreso mínimo. Si no se eliminan las deducciones, el sistema continuara siendo complicado y beneficiara solamente a ciertas personas.

3.1.3. Aplicación del Flat Tax en los ingresos percibidos por las empresas

“El impuesto único debe aplicar a empresas y personas por igual, pero operar de forma separada para garantizar la progresividad. Las empresas pagarán impuestos sobre el ingreso por ventas *menos* las compras de materias primas *menos* la inversión en planta y equipo. También hay que descontar de la base gravable lo que las empresas pagan por concepto de sueldos y salarios a sus empleados, quienes pagarán ellos mismos los impuestos por esos

ingresos. Así, una parte del impuesto único será pagado por las empresas y la otra por las familias” (Gutiérrez ;2007:8).

El pago de sueldos, salarios y pensiones será deducible para las empresas ya que a su vez, los empleados pagan su parte del impuesto, no obstante, para que este sea efectivamente un gasto deducible, cada empleado debe tener su número de identificación tributaria (NIT). Las pensiones también deberían incluirse dentro de los gastos deducibles de las empresas porque son egresos monetarios e ingresos para el beneficiario quien pagara el impuesto correspondiente. Por ello las empresas no pueden deducir la salida de dinero hasta que sea entregada al empleado; por consiguiente todas las ventajas económicas que las empresas otorgan a sus empleados, quedan dentro del pago del impuesto ya que si no se efectúa un egreso monetario respaldado por facturas, no son deducibles para la empresa que tiene que efectuar el pago del impuesto

El mismo mecanismo funciona con relación a las compras entre las empresas, por ejemplo, si una empresa compra bienes o servicios a otra, el gasto se podrá deducir solamente si el vendedor provee la factura con su respectivo NIT al comprador.

Para concluir el funcionamiento del Flat Tax en las empresas, dado un nivel de ingreso mínimo (mínimo vital) exento, entre más alta la tasa, la recaudación y el grado de progresividad serán mayores, pero incentiva a que la evasión y el efecto negativo sobre la actividad económica, aumenten también. Si la tasa de impuesto está dada, para aumentar la recaudación, será necesario disminuir la cuota de ingreso personal exento, de tal manera, aumentara el número de contribuyentes tomando en cuenta que se deben incluir mayor número de personas de niveles de recursos bajos.

En este sentido y según lo planteado por Adolfo Gutiérrez (2007) para que el impuesto único genere efectos positivos en la economía debe cumplir con tres condiciones:

- **El impuesto debe ser simple**, fácil de entender y de pagar, porque los impuestos complicados requieren de caros consejeros para los contribuyentes e igualmente caras

revisiones y auditorías por parte del gobierno. Además, el impuesto único no debe contemplar absolutamente ningún tratamiento especial para nadie. Los tratamientos especiales invitan a ciertos contribuyentes a buscar formas creativas de aprovecharse de las desventajas de los demás. Impuestos diversos y complicados disminuyen la confianza en el gobierno, invitando a no cooperar con el sistema impositivo y evadir.

- **La tasa del impuesto debe ser baja**, menor a la tasa total de impuestos que paga la sociedad bajo la actual estructura impositiva. Tasas altas encogen la base tributaria pues reducen los incentivos al trabajo, al ahorro y a la inversión al reducir las utilidades después de impuestos, e incentivan a los individuos a buscar ingresos libres de impuestos; mientras que tasas bajas incrementan la base pues incentivan el trabajo, el ahorro y la inversión al incrementar el retorno de utilidades y recompensar a los individuos de altos ingresos.
- **La tasa del impuesto debe ser la misma para todos** independientemente de su ingreso; es decir, la tasa marginal es igual a la tasa general. La lógica de esto es mucho más profunda que sólo simplificar el cálculo del impuesto. Cuando diferentes formas de ingreso son gravadas a diferentes tasas, o cuando diferentes contribuyentes enfrentan diferentes tasas, la gente encuentra cómo aprovecharse del diferencial (Hall-Rabushka, 1995). Además, el diferencial de tasas tiene efectos negativos en la economía al reducir la formación de capital, la tasa de crecimiento del ingreso personal, la oferta de trabajo agregada con relación a la esperada, reduciendo el beneficio social. Esto es, hay menos incentivos para trabajar, ahorrar e invertir. Una sola tasa mantiene la equidad horizontal, mientras que respecto a la equidad vertical, la introducción de un monto exento, igual para todos, otorgará progresividad al nuevo sistema, propiciando una incidencia creciente de acuerdo al nivel de ingreso.

3.1.4. Ventajas y Desventajas de la propuesta

- La ventaja más clara es que se le da simplicidad al sistema, contando con una tasa uniforme y una deducción única para todos los contribuyentes, se crea una estabilidad de planificación a futuro. Una persona que ya conoce cuanto tiene que pagar de impuestos,

puede programar mejor sus gastos y no preocuparse por buscar exenciones. De igual manera, la disminución de costos para cumplir con las obligaciones tributarias.

- Con el Flat Tax se logra automáticamente neutralidad y progresividad, ventaja ésta que lo diferencia de los impuestos transitorios y de renta. La progresividad que el Flat Tax provee, es la base de la única exención del mínimo vital, por ende no produce los efectos negativos que produce la progresividad, resultado de una escala de tasas.
- La elusión fiscal para las personas se elimina, pues ya no existen exenciones que anteriormente evitaban por completo el pago de impuestos. Para el caso de las empresas, la única manera legal de aprovechar el sistema para pagar menos impuestos sería tomando las utilidades como sueldos y salarios para los dueños, socios, accionistas y así aplicar la deducción única permitida.
- De igual manera se podría esperar que la economía informal disminuya, ya que los comerciantes que no cuentan con factura buscaran integrarse a la economía formal para que sus ventas (respaldadas por facturas), sean gastos deducibles para los compradores. Este beneficio aplica en el caso que las ventas realizadas sean por concepto de bienes intermedios en el proceso de producción. Se puede creer que para los bienes de consumo final en la economía informal, el Flat Tax como sistema no tenga ningún efecto, por lo que también es necesario que la DIAN haga un mayor esfuerzo en el proceso de focalización y de integración del sector informal.
- La desventaja más clara que tiene el Flat Tax es que la recaudación por concepto de IVA puede verse reducida. En el sistema actual, los contribuyentes generan un pago de IVA por la adquisición de bienes y servicios. Para los consumidores de productos finales, esto representa un incentivo para pedir facturas, ya que un porcentaje de lo pagado será acreditado contra el pago del impuesto a la renta. Por consiguiente si el Flat Tax no permite deducciones, más que el mínimo vital, puede que las personas individuales ya no se vean incentivadas a solicitar facturas por sus compras, esto provocaría una reducción en la recaudación tributaria causada por la disminución en el pago del IVA.

3.2. CONSOLIDACION DE UNA ESTRUCTURA FISCAL CON EQUIDAD Y EQUILIBRIO (el efecto de las exenciones fiscales)

3.2.1. De los cambios estructurales

Los diversos discursos, en diferentes momentos o tiempos históricos acerca de las reformas tributarias en Colombia, generalmente se han planteado desde el carácter de dichas normas, es decir, si obedecen o no a una reforma estructural que permitan o no el cambio hacia mejores condiciones de vida en Colombia. Cuando se enuncia lo estructural en el Estado, la idea mínima es que se van a cambiar las condiciones socio–culturales de las gentes sujetas al modo de producción actual, mediante la inversión social y a partir de la renta de los capitales públicos y privados, de los endeudamientos con la banca interna y externa, en fin, de acuerdo a los ítems establecidos en el Presupuesto Público de rentas, gastos e inversión (Ingresos corrientes, transferencias, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión).

En Colombia las primeras cifras confiables sobre los ingresos de los hogares, índices de concentración del capital y salarios revelan que a estas alturas no hay evidencias estadísticas que muestren un cambio significativo en la estructura de los ingresos. En síntesis, la distribución del ingreso depende de la concentración del poder económico y político, el nivel educativo, el gasto público y las condiciones iniciales de los países (Sarmiento;1999: 202,204).

Al observar los datos de concentración y distribución de la riqueza, bajo los indicadores macroeconómicos y los instrumentos para medir la pobreza o la riqueza de las naciones, a través del ingreso nacional bruto (valor de la producción nacional dividido entre la población nacional) Colombia muestra el siguiente balance:

1. En el 2002, el PIB per cápita U\$ 1830, ubicándose la economía, según su ingreso en Ingreso Mediano Bajo (IMB), cuyo rango se encuentra entre U\$ 736 y U\$ 2935.
2. En el 2003, el ingreso promedio fue de U\$ 2.773 y la población alcanzó la cifra de 44.6 millones de personas. Pero, mientras tres de cada cuatro ciudadanos son excluidos y

viven en condiciones de pobreza, otro 25% goza de opulencia y concentra los beneficios del estilo de desarrollo (...) en efecto, si echamos una mirada a la distribución del ingreso en Colombia descubrimos que en el 2004 el 50% más pobre de la población (22.3 millones de personas) disfrutaban del 14.6% del ingreso de los hogares, mientras que el 10% más rico (4.4 millones de personas) (Sarmiento A.2004: 22,23).

3. Según las cifras de las Naciones Unidas en Colombia, diez (10) millones de personas aguantan hambre diariamente,(...) existen en éste rico país veintiséis (26) millones de pobres sobre la línea de pobreza (LP), (es decir personas con un ingreso que no les permite adquirir el mínimo de una canasta familiar de alimentos), y según los analistas económicos y politólogos aquí no pasa nada porque el nuestro es un país democrático; hay en el territorio nacional doce millones y medio (12.5) de pobres absolutos a quienes la gobernabilidad democrática les concede el libre derecho de morirse de hambre; la economía informal supera 54% del empleo de la economía, no obstante, nuestro país posee un entorno macroeconómico aceptable para los intereses de la Banca Mundial y el Fondo Monetario Internacional.
4. Según las cifras del Dane (1998 –2002) tres millones doscientas mil (3.200.000) personas desempleadas y un crecimiento de la economía tan pobre cuyas cifras negativa han venido fluctuando a un ritmo del –1% y el –1.5% respectivamente. (Velásquez;2005: 167,168).

Estos elementos pueden fácilmente determinar que las llamadas reformas tributarias, de tipo estructural, no son la base para la redistribución del ingreso y de los medios de producción y por lo tanto no es un factor positivo que disminuye la pobreza.

3.2.2. Sobre las reformas tributarias

En el periodo presidencial de Alfonso López M. (1974–1978) se definió el modelo liberacionista; luego, en el siguiente periodo de Turbay Ayala (1978–1982) estuvo marcado por dos reformas que buscaron liberalizar el sistema financiero y *aligerar las cargas tributarias*, lo cual produjo una desestabilización económica ó déficits internos y externos,

con sus correspondientes efectos en la sociedad colombiana. En el periodo presidencial de Belisario Betancur (1982 –1986), se planteó una política proteccionista y de estabilización de los déficits. En el Gobierno presidencial de Virgilio Barco (1986 –1990), inicialmente se continuó con el proteccionismo y posteriormente se inició la política aperturista, donde se pretendía modernizar el aparato productivo y así elevar la productividad de la economía. En el Periodo de César Gaviria (1990-1994) se profundizó la apertura mediante políticas, -en el marco del neoliberalismo-, laborales, financieras, *tributarias (Ley 49 de 1990: eliminó el sesgo anti - importador y la dependencia de los impuestos al sector externo; y aumentó el impuesto al valor agregado)* y cambiarias que facilitarían la liberalización del mercado de capitales. Entre (1994-1996), el Gobierno de Ernesto Samper, combinó la política Neoliberal con la intervención del Estado en lo social, ambiental y programas sectoriales. El Periodo presidencial de Andrés Pastrana (1996 –2000) se caracterizó por contar con una propuesta de reforma tributaria orientada a la disminución del IVA y al establecimiento de mecanismos de control para reducir la evasión (cercana al 35% del PIB) y contrarrestar la corrupción.

“ya en el ejercicio del poder, Pastrana Arango, fue más allá en materia de cambios en los impuestos, pues, durante su mandato se tramitaron siete (7) reformas tributarias, así: Dos por la vía de la emergencia económica, otra incluida en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 508 de 1999) y cuatro tramitadas en el Congreso Nacional (Leyes 488 de Diciembre 24 de 1998, 608 de Agosto 8 del 2000, 633 de Diciembre 29 de 2000 y 716 de Diciembre 24 de 2001), además de otras reformas complementarias como la Ley 550 de 1999 (conocida como la Ley Intervención Económica) la Ley 590 de 2000 (Ley Mipymes) y otras medidas encaminadas a reestructurar los ingresos territoriales” (Vasco, 2004)

Finalmente, el anterior periodo presidencial de Álvaro Uribe continuó con el cumplimiento al FMI del “Acuerdo STAND –BY”, donde se acogen medidas neoliberales de reformas tributarias, congelamiento del gasto, reformas pensionales, reducción del Estado, pago de la deuda pública externa e interna, entre otros aspectos.

Las prioridades fijadas por el presidente Uribe en su política económica eran el fortalecimiento de la seguridad democrática, el saneamiento de las finanzas públicas y la adopción de un conjunto de reformas estructurales pendientes, entre las que sobresalían la pensional y una Reforma del Estado dirigida a racionalizarlo y reducir su tamaño. Como resultado del conjunto de reformas se buscaba generar un superávit primario de las finanzas públicas que permitiera evitar el proceso acelerado de crecimiento de la deuda pública y estabilizarla y aun reducirla en el curso de la década.

Junguito (2004) comenta que en el proceso de empalme el gobierno recibió las recomendaciones de la Misión del Ingreso Público, así como trabajos de la Contraloría y CEPAL que permitieron rápidamente estructurar una propuesta de reforma tributaria que fue discutida con el presidente Uribe. La propuesta inicial estaba fuertemente inspirada en las recomendaciones de la Misión y cubría temas como la ampliación de la base del IVA y el marchitamiento de exenciones a la renta de las sociedades. La reforma, que contó con la participación activa del presidente y del Congreso, fue aprobada en diciembre de 2002 (Ley 788/2002). También se aprobó la reforma pensional (Ley 797/2002) y se avanzó en la Reforma del Estado. Por otro lado, la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal se aplazó un semestre y fue finalmente aprobada en 2003 (Ley 819/2003).

Vale la pena recordar la afirmación de Sarmiento,

El golpe más grande se dio a partir de 1990. La apertura económica determinó el desmonte arancelario y la libertad de entrada de capitales que amplió aun más el acceso de los individuos al crédito y, por lo tanto, sus desviaciones hacia la financiación del consumo. (Sarmiento; 1998: 215)

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar, que la política económica en Colombia ha sido guiada, mediada y transformada por reformas monetarias, de congelación del gasto, de reducción y disminución del Estado, y generalmente por la ampliación del ingreso mediante las políticas de reformas tributarias, sustancialmente por el carácter: Neutralidad, igualdad ó regresividad tributaria y Progresividad tributaria.

3.2.3. Carácter de las Reformas tributarias

- **Neutralidad, igualdad ó regresividad tributaria**

Las reformas tributarias neutrales han dado lugar a una estructura fiscal lineal donde todos los estratos contribuyen en la misma proporción del ingreso. (...) en aras de lograr una estructura tributaria neutral, se redujo la progresividad fiscal y se debilitaron los impuestos al patrimonio y a la renta. Luego la apertura económica determinó la reducción de los impuestos a las importaciones, que en el pasado habían sido la principal fuente de ingresos tributarios. Por este camino, se llegó a una estructura tributaria altamente dependiente del impuesto del valor agregado, que recae en sumo grado en los grupos más pobres y, en consecuencia, es bastante sensible a las condiciones políticas (Sarmiento; 1998: 22,23).

Luego vino la reforma tributaria tipo Reagan, fundamentada en la neutralidad tributaria, es decir, la igualdad tributaria entre el trabajo y el capital, que en la práctica significó la sustitución de la tributación directa por la indirecta, la eliminación del impuesto al patrimonio y la moderación de las tarifas del impuesto a la renta. De esta manera se configuró una estructura tributaria lineal, en la cual los diferentes grupos destinan una proporción similar en sus ingresos al pago de impuestos. (...) (Ibidem: 213).

La prescripción se siguió en Colombia al pie de la letra. Luego de haber avanzado durante medio siglo en la conformación de una estructura tributaria progresiva, el país revirtió el proceso en 1986, cuando César Gaviria se desempeñaba como ministro de Hacienda. En ese entonces se adoptó una reforma tributaria drástica, fundamentada en el principio de la **igual tributación** al capital y al trabajo. El resto vino por añadidura. En las sucesivas reformas tributarias se procedió a sustituir los impuestos a la renta y el patrimonio y los aranceles por la elevación del IVA y su extensión a bienes de primera necesidad. (Tomado de la página <http://colombia.indymedia.org/news/2005/05/2616.php>).

- **Progresividad Tributaria**

Uno de los principios básicos en materia tributaria es el de la progresividad, que en términos muy simples quiere decir que deben pagar más impuestos los que reciben más ingresos o tienen más patrimonio. En Colombia siempre se trató de respetar este principio en las reformas tributarias realizadas hasta la década de los ochenta, aunque en casi todas el propósito central era el de aumentar los ingresos del Estado para reducir el déficit fiscal. (<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45992.php>)

La tributación progresiva se presenta como uno de los caminos para reducir las desigualdades. La reducción de los precios de los bienes necesarios y la transferencia de ingresos de los sectores altos a los bajos contribuye a aumentar la felicidad de los grupos desfavorecidos en un mayor grado de lo que reduce la de los ricos y, por lo tanto, ocasiona una elevación del bienestar general de la población. (Documento consultado en <http://colombia.indymedia.org/news/2005/05/26166.php>).

En las dos últimas décadas el propósito fiscalista ha seguido siendo el predominante, pero cada vez se ha prestado más atención a otros aspectos básicos de la tributación, como son la eficiencia y su impacto sobre la competitividad del aparato productivo, para lo cual se supone que se deben reducir los impuestos a las rentas de capital. Por eso la participación del IVA dentro del total de los recaudos fiscales aumentó del 15% al 30% y la del impuesto de renta disminuyó del 50% al 40%. Esta tendencia ha reducido la progresividad del sistema tributario, puesto que el IVA es un impuesto muy regresivo: grava por igual a todos los consumidores sin tener en cuenta su nivel de ingresos y afecta en una proporción mayor la capacidad adquisitiva de los hogares con menores ingresos. (Documento consultado en <http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45992.php>)

Infortunadamente, la prescripción se ve dificultada en las economías desreguladas. Los altos gravámenes del capital y a los bienes suntuarios generan efectos compensatorios que reducen su eficacia tributaria. El impase se ha tratado de superar sustituyendo los gravámenes al capital y a los bienes suntuarios por los gravámenes al trabajo a los bienes

necesarios. En aras de la mayor recaudación, se sigue en una política claramente inequitativa (...) la tributación progresiva es una condición necesaria para la equidad, pero de ninguna manera suficiente. Su eficacia está supeditada a la adopción de un mercado más regulado. De nuevo se demuestra que la solución de fondo a la pobreza y la concentración sólo podrá encontrarse dentro de un modelo que en conjunto actúe en la raíz de sus causas estructurales. (<http://colombia.indymedia.org/news/2005/05/26166.php>).

En síntesis, la reforma tributaria que presentó el gobierno parte de reducir el impuesto de renta del 38.5 por ciento al 32 por ciento, incrementar el IVA general del 16 por ciento al 17 por ciento que abarcaría el 70 por ciento de la canasta familiar; es decir, una elevación protuberante con respecto al 53 por ciento actual, en la que se incluyen porcentajes “moderados” del 10 al 12 por ciento para algunos productos de consumo popular. Este incremento del IVA incluye los servicios públicos y solo quedarían por fuera, por ahora, transporte, educación y arriendos. Ahora bien, de manera contradictoria, productos tan ligados a los sectores populares como la papa, la yuca y las habichuelas serían objeto del gravamen.

Por esta vía, el Gobierno aspira a recaudar 4 billones 170.000 millones de pesos, cuya finalidad consiste en contribuir a reducir el déficit fiscal, altamente afectado por los servicios de la deuda pública, la reevaluación del dólar, la crisis de la Bolsa y los enormes gastos destinados a sostener la caña del triunfo “vigoroso” de la mal llamada seguridad democrática. Si bien estos componentes actúan de manera diferenciada, también es cierto que su proceso de conjugación puede conducir a lo que muchos analistas vienen señalando como un crecimiento con pies de barro. Y este aspecto se confirma al observar el sentido de continuidad de la política de Estado en cuanto política que aplica la revancha social sobre el trabajo y el consumo popular; mientras que por la vía de los estímulos a la renta, principalmente a las de capitales, auspicia la concentración de la riqueza, desde luego que ello se enmascara bajo la falsa idea de que dichos estímulos fomentan la inversión y el empleo; cuestión que la práctica económica desmiente permanentemente mientras que el sentido especulativo del capital sea predominante.

Por otra parte, es bueno señalar que las presiones sobre el déficit fiscal hacen demagógico y falaz el propósito del Estado de compensar su política impositiva con la devolución del IVA hacia los sectores más pobres, por medio de un sistema en el que se le consignarían 294 mil pesos anuales a 5 millones de familias de los estratos 1 y 2. Esto en una reedición del Banco de los Pobres, originada en la India, mucho más precaria.

En síntesis, la reforma tributaria es el pago del Gobierno actual a los ricos por su reelección y de revancha social hacia los trabajadores y los sectores populares; desgraciadamente, muchos de ellos votaron y seguirán votando por las fuerzas políticas dominantes, tal como sucedió en los estratos 1 y 2, mientras no exista la capacidad de elevar la cultura y la organización política popular para superar el sancocho, la promesa y el garrote, como los mecanismos clásicos con los cuales se ejerce dominio sobre una población con una conciencia política elemental y economicista. Lo más grave es que, para el caso de la papa, no sólo le aplicará el IVA, sino que se premiará a los cultivadores de papa, que votaron por Uribe, con la importación máxima de papa de los Estados Unidos; situación que marcará el ritmo de la quiebra de la producción nacional. Tomado de:

<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/46077.php>).

Para sustentar su afirmación explicó que la ampliación de la tasa y la base del IVA –el impuesto regresivo por definición, que gravará hasta la llamada canasta familiar– les sacará del bolsillo a los colombianos del común más de cuatro billones de pesos al año, al tiempo en que casi por esa misma suma le disminuirá los impuestos al capital, en especial a monopolios y transnacionales, que reducirán su pago por renta del 38,5% al 32%, aunque ya hoy el ministro Carrasquilla, en declaraciones a Caracol, explicó que la “tasa efectiva” será menor. (www.moir.org.co [http:// colombia.indymedia.org/news/2006/07/45990.php](http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45990.php)).

Para las empresas habrá una reducción de la tarifa de impuestos del 38,5% al 32% y aunque hacia el futuro se eliminan las exenciones (no se tocan las ya otorgadas), se les da una enorme gabela al permitir que las inversiones se descuenten inmediatamente de las utilidades. (<http://www.cronicon.net/paginas/Cabrera/cabrera3.htm>).

Para compensar esta disminución de ingresos fiscales se eliminan todas las exenciones a los asalariados y se aumenta el IVA tanto en su tarifa como en la base, ampliando su cobertura a todos los productos de la canasta familiar. En teoría se va a tratar de mitigar el impacto sobre los más pobres con una devolución del IVA a los afiliados al Sisben, pero existen muchas dudas sobre la forma de implementar esta medida; de lo que no existen dudas es de que todos los trabajadores con ingresos superiores a dos salarios mínimos pagarán más impuestos para que los empresarios paguen menos. Difícil imaginar una reforma tributaria más inequitativa. (<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45992.php>).

3.2.4. A manera de conclusión

Como es conocido, el país se ha visto inmerso en un sinnúmero de reformas tributarias que buscan incrementar el recaudo tributario con el fin de obtener un mayor ingreso para el Estado y poder solventar así los problemas más coyunturales que se presentan, es así como en reiterados periodos presidenciales, se ha implementado y prolongado la utilización de los impuestos transitorios para tal efecto, al igual que a ampliación de la base gravable (como es el caso del impuesto a la renta) y el otorgamiento de un sinnúmero de exenciones tributarias que benefician de manera especial a algunos y nuevos empresarios pero que en el largo plazo terminan generando un mayor costo fiscal al Estado por cuanto se están dejando de percibir recursos, los cuales, una vez desmontados los impuestos transitorios, por ejemplo, serán de utilidad al gobierno para cubrir ese hueco de recursos.

Es así como puede evidenciarse que “la estructura tributaria del país incluye aún un importante número de tratamientos especiales entre los que se encuentran exenciones, descuentos, deducciones y tarifas diferenciales, elementos que distorsionan y hacen el sistema tributario más complejo y costoso, además de erosionar una importante fuente de ingresos fiscales” (Hernández *et al.*;2000:2)

Sin embargo, es importante mencionar que este tipo de incentivos han sido empleados por el Estado para impulsar el desarrollo económico y social en las zonas afectadas por fenómenos

naturales como es el caso de la implementación de la ley Páez, para garantizar la atracción de inversiones internacionales en zonas francas, garantizando así en algunas situaciones beneficios para las zonas en cuenta a incremento de contratación de mano de obra. Pese a tantos beneficios, vale la pena que el Estado realice un análisis que permita sopesar los beneficios obtenidos frente al costo generado por conceder tales beneficios.

“las nuevas teorías fiscales destacan como los objetivos principales del sistema tributario la neutralidad, la eficiencia, la incidencia y la equidad. Un sistema es neutro si no afecta la asignación de recursos, es eficiente cuando la meta de recaudo se alcanza con el menor costo operativo; es de alta incidencia cuando el porcentaje de evasión y elusión es bajo; y satisface el principio de equidad si su diseño tiene como fin una sociedad igualitaria” (Hernández et al.;2000:3).

Como se mencionó, los incentivos tributarios tienen una tarea específica, aumentar la inversión, en la medida que a los empresarios a quienes les cobija estas medidas, se les disminuye el impuesto a tributar, por lo cual su nivel de ingresos será superior y la tendencia será a que invierta un mayor monto de recursos en el país, en éste sentido, el Estado manifiesta su tendencia a “preferir” unos sectores de la economía obedeciendo al supuesto anterior, por cuanto son mayores los impactos positivos que generan a nivel social. Sin embargo, este tipo de medidas incentiva de otro lado la generación de evasión y/o elusión fiscal, por cuanto habrá nuevos empresarios que no se ven beneficiados de tales medidas por lo cual tenderán a demostrar ingresos más bajos para tributar una menor cuantía.

Es así como los beneficios tributarios tarde que temprano generan al interior de la sociedad externalidades positivas en algunos casos (generación de empleo, incremento en la inversión) y externalidades negativas (evasión y elusión fiscal), sin embargo, el Estado se ha empeñado en mantener vivas todas las exenciones y demás beneficios siempre bajo el supuesto de atracción de inversión, pero si en verdad se quiere realizar una reforma tributaria caracterizada por la equidad, es menester analizar la viabilidad de mantener tantos beneficios tributarios, por cuanto se está dejando de percibir un significativo monto de dinero, el cual representaría para el gobierno un mayor ingreso para combatir el déficit

fiscal, además de que se hace necesario que el Estado vaya analizando cual va a ser la estrategia que suplantara el recaudo que generan los impuestos transitorios máxime cuando su desmonte está programado para el año 2018.

Finalmente cabe mencionar, que si de implementar una reforma tributaria se trata, es indispensable que el Estado reconsidere la posición de continuar y/o aumentar los beneficios tributarios, por cuanto en muchas ocasiones no siempre pueden darse aspectos positivos al recibirlos en la medida en que las empresas no necesariamente incrementaran la generación de empleo, pueden ampliar su nivel de producción no necesariamente contratando mas mano de obra, sino dotando a la empresa de mayor tecnología, la cual reemplazara horas hombre, en este sentido, la incertidumbre que se genera tanto para los inversionistas como para la sociedad es ambigua, porque no necesariamente una medida tributaria va a terminar generando un efecto positivo y es el Estado el que tiene que ser el garante de todas las medidas fiscales que se propongan, razón por la cual no necesariamente para atraer inversión se necesita blindar a los empresarios e inversores de beneficios tributario ni muchos menos generar una disminución en las tarifas.

3.3. IMPUESTO A LAS TIERRAS IMPRODUCTIVAS Y LA CUESTION AGRARIA EN COLOMBIA

Como nos recuerda Absalón Machado (1998) el tema de la tenencia de la tierra, su papel en la estructura agraria y los conflictos de diverso tipo que se configuran a su alrededor han estado presentes en la mayoría de los análisis sobre el problema agrario en Colombia. No podía ser de otra manera si se considera que el país ha desaprovechado distintas coyunturas históricas para resolver de manera estructural su cuestión agraria, y arrastra consigo un problema que hoy adquiere dimensiones diferentes a las existentes hace cincuenta años, en especial por la irrupción del narcotráfico en la compra de tierras, la expansión de los cultivos ilícitos, los vínculos de los diferentes grupos armados al margen de la ley con el narcotráfico y las pretensiones de dominio territorial que éstos ejercen en diferentes zonas del país.

Desarrollar un poco la idea de tributación que propone el actual gobierno colombiano encabezado por Juan Manuel Santos (2010-2014) alrededor de las tierras improductivas es también ahondar en el conflicto agrario en Colombia e intentar tener un panorama más amplio de la cuestión agraria en Colombia que por décadas ha sido un punto sensible no sólo para un eficiente impulso de las potencialidades del sector rural en términos económicos, sino además para un verdadero avance en la mejora de las condiciones y calidades de vida de las gentes que habitan el campo colombiano.

3.3.1. Breves antecedentes

Absalón Machado, retomando autores como Johnston y Kilby 1980 y Delgado 1984, afirma que los antecedentes sobre la tenencia y el mercado de tierras en Colombia se pueden circunscribir a dos grandes aspectos: el intento de poner tributos progresivos a la propiedad rural, y la reforma agraria. Ambos procesos han fracasado en movilizar la tierra como factor productivo y en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda. También fracasaron en crear elementos para corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra reflejada en una estructura agraria bimodal.

La propuesta Currie, afirma Machado (1998), “no fue bien acogida por los terratenientes ni por los expertos fiscales y administradores del país, por impracticable. Se continuó aplicando el gravamen existente del 4 por mil sobre los avalúos prediales, y el Comité de Expertos que el gobierno designó para el estudio de la propuesta recomendó que se fortaleciera el Instituto Geográfico y se aceleraran los trabajos de inspección predial (...) El fracaso en la década del cincuenta para gravar la propiedad rural no consistió tanto en que las medidas se enderezaran contra la clase dirigente, “sino que la debilidad de la imposición sobre las tierras consiste en que, aunque despierta la oposición de los intereses agrarios, no ofrece un incentivo evidente para cualquier otro grupo social importante; sin embargo,

desde los años sesenta Colombia ha estado aplicando la reforma agraria sin un éxito notable y sin poder solucionar los problemas derivados de la tenencia de la tierra”

De igual manera sostiene Machado (1998) que la nueva ley de reforma agraria (ley 160 de 1994) puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él. La intervención directa se deja para casos muy particulares de conflictos o de ubicación de desplazados por la violencia. La ley establece un subsidio a la compra de tierras por parte de campesinos y trabajadores sin tierra, y se abren líneas de crédito para compra de tierras para pequeños productores con tasas de interés cercanas a las del mercado. Esta alternativa de acceso a la propiedad también ha fracasado para resolver el problema de la tenencia de tierras.

1. La situación del conflicto social y político presenta, entre otras, las siguientes tipologías, todas ellas generadoras de distintas formas de desplazamiento masivo,
 2. Conflicto étnico, social y cultural por la tenencia de la tierra (indígenas-terratenedores; indígenas- campesino).
 3. Conflictos por cultivos de uso ilícito (marihuana, coca y amapola) y fumigaciones.
 4. Conflicto por inserción en el circuito del narcotráfico. (Productores- intermediarios- comercialización y políticas de gobierno y estado).
 5. Conflictos por incidencia de la delincuencia común (pandillas, bandolerismo, piratas).
 6. Conflicto armado: fuerzas militares-guerrillas y guerrillas-paramilitares.
 7. Conflictividad ante impactos ambientales, sociales, psicológicos y culturales derivados de los desastres naturales antropicos.
 8. Conflictos partidistas.
- Otros.

Colombia ha pasado así a este nuevo siglo sin resolver los problemas que le genera una estructura de la propiedad y la tenencia marcadamente desigual y bimodal, y un mercado de tierras caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extra-económicos en la posesión y uso de la propiedad. (Machado;1998:2)

Como afirma Machado (1998) la cuestión agraria no sólo debe mirarse más allá de la tenencia de la tierra, también implica situarla hoy en una concepción de lo rural más allá de lo sectorial como lo propone el paradigma de la nueva ruralidad que busca revalorizar la multifuncionalidad de la agricultura. Pero igualmente, implica situarse en el nuevo contexto del funcionamiento de un sistema agroindustrial que opera con unas relaciones de poder que están por fuera de la agricultura y donde el tema de la tierra como factor productivo descende en la jerarquía de los elementos que configuran las relaciones de producción dominantes y el poder de decisiones en la estructura.

Machado nos brinda una aproximación a la estructura de la propiedad en 1996 y su comparación con 1984 se hizo utilizando la UAF⁶ como unidad de medida, de acuerdo con los datos suministrados por el censo de minifundio de 1995. Se consideró pequeña aquella propiedad que tiene hasta dos UAF, mediana entre dos y diez y grande con mayor de 10 UAF (una UAF es la unidad productiva que genera tres salarios mínimos de ingreso). De acuerdo con estos parámetros, la estructura varió como se señala en el siguiente cuadro:

⁶ La Unidad Agrícola Familiar (UAF) se define como "un fundo de explotación agrícola, pecuaria, forestal o acuícola que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo familiar, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra contratada". La UAF es una unidad suficiente para suministrar cada año a la familia que la explote, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos equivalentes a 3 salarios mínimos legales. Ver Ministerio de Agricultura, Metodología para determinar la Unidad Agrícola Familiar U.A.F., Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, SINTAP, Santafé de Bogotá, 1992. A fines de 1996 el INCORA decidió cambiar la medición de la UAF a dos salarios mínimos para dar más cabida de beneficiarios.

Tabla No. 3.1. Estructura de la propiedad por tamaños, Colombia 1984-1996, en porcentajes

Tamaños	Predios 1984	superficie 1984	Predios 1996	superficie 1996
Pequeña	89.92	23.15	91.11	21.40
Mediana	8.68	30.50	7.81	24.80
Grande	1.40	46.35	1.08	53.80
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Tomado de Machado;1998:2

Como puede apreciarse, la propiedad de la tierra se expandió y en el caso de los pequeños propietarios, se vio disminuida, lo que implica una desigualdad en la tenencia de la tierra. “Es una estructura donde los pequeños y medianos agricultores y propietarios no tienen muchas opciones de ascender en su posición económica y social. Tampoco se facilitan las transacciones entre pequeños y grandes propietarios, presentándose serias limitaciones al funcionamiento del mercado de tierras, el cual tiende a operar en los circuitos cerrados de propiedades del mismo tamaño” (Machado;1998:6).

También Machado afirma que la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra en Colombia genera por ello grandes conflictos sociales: dificultad de acceso a la propiedad por parte de pequeños y medianos propietarios, poca generación de empleo en una ganadería extensiva, expulsión de población hacia los centros urbanos, un mercado de tierras poco dinámico por la desigualdad en la tenencia, una escasa tributación predial por el poder político de los propietarios en los municipios, en especial de los ganaderos, y por tanto, poca capacidad de los municipios para tener recursos propios que les permita invertir y promover el desarrollo rural.

3.3.2. Impuesto a tierras improductivas

Es en este escenario turbio sobre la cuestión agraria y en un escenario de conflicto social, donde el actual presidente Juan Manuel Santos, lanza la propuesta de que “para aprovechar la tierra y hacerla productiva, “no hay que tenerle miedo a otros mecanismos, como puede ser gravar con impuestos específicos la tierra improductiva” (Documento consultado en www.elespectador.com/economia/articulo-302406-gobierno-considera-poner-impuesto-tierra-improductiva).

Esta propuesta se puede resumir de la siguiente forma, El presidente explicó los cuatro objetivos fundamentales de la iniciativa del Gobierno (Tomado de Gobierno considera poner impuesto a la tierra improductiva, en <http://www.elespectador.com/economia/articulo-302406-gobierno-considera-poner-impuesto-tierra-improductiva>.):

La primera consiste en compilar, articular y actualizar la normatividad que existe en el país sobre suelo y tierras, incluyendo mecanismos para que el Estado recupere tierras baldías fiscales de la Nación y para facilitar el acceso a tierras de la población campesina.

El segundo objetivo, señaló el presidente, ordena el uso del suelo para ampliar reservas forestales, para proteger toda la cobertura boscosa que tiene el país, y para aprovechar nuestro potencial en materia de cultivo de alimentos.

El siguiente objetivo está orientado a regular el acceso a la propiedad de la tierra. “No sólo incluye darle tierra a los pequeños productores y a los campesinos que no la tienen, sino también brindarles asesoría técnica y acceso a una serie de servicios como riego, servicios financieros, asistencia técnica y vivienda rural”.

Y el último objetivo busca garantizar que la gente del campo tenga acceso a bienes públicos rurales. Esto implica mejoras en la cobertura y prestación de servicios, en las vías y en la educación.

Ésta propuesta, puede ayudar efectivamente a consolidar no sólo las finanzas públicas ya que gracias al recorrido histórico y retomando algunos elementos de la actualidad podemos darnos cuenta que predomina en Colombia la existencia de grandes propiedades pasando por encima de las pequeñas y medianas, y en la misma forma en términos de concentración de las mismas en pocas manos.

Castigar con un impuesto a las tierras improductivas en este país, puede beneficiar significativamente la distribución de las mismas, ya que muchos de los actuales propietarios preferirán parcelar sus grandes extensiones de tierra a ser castigados con un impuesto, además ayudará a las finanzas públicas en el corto y mediano plazo ya que existen muchas tierras improductivas en pocas manos. Además es de considerar que esta medida va aparejada de otras más que pueden beneficiar significativamente a los pequeños y medianos tenedores de tierra en cuanto a asistencia técnica y garantías además de servicios financieros.

De igual manera, esta medida puede aportar para encaminar esfuerzos hacia una reforma agraria integral que permita en el largo plazo, mayor equidad social en el país y mejores oportunidades para las comunidades rurales. Controlar desde el gobierno el desplazamiento forzado y el despojo y aportar significativamente al desarrollo del país no sólo en términos económicos sino en calidad de vida.

3.3.3. A modo de conclusión

Como lo afirma Machado (1998), Colombia tiene una estructura productiva con un uso irracional del suelo que se conjuga con su estructura predial inequitativa para constituir una estructura agraria trunca, ineficiente y fuente de permanentes conflictos. El país está subutilizando la tierra agrícola en sus $\frac{3}{4}$ partes, mientras sobreutiliza en ganadería más del 100% de los suelos (...) son preocupantes los conflictos en el uso del suelo, la violencia que se ejerce sobre la tierra y los productores que la utilizan para su sustento o para un negocio lícito, así como lo es la expulsión violenta de población para ganar, sean rentas

institucionales o poder local, o ejercer dominio sobre un territorio por razones políticas, estratégicas o militares. Cuando ello se presenta existe una grave distorsión institucional sobre los derechos de propiedad, y en particular un proceso de involución en los derechos de propiedad territorial y sus usos, al establecerse territorios de dominio al estilo feudal (ejércitos privados o por fuera del control del Estado que utilizan la fuerza para controlar un territorio), en una sociedad y ambiente capitalista que se enmarca en un proceso de globalización y de lucha por la modernidad.

Comprender que el fenómeno del conflicto armado nacional tiene sus raíces en la desigualdad e injusticia social entre los colombianos, cuyas manifestaciones se visibilizan en los contextos regional, municipal, zonal y vereda, etc. Por lo tanto su interpretación y análisis debe establecerse a la luz de la pareja dicotómica y complementaria entre lo global y lo local. Realizar interpretaciones aisladas y reduccionistas no permiten la comprensión sistémica del problema.

La propuesta del actual gobierno en términos de castigar con un impuesto a las tierras improductivas, puede ayudar en términos de equidad social puesto que promoverá que los dueños de esos predios improductivos pongan a producir las tierras generando trabajo y por otro lado, el temor de los grandes tenedores de propiedades a este impuesto puede generar parcelaciones y por lo tanto democratizar la propiedad lo que aportaría significativamente a la sociedad colombiana en términos de equidad y justicia social.

Esta propuesta puede aportar a encontrar el camino hacia una verdadera reforma agraria integral y de cara al sector más afectado en este país por el conflicto armado como lo es el campo. Se dice que “quien no conoce la historia está condenado a repetirla”, por consiguiente se hace importante aprender significativamente de las experiencias institucionales dadas en estos términos de impuestos y surgidas en determinados contextos como también retroalimentarse positivamente de otras experiencias afines surgidas en otros lugares del mundo, con el propósito de alcanzar resultados concretos y medibles.

3.4. TRIBUTACION: ¿PARA QUE? Y ¿PARA QUIEN?

En esta parte de éste capítulo, que tiene como objetivo principal demostrar los impactos en varios sentidos de una propuesta que apunta a recaudar un impuesto que recaería sobre los contribuyentes del régimen simplificado, se analizará el ¿para qué? de los impuestos en una sociedad, lo que permitirá ampliar la visión de los impactos de ésta propuesta no sólo a nivel económico sino también a nivel social.

3.4.1. De los impuestos y su función social

Los impuestos son la fuente principal de recursos del Estado, para que este pueda brindar los servicios esenciales para la vida en sociedad: salud, educación, justicia y seguridad; asegurando de este modo los derechos humanos básicos a cada uno de los habitantes de un país. Pero junto a ello, son además un instrumento central de la política económica. La naturaleza o característica del sistema tributario, incide en la distribución del ingreso, y puede constituir además una herramienta eficaz para luchar contra la pobreza y la desigualdad. (Devesa;2010).

En Colombia, es la DIAN, la entidad encargada de realizar el recaudo y administración de los impuestos además de desempeñar todas y cada una de las funciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

3.4.1.1. Clasificación de los impuestos

Se entiende por impuesto como toda obligación pecunaria que implica un aporte a favor de la nación y que impone el Estado en su poder de fiscalizador bajo los conceptos de Justicia y Equidad, con el fin de solventar las cargas públicas y así garantizar el bien común.

Los tributos en Colombia se dividen en impuestos directos o indirectos (Tomado de www.uccsamerica.org/espanol/Archivos/Biblioteca/Impuestos%20en%20Colombia.pdf)

- **Directos:** Deben ser cancelados por la misma persona a quien se grava, cuya relación fiscal es directamente con el sujeto activo del impuesto. No pueden ser trasladados.
 - ✓ Impuesto al patrimonio.
 - ✓ Impuesto sobre la renta y complementarios (incluye ganancias ocasionales loterías, herencias, venta de activos fijos).
 - ✓ Impuesto de industria y comercio (ICA).
 - ✓ Impuesto predial (aplicable solo sobre bienes inmuebles).

- **Indirectos:** Son aquellos cuya responsabilidad jurídica es diferente a la persona que económicamente asume el impuesto, quien se convierte en un agente del sujeto activo para su recaudación y control.
 - ✓ Impuesto a las ventas (IVA).
 - ✓ Gravamen a los movimientos financieros (GMF).
 - ✓ Impuesto de timbre.
 - ✓ Impuesto de registro.

- **Impuestos nacionales:** Los impuestos del ordenamiento nacional son:
 - ✓ Impuesto sobre la renta y sus complementarios.
 - ✓ Impuesto al patrimonio (temporal se causa el 1° de enero de cada año por los años 2007, 2008, 2009 y 2010. Sufrió cambios con el decreto-Ley 4825 de 2010, se calcula sobre el patrimonio líquido en enero 1 de 2011 y será pago hasta el año 2014. Además se creó una sobretasa del 25% del impuesto al Patrimonio).
 - ✓ Impuesto a las ventas (valor agregado -IVA-).
 - ✓ Impuesto de timbre nacional.
 - ✓ Gravamen a los movimiento financieros (GMF)

- **Impuestos departamentales:** Son los administrados por los departamentos, dentro de los principales tributos de este orden encontramos:
 - ✓ Impuesto a la venta y consumo de licores.

- ✓ Impuesto de registro y anotación.
 - ✓ Impuesto a las cervezas, cigarrillos y tabacos.
 - ✓ Impuesto al degüello de ganado mayor.
- **Impuestos municipales o distritales:** Administrados por el municipio que es la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que le señale la ley. Dentro de esta clasificación se encuentran entre otros:
 - ✓ Impuesto de industria y Comercio.
 - ✓ Impuesto predial.
 - ✓ Impuesto de vehículos.
 - ✓ Impuesto de azar y espectáculos.
 - ✓ Impuesto de delineación urbana.

La presente propuesta de trabajo pretende gravar con un impuesto denominado “único tributario” el cual recaería sobre los contribuyentes del régimen simplificado, lo que permitirá menor evasión fiscal, mejorando la capacidad de recaudo estatal y de esta forma atender con mayor eficacia las necesidades sociales.

3.4.2. Tributación garantizante incorporando como contribuyente efectivo al régimen simplificado “impuesto único tributario”. (A manera de propuesta).

Cabe anotar aquí que el régimen simplificado es una legislación especial que se aplica a personas con características particulares, para determinar el pago que éstas deben hacer, por concepto de impuestos al Estado. Las personas naturales que se encuentran bajo este régimen en su gran mayoría son comerciantes minoristas o detallistas; e igualmente en este universo de personas naturales están los asalariados y los trabajadores independientes; que de conformidad con el art 499 del ET, no tributan Iva y con base en el cumplimiento de los

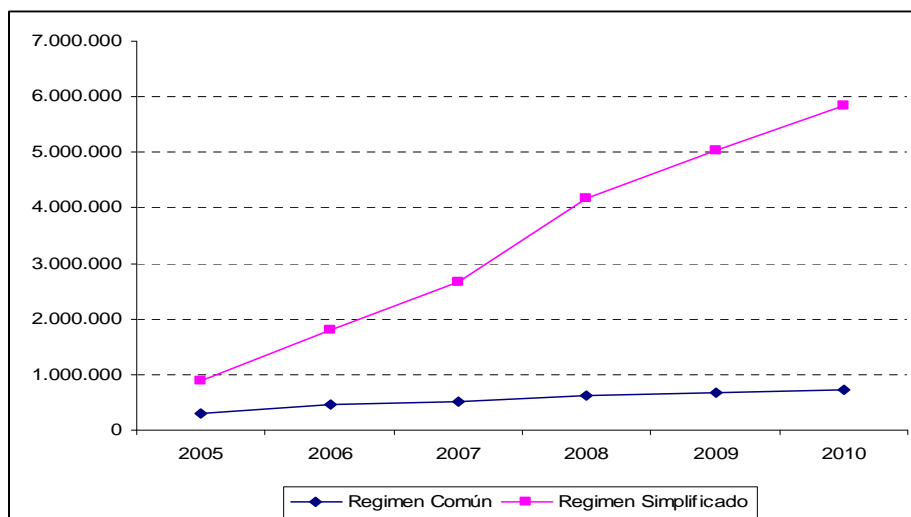
Artículos 592, 593,594 del ET sean contribuyentes no declarantes del impuesto de Renta y Complementarios.

La propuesta de incluir un impuesto directo para las personas contribuyentes en el régimen simplificado nace a raíz de que este régimen ha ido en un constante crecimiento (Gráfica No. 3.1), a causa de varios factores entre ellos se destaca que dentro de esta población existe contribuyentes que se escudan en lo que podemos llamar como un paraíso fiscal, ya que no se tienen los controles necesarios que permitan establecer con exactitud variables como ingresos o patrimonio. La posible aplicación y puesta en práctica de un impuesto con una tasa proporcional y progresiva de los ingresos podría considerar la inclusión de las personas naturales pertenecientes al régimen simplificado⁷ por igual, pero operar de forma separada para garantizar la progresividad y de esta forma lograr recaudar un impuesto que sería concebido de forma permanente.

Al mencionar la ampliación de la base gravable, se plantea la posibilidad de incluir en el número de contribuyentes a los declarantes inscritos ante la DIAN como simplificado, quienes para el año 2010 registraron un total de 5.852.482 (Cifra reportada por la Subdirección de tecnología de la DIAN); régimen éste, que como se aprecia gráficamente ha ido en crecimiento.

⁷ Con los contribuyentes al régimen simplificado, la idea es empezar a tomar como base esta población que si bien es cierto realiza determinadas actividades económicas en menor cuantía podrían convertirse en potenciales contribuyentes, pues se estaría focalizando una parte de la población que en ocasiones no está del todo fiscalizada.

Gráfico 3.1. Contribuyentes régimen común y simplificado en Colombia



Fuente: Reporte diario enviado por la Subdirección de tecnología DIAN

Tal como se muestra en la gráfica, existe un menor número de contribuyentes del régimen común, quienes se encargan de asistir con todas las cargas fiscales asignadas por su actividad económica y para nuestro caso en especial el impuesto al patrimonio y GMF, en mayor proporción están los contribuyentes al régimen simplificado quienes realizan su aportes fiscal a través del impuesto transitorio GMF.

3.4.2.1. Aproximación cuantitativa sobre un impuesto único tributario para personas del régimen simplificado.

Para el estudio de la propuesta las personas pertenecientes al régimen simplificado, se los ha clasificado en las siguientes categorías:

- a. Régimen simplificado referenciado con los ingresos por rentas de capital diferentes a pagos por rentas de trabajo a asalariados y a trabajadores independientes y denominados contribuyentes de menores ingresos.*

Dentro de este grupo se encuentran todas las personas naturales que obtienen ingresos diferentes a rentas de trabajo (Asalariados y Trabajadores independientes); por lo tanto la

base del impuesto único para este grupo de personas sería la información suministrada como ingresos netos en cada jurisdicción municipal y se le aplicaría los rangos y tarifas propuestas (ver tabla No 3.2.), lo cual permite un consolidado de ingresos a nivel nacional. Y por ende se estaría fomentando la información exógena de este tributo municipal ya existente en varios municipios del país.

El mecanismo para el recaudo efectivo sería incluir en un capítulo especial de la declaración de Industria y Comercio regional, la base, la tarifa y el valor a transferir al Estado por concepto de este impuesto único para contribuyentes de menores ingresos, y se recaudaría de forma anual.

Se propone una forma para el cálculo de este impuesto el cual sería a través de unos rangos que estarían expresados en UVT (Unidad de valor tributario, actualmente el valor de 1 UVT es de \$26.049) como se muestra a continuación:

Tabla No. 3.2. Rangos de ingreso base en UVT

BASE ANUAL IMPONIBLE EN UVT	TASA DE IMPUESTO
Menos de 260 UVT	1%
De 260 a menos de 390 UVT	2%
De 390 a menos de 520 UVT	3%
De 520 a menos de 650 UVT	4%
De 650 a menos de 780 UVT	5%
De 780 a menos de 910 UVT	6%
De 910 a menos de 1040 UVT	7%
De 1040 a menos de 1170 UVT	8%
De 1170 a menos de 1400 UVT	9%
De 1400 a menos de 1530 UVT	10%
De 1530 en adelante	Obligado a Declarar

Fuente: Elaboración propia

La anterior tabla nos muestra los rangos en UVT anuales para la aplicación de las tasas de acuerdo a los ingresos de los contribuyentes de menores ingresos los cuales tendrían un techo hasta los 1400 UVT de conformidad con el artículo 592 del ET, superada esta cifra estarían obligados a registrarse en el régimen común y no serían sujetos de este impuesto único.

El procedimiento para el cobro del impuesto único sería el siguiente, el de incorporar los siguientes renglones en el formulario de industria y comercio para que el municipio recaude, informe y transfiera al estado el impuesto único de los contribuyentes de menores ingresos o rentistas de capital en dicha jurisdicción.

Tabla No. 3.3. Datos a incluir en el formulario

BASE IMPUESTO UNICO (INGRESO ANUAL)	XXXX
TARIFA	%
IMPUESTO UNICO	XXXX
(ANTICIPO A IMPUESTO UNICO)	(XXXX)
VALOR A TRANSFERIR	XXXX

Fuente: Elaboración propia

Con esta información se les podría dar la oportunidad de deducir el valor retenido por las ventas de bienes y servicios en donde ya se les hubiere aplicado la tasa correspondiente de acuerdo al valor facturado por el sector formal.

b. Régimen simplificado referenciado con pagos a rentas de trabajo a asalariados.

Tabla No. 3.4. Progresividad en el pago realizado a los asalariados

BASE MENSUAL IMPONIBLE EN UVT	TASA DE IMPUESTO
Menos de 21 UVT	1%
De 21 a menos de 56 UVT	2%
De 56 a menos de 91 UVT	3%

De 91 a menos de 126 UVT	4%
De 126 a menos de 161 UVT	5%
De 161 a menos de 196 UVT	6%
De 196 a menos de 231 UVT	7%
De 231 a menos de 266 UVT	8%
De 266 a menos de 301 UVT	9%
De 301 a menos de 339 UVT	10%
De 339 UVT en adelante	Obligado a Declarar

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la tabla anterior el rango mensual máximo es de 339 UVT (4073 Anuales UVT – 2012) para aplicar el impuesto único, puesto que a partir de 4073 UVT se estaría obligado a declarar Renta (Art 593 ET). Para los asalariados que no están obligados a presentar declaración de renta y complementarios serán responsables del impuesto único tributario, el cual sería el valor de la retención que se practique de acuerdo al procedimiento 1 y 2 contemplados en los artículos 385 y 386 del ET y su respectiva depuración acorde al mecanismo vigente para retención en la fuente a título de renta.

c. Régimen simplificado referenciado con pagos a rentas de trabajo a trabajadores independientes.

Para los trabajadores independientes se utilizará la siguiente metodología. Sobre los honorarios y comisiones y servicios personales pagados a este sector, la base estará constituida por el valor pagado, menos los pagos obligatorios de salud, pensión, realizados sobre el 40% de los valores brutos pagados por cada empresa; una vez depurada la base se aplicará la tabla propuesta dentro de los rangos y con las tarifas respectivas.

Tabla No 3.5. Base Imponible

BASE MENSUAL IMPONIBLE EN UVT	TASA DE IMPUESTO
Menos de 21 UVT	1%
De 21 a menos de 49 UVT	2%
De 49 a menos de 77 UVT	3%
De 77 a menos de 105 UVT	4%

De 105 a menos de 133 UVT	5%
De 133 a menos de 161 UVT	6%
De 161 a menos de 189 UVT	7%
De 189 a menos de 217 UVT	8%
De 217 a menos de 245 UVT	9%
De 245 a menos de 275 UVT	10%
De 275 UVT en adelante	Obligado a Declarar

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el cuadro No 4 para los profesionales independientes que superen las 275 UVT mensuales (3300 UVT anuales) estarían obligados a declarar renta de acuerdo a lo establecido en la ley y automáticamente se pasarían el Régimen Común.

3.4.2.2. Proyección de un posible Recaudo del impuesto Único

Al respecto de este nuevo impuesto en primera instancia se generaría una reacción negativa por parte de los contribuyentes con el simple hecho de pensar que se tendría que dar una mínima parte de sus ingresos para subsidiar el gasto del Estado, sin embargo, es menester de éste y de las autoridades locales, implementar una conciencia ciudadana que permita dar a conocer las necesidades fiscales del Estado y que no solo proporcione regímenes subsidiados para los estratos menos favorecidos, pues es deber de todos los ciudadanos aportar de acuerdo al nivel de ingresos que se posean.

Debido a que en la actualidad es imposible encontrar unas cifras reales en cuanto a la distribución de ingresos en el régimen Simplificado el cual es nuestro foco en esta propuesta, citamos la información suministrada por el Dane en cuanto No de hogares promedio así como el Ingreso promedio y de esta forma podemos simular un posible recaudo, aplicando las tarifas anteriormente mencionadas.

Tabla No. 3.6. Distribución de los ingresos

INGRESOS EN UVT	INGRESO EN \$	No. DE HOGARES		INGRESO MEDIO	TASA	IMPUESTO
		PUNTO MEDIO				
Menos de 21 UVT	550.000	3.580.344	275.000	984.594.600.000	1%	9.845.946.000
De 21 a < de 42 UVT	1.100.000	3.096.440	825.000	2.554.563.000.000	2%	51.091.260.000
De 42 a < de 63 UVT	1.650.000	1.566.330	1.375.000	2.153.703.750.000	3%	64.611.112.500
De 63 a < de 84 UVT	2.200.000	918.917	1.925.000	1.768.915.225.000	4%	70.756.609.000
De 84 a < de 105 UVT	2.750.000	588.630	2.475.000	1.456.859.250.000	5%	72.842.962.500
De 105 a < de 126 UVT	3.300.000	344.708	3.025.000	1.042.741.700.000	6%	62.564.502.000
De 126 a < de 147 UVT	3.850.000	245.854	3.575.000	878.928.050.000	7%	61.524.963.500
De 147 a < de 168 UVT	4.400.000	151.936	4.125.000	626.736.000.000	8%	50.138.880.000
De 168 a < de 189 UVT	4.950.000	104.790	4.675.000	489.893.250.000	9%	44.090.392.500
Más de 189 UVT	5.500.000	83.072	5.225.000	434.051.200.000	10%	43.405.120.000
TOTAL		10.681.021		12.390.986.025.000		530.871.748.000

Fuente: DANE Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006 – 2007, cálculos y elaboración propia

De la anterior tabla se puede afirmar que el recaudo sería progresivo, además de constituir una importante fuente de recursos para el Estado.

3.4.2.3. Marco Legal

Los contribuyentes del impuesto único tributario deben cumplir todos los requisitos contemplados en los artículos 499, 592, 593 y 594 del ET vigente. Si no cumple con uno de los requisitos establecidos en las normas citadas, entonces el tratamiento al final del periodo fiscal sería el del Régimen Común que para efectos impositivos deben responder por renta y complementarios e iva y de no hacerlo se aplicarían las responsabilidades y sanciones de contribuyentes omisos.

Para los contribuyentes de menores ingresos que la Administración Municipal detecte ingresos superiores a 1400 UVT, les asiste la obligación de informar que dichos contribuyentes son declarantes de renta y complementarios.

3.4.3. La bancarización de las deducciones tributarias

“Se pretende ‘bancarizar’ los egresos tributarios y reducir al máximo el que los pagos que los originan se realicen ‘en efectivo’ por parte de los contribuyentes, en el entendido de que esta forma de extinguir las obligaciones coadyuva a utilizar operaciones ficticias en desmedro del flujo de recursos tributarios para el presupuesto nacional (...) Esta clase de medidas corresponde a una loable pretensión de buscar la adopción de instrumentos que permitan luchar contra la evasión, la cual, según las mismas cifras de la Dian, rodean porcentajes del orden del 30% en renta y del 21% en IVA, lo cual es digno de reconocimiento”. (COTE;2010 Consultado en <http://www.portafolio.co/opinion/neutralidad-y-bancarizacion-las-deducciones-tributarias>)

Para la propuesta que nos ocupa la Bancarización de los egresos (Art 771-5 del ET) se constituye una herramienta efectiva de recaudo del impuesto único para personas naturales del régimen simplificado, la idea es que el impuesto recaudado por las empresas en el momento de pago de nómina sea descontado mensualmente por el banco para que este a su vez lo traslade al Estado mediante la aplicación de categorías diferenciales y progresivas en cuanto al ingreso, las empresas estarían en la obligación de informar a las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera las bases y porcentajes de retención de cada uno de los pagos realizados a los trabajadores de conformidad con las tres categorías establecidas”.

La bancarización de los egresos es el mecanismo más adecuado para mantener los flujos de caja del estado con recursos tributarios en aplicación de lo establecido en la Ley 1430 de 2010, artículo 26, a partir del año gravable 2014, que adiciona un nuevo artículo del estatuto tributario el 771-5, mediante el cual manifiesta los medios de pago para efectos de la aceptación de costos, gastos, pasivos e impuestos descontables, estos deben ser canalizados por entidades vigiladas por la superintendencia financiera.

3.4.4. A manera de conclusión

Es importante no perder de vista la verdadera intención de la creación de un nuevo impuesto directo, la cual debe ser tanto en el corto como en el mediano plazo, aumentar los ingresos estatales, pero este aumento debe verse reflejado en una real y efectiva inversión social y en la mejora de las condiciones de la sociedad colombiana, en los rubros más sensibles como son educación y salud. No es un secreto que en este país el valor destinado a gasto militar supera considerablemente la inversión en otros aspectos. Es fundamental no perder de vista que los impuestos tendrán sentido si y solo si tienden a mejorar la calidad de vida de las gentes de una sociedad. De lo contrario será afectar los ya reducidos ingresos de las clases menos favorecidas y generar una alta abstención al emprendimiento empresarial en la pequeña y mediana empresa.

Con una estructura tributaria que no genera los recursos fiscales necesarios de manera permanente, ni tampoco las condiciones de estabilidad impositiva que reclama la inversión en el sector real de la economía, será necesario buscar medidas de política económica y fiscal en las cuales sea efectivo el recaudo. Este trabajo pretende dar luces con una propuesta que apunta en esa dirección.

Se piensa en la bancarización de las deducciones tributarias como una herramienta efectiva en términos de recaudo. Las retenciones practicadas y consignadas a través de las entidades financieras, que estableció el artículo 27 de la Ley 1430 de 2010 y reglamentada mediante Decreto 1159 de junio de 2012, será uno de los cambios más fuertes en la dinámica que hasta hoy han tenido como control tributario dichos pagos anticipados de impuestos. Algunos asuntos relevantes son: Se cambia el principio de causación por el del pago, las exigencias tecnológicas serán muy fuertes habida cuenta que la información fluye diario entre los actores del proceso, exige el control en el pago a proveedores mediante cheques girados al primer beneficiario, entre otros. Por lo que esta propuesta de bancarización impone nuevo retos a la cultura impositiva en este país y a la sociedad en general.

CONCLUSIONES

Un principio básico de las finanzas públicas es que no se deben financiar gastos permanentes con ingresos transitorios. Sin embargo, en la última década el gobierno colombiano ha logrado la aprobación de leyes que transitoriamente y sucesivamente han permitido obtener recursos para financiar las políticas de seguridad pública, lo que le da un componente de inestabilidad a las finanzas públicas con los impuestos transitorios.

Es evidente que las finanzas públicas tienen una tarea importante que cumplir para evitar desajustes económicos, ya sea mejorando los niveles de recaudo de las rentas tributarias (lo cual puede hacerse no solamente elevando los impuestos sino reduciendo los niveles de evasión) y/o reduciendo los programas de gasto público que no cuentan con financiación adecuada.

En Colombia, lo mismo que en muchos países en desarrollo, la estructura tributaria obedece más a lo que es posible hacer en el corto plazo que a la búsqueda de un diseño óptimo de la tributación, de tal manera que la estructura impositiva que tiene el país hace que sea compleja y no refleja criterios de progresividad, neutralidad y afectación equitativa a los diferentes sectores de la economía, ya que nuestro sistema tributario obedece básicamente a los cambios en los ingresos tributarios que tienen efectos transitorios, mientras que los gastos tienen efectos permanentes, lo cual repercute en que el aumento en el recaudo en cada reforma tenga corta duración, creando la necesidad de realizar reformas subsiguientes para acomodar los mayores niveles de gasto.

Se ha vuelto rutinario hacer reformas tributarias, situación que conduce a aumentar la incertidumbre jurídica en las reglas de juego que enfrenta el sector privado, sin tener en cuenta que dichas reformas en su gran mayoría dependen de la presión

de los grupos económicos buscando un régimen de exenciones y beneficios tributarios, con lo cual se introducen elementos que distorsionan la estructura tributaria en nuestro país.

Hay situaciones especiales en las cuales el Estado debe tomar medidas tendientes a dar solución a una crisis de momento, de allí que los llamados impuestos transitorios, son creados para aliviar una situación en particular, nacen con un objetivo específico, y que se puede generar en una emergencia económica y/o social, como lo fue el caso del impuesto a las transacciones financieras (conocido como el 2x1000) el cual surgió para financiar el salvamento del sector financiero y que se ha mantenido en el tiempo cambiando su tarifa pasando del 2x1000 hasta llegar al 4x1000 y que en la actualidad se planea el desmonte progresivo, o el impuesto al patrimonio cuyo objetivo fue el de financiar el incremento del gasto militar, están son herramientas vitales para el Estado a través de las cuales se puede tener una fuente de financiamiento que es fácil y rápida de recaudar. Además que el Estado cuenta con la facultad legal como se consagra en el Art 215 de la constitución política en donde se establece la potestad por parte del Estado para declarar estados de emergencia interior y por ende fijar impuestos de tipo transitorio que conlleven a superar dicha emergencia.

Lograr el equilibrio fiscal implica gestionar adecuadamente los ingresos del gobierno central y al mismo tiempo generar efectividad en su recaudo para lograr sostener el gasto fiscal; en este caso en particular, respecto a los impuestos transitorios se puede afirmar que a lo largo de su reimplementación durante la última década han generado efectividad en su recaudo por cuanto se ha logrado cumplir con las metas estipuladas por el Estado, aportando positivamente de ésta manera con el gasto social en el que el gobierno ha incurrido a raíz de la emergencia social, económica y presentadas

Estimar la evasión y/o elusión , pareciese una tarea fácil, lo que en realidad se encuentra es que medirla con precisión es una tarea compleja debido a que se tiene un sistema tributario complejo y muy variable en cuanto a tasas y bases, las cuales pueden cambiar radicalmente frente a una emergencia de momento y los diferentes métodos de estimación presentan limitaciones importantes debido a la falta de información suministrada por los entes de control, por lo que se ve la necesidad de incentivar el cumplimiento voluntario de los contribuyentes a partir de la aplicación de diferentes estrategias, (unificar tarifas y eliminar o reducir significativamente exenciones y excepciones impositivas). Con el fin de disminuir la evasión y apoyados de acciones jurídicas concretas.

Se puede afirmar que uno de los factores que influye en la mayor o menor aceptación por parte de la población sobre la imposición de impuestos es el nivel de transparencia y eficiencia en el recaudo, de ahí que exista una relación proporcional entre ambas, lo cual conlleva a que una mayor transparencia y equidad de un sistema tributario genere en los ciudadanos mayor tolerancia a la presión fiscal y por ende se incrementa el nivel de cumplimiento en el recaudo. En el caso contrario, donde los niveles de transparencia y eficiencia no sean los más óptimos se pueden tener como resultado que las presiones sobre los contribuyentes pueden conllevar a aumentar los niveles de evasión y elusión, disminuyendo el cumplimiento voluntario, situación que se ve agravada por el enorme efecto de las exenciones.

Es importante resaltar que este tipo de trabajos de orden académico, si no encuentran eco y respaldado por una voluntad política y social por parte del estado y vinculación de las universidades con el contexto, estos, se convierten en un análisis teórico más, para exhibirlos en los anaqueles de las bibliotecas de las universidades ;de tal manera que los centros universitarios se conviertan en centros generadores de ideas y que propicien una cultura tributaria que los

comprometan con políticas reales en busca de alcanzar mayor legitimidad en el uso de los recursos, prevenir la evasión, la corrupción, la ineficiencia, y que tales políticas se traduzcan en signos visibles que en realidad puedan cambiar la percepción de los ciudadanos basados como se establece en la Constitución Nacional, en principios de equidad, progresividad y eficiencia.

BIBLIOGRAFIA

Alonso, Julio / Cantera, María Emma. 2006. Sector público y déficit fiscal. En: Revista Apuntes de Economía numero 9.

ASOBANCARIA 2001. “3 x 1000. A nadar en efectivo”. En: Semana Económica, número 292.

_____ 2009. Informe financiero trimestral. Pp. 1-35

_____ 2010. “Algunos comentarios sobre la discusión fiscal (II)”: En: Semana Económica. Pp. 1-8

_____ 2011. Balance económico 2010 y perspectivas para el 2011. En: Semana Económica, edición 783. Pp. 1-11

Ávila, Javier / León, Ivonne. 2008. Distorsión en la tributación de las empresas en Colombia: Un análisis a partir de las tarifas efectivas marginales. En: Ensayos sobre Política Económica, volumen 26 número 57. Pp. 12-70.

BANCO DE LA REPÚBLICA 2000. Documento 140.

_____ 2011. “Reporte de estabilidad financiera”. Pp. 1-147.

Caballero, Gonzalo 2000. “Instituciones y sistema fiscal. Reflexiones desde la nueva economía institucional”. En: Galega de Economía, volumen 9 número 002. Universidad de Santiago de Compostela. Pp. 1-21

Caballero, Carlos 2002. “La Guerra y su Financiación: ¿Oportunidad para Reconstruir a Colombia?”. En: La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad. Pp. 1-43

Cajigas, Margot / Ramírez, Elbar. 2007. Minimizar elusión para incrementar ingresos fiscales. En: El Hombre y la Maquina No. 29. Pp. 22 – 35.

Carrasquilla, Alberto / Salazar, Natalia. 1992. “Sobre la Naturaleza del Ajuste fiscal en Colombia”. En: Ensayos sobre Política Económica - Banco de la República.

Castañeda, Víctor. 2010. Tesis: Análisis político de la tributación en Colombia durante el periodo 1986-2006”. Pp. 1-109.

Ciarlo, Alfredo / San Martín, Miguel Ángel. 2002. sistema tributario como herramienta de crecimiento y bienestar económico.

Clavijo, Sergio. 2005. Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado. Pp. 1-29

_____. 2007. Evolución de la tributación en Colombia y sus desafíos 1990 – 2006. Pp. 1-26.

Clavijo, Sergio / Vera, Alejandro. 2010. Los desafíos fiscales de Colombia 2010 – 2014. Pp. 1-36.

CONFIS 2007. Gobierno Nacional Central Balance Preliminar. Santa fe de Bogotá. Pp. 1-16

_____ 2009. Gobierno Nacional Central Balance Preliminar. Santa fe de Bogotá. Pp. 1-6

_____ 2010. Gobierno Nacional Central Balance Preliminar. Santa fe de Bogotá. Pp. 1-12

Contraloría General de la República (2001)

Constitución Política de Colombia.

COTE P. Gustavo.2010. “Neutralidad y bancarización de las deducciones tributarias” en <http://www.portafolio.co/opinion/neutralidad-y-bancarizacion-las-deducciones-tributarias>

De la Fuente, Gabriel. “Leasing”. Universidad de Buenos Aires.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP 2000. “Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia”. En: Archivos de Economía, número 141.

_____. 2000. “Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia” Pp. 1-41.

_____ 2001. Documento 161, “Impuestos a las transacciones: Implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento”. Pp. 3-82.

_____ 2002. Documento 209. Impacto macroeconómico y distributivo del impuesto de seguridad democrática. Pp. 1-46.

_____ 2002. “Incidencia Fiscal de los Incentivos Tributarios. En: Archivos de Economía numero 140.

_____ 2002. “Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)”. Pp. 1-50.

_____ 2006. “La reforma tributaria en Colombia: Un intento por estabilizar las finanzas públicas”. En: Informe de Coyuntura No. 32. Pp. 1-10.

Devesa, Jorge. 2010. “Los impuestos recaen sobre los más pobres: un estudio desde el Partido de La Matanza” Departamento de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Matanza - UNLaM. En <http://www.cyta.com.ar/ta0901/v9n1a5.htm>.

DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN 2004. Impuesto al patrimonio en Colombia: 1936 – 2004. Pp. 1-40.

_____ 2004. “Elementos a considerar en una Reforma Estructural del Sistema Tributario”.

_____ 2006. Propuestas para una reforma tributaria en Colombia ¿sobre qué se está debatiendo? Pp. 1-16.

_____ 2007. Flat Tax: ¿una opción tributaria para Colombia? Pp. 1-60.

_____ 2007. Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia. Pp. 1-25.

_____ 2010. Informe de gestión 2009. Pp. 1-29.

Echeverri, Rafael; Ribero, María del Pilar 2002. “Nueva ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe”. Corporación Latinoamericana Misión Rural, IICA. Bogotá.

Estatuto Tributario

FEDESARROLLO. 2005. “2005 Debe ser el año de la reforma tributaria estructural”. En: Economía y Política: Análisis de la Coyuntura Legislativa.

_____ 2006. Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad. Pp. 1-149.

_____ 2009. Informe mensual número 86. Bogotá.

_____ 2010. Debates presidenciales. Propuestas económicas de los candidatos. Bogotá. Pp. 1-68

García, Juan David. 2010 “Colombia necesita una revolución tributaria”. <http://www.comentariodigital.com/index.php/economia/59-impuestos/195-colombia-necesita-una-revolucion-tributaria> (3 de noviembre de 2010).

García, David. 2010. “Lo nuevo del impuesto al patrimonio y las deducciones”. En: Revista Portafolio. Pp. 1-3.

Gomez, Giovanni. 2000. Las reformas tributarias: ¿Un camino para asegurar el bienestar económico y social?.

González, Francisco. “Reseña de la efectividad de las políticas publicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional” de Eduardo Wiesner. En: Revista de Economía Institucional No. 001. Bogotá.

Gutiérrez, Adolfo 2007. “Impuesto único: Introducción a una reforma tributaria en México”. Pp. 1-20.

Hinojosa, Adolfo 2004. “Reforma Tributaria: Una agenda pendiente e inconclusa a propósito del ITF”. En: Revista de la facultad de ciencias económicas de la UNMSM, año IX, número 24. Pp. 109 – 112.

Informe de Coyuntura Económica No. 32 2006. “La reforma en Colombia: un intento por estabilizar las finanzas públicas”. Pp. 1-10.

Junguito, Roberto y Rincón, Hernán 2004. “LA POLITICA FISCAL EN EL SIGLO XX EN COLOMBIA”, En <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>

Kalmanovitz, Salomón 1999. La política fiscal colombiana en un contexto historico. Pp. 1-21.

Kleyn, Luís 2011. “El GMF, un mal impuesto”. En: Revista Portafolio.

Lora, Eduardo. 2003. Perspectivas del desarrollo económicas colombiano: los retos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

Machado, Absalón 1998. “La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio”. El Ancora Editores, Bogotá.

Mejía, Andrés. “Se vuelve a plantear el impuesto al patrimonio” http://www.cambio.com.co/economicambio/837/ARTÍCULO-WEB-NOTA_INTERIOR_CAMBIO-5639892.html (19 de marzo de 2011)

Melo, Ligia / Zarate, Héctor 2006. ““El ahorro de los hogares en Colombia” en Banco de la República, Subdirección de estudios económicos. Pp. 1-55.

Ministerio de Agricultura, Metodología para determinar la Unidad Agrícola Familiar U.A.F., Sistema Nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria, SINTAP, Santafé de Bogotá, 1992.

Molina, Mario / Gomez, Ana 2005. “¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia?”. En: Revista de economía institucional, volumen 7 número 12. Pp. 43-61.

Montenegro, Ricardo. “Reflexiones sobre el cuatro por mil”
<http://www.orgulloigbt.net/circulopensamientocaribe/Articulos/4xmil.htm> (29 de Julio de 2010)

Parra, Clara / Salazar, Natalia. 2000. “La crisis financiera y la experiencia internacional”.
Departamento Nacional de Planeación. Pp. 1-42.

Periódico El Colombiano 2010. “Mas impuestos para enfrentar la emergencia”
http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/mas_impuestos_para_afrontar_emergencia/mas_impuestos_para_afrontar_emergencia.asp (Marzo 6 de 2011).

Periódico el Espectador. 3 por mil encarece costo de intermediación financiera. Febrero 5 de 2001. Pág. 8ª.

Perry, Guillermo. 2009. Debates Presidenciales: Hacia una reforma tributaria estructural”.
Fedesarrollo. Pp. 1-62.

Pulido, Armando 2009. “gravamen a los movimientos financieros”. En: Revista DES -
Gestión Pública e Instituciones Financieras. Pp. 1-12

Rabushka, Alvin / Hall, Robert. The Flat Tax. Segunda edición. Hoover Institution Press.
Stanford University. Stanford, California, USA:

Revéiz, Edgar. 2005. Una agenda tributaria de largo plazo que respete a los colombianos.
En: Revista Economía y desarrollo. Volumen 2 número 2.

Revista Dinero. 2010. “¿Reforma tributaria estructural?”.
<http://actualicese.com/noticias/dinero-%C2%BFreforma-tributaria-estructural#> (2 de abril de 2011).

Rhenals, Remberto 2003. “El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión tributaria?”. En: Perfil de Coyuntura Económica. Pp 39-60

Ricciardi, Mariano 2007. “Como lograr un sistema tributario equitativo y eficiente”. En: Análisis de eficiencia en el iva y una propuesta para eliminar los impuestos distorsivos. Buenos Aires. Pp.1-36.

_____ 2008. “Diseño de un Sistema Impositivo Óptimo” <http://www.econlink.com.ar/eficiencia-equidad/sistema-impositivo-optimo>. (14 de diciembre de 2011).

_____ 2008. “El rol del estado y el dilema entre eficiencia y equidad”. En: Contribuciones a las Ciencias Sociales. www.eumed.net/rev/cccss/0712/mar.htm. (14 de diciembre de 2010)

Rico, Cecilia. 2006. “Recursos fiscales para el restablecimiento del orden público en Colombia: 1991- 2006”. Oficina de Estudios Económicos-DIAN. Pp. 1-26.

Rondanelli, Erik. 2005. impacto de las reformas tributarias de 2002 y 2003. Pp. 9-120

Sánchez, Fabio / Espinosa, Silvia. 2005. “Impuestos y reformas tributarias en Colombia 1980 – 2003”. Pp. 1-149

Sánchez, Fabio 1995. “Casos de éxito de reformas fiscales en Colombia: 1980-1992”. En: CEPAL, PNUD, Serie de Política Fiscal numero 71, Santiago de Chile.

Santos, Edgard Augusto 2005. “Entre el autoritarismo y la democracia en Colombia: un estudio comparado del estatuto de seguridad de 1978 y el estatuto antiterrorista de 2004”. Pontificia Universidad Javeriana. Pp. 1-6.

Sarmiento A. Libardo. 2004. “Sistema mundo capitalista. Fábrica de riqueza y miseria, ediciones desde abajo”, primera edición, Bogotá.

Sarmiento P. Eduardo. 1998. “Alternativas a la encrucijada neoliberal. Mercado, Narcotráfico y descentralización”, ECOE ediciones, primera edición, Bogotá.

Silva, Katherine/ Trujillo, María. 2003. Tesis “Transacciones financieras en Colombia y su análisis comparativo con otros países. Pp. 1-262.

Steiner / Soto. 1999. “Cinco ensayos sobre tributación en Colombia”. En: Cuadernos de Fedesarrollo numero 6.

Vargas Luís Antonio / Caldas, Claudia. 2009. ¿Colombia se rige por un sistema o un régimen tributario? Universidad Católica de Colombia.

Vasco M. Ruben. 2011 “Impuesto de renta, personas naturales 2012”. Una publicación del Centro Interamericano Jurídico-Financiero. Medellín-Colombia.

Vásquez, Gabriel. 2002. Armonización contable y tributación: Análisis del caso colombiano.

Velásquez F. Augusto. 2005. “Neoliberalismo y desorden global, diseño gráfico e impresiones”. Primera edición, Popayán.

Wiesner, Eduardo (1997). “La efectividad de las políticas públicas en Colombia”, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

www.acj.org.co/activ_acad.php

www.comentariodigital.com/index.php/economia/59-impuestos/195-colombia-necesita-una-revolucion-tributaria

www.icesi.edu.co/eni/empriv/marco_files/confis_2002.doc

www.portafolio.com.co/noticias/analisis/el-gmf-un-mal-impuesto

www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/haciendapublica/politica-fiscal/informacion-fiscal/datos-historicos

www.portafolio.co/archivo/documento/CMS-7744840

www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/La-entidad?OpenDocument

www.dian.gov.co/dian/12sobred.nsf/pages/Plan_estrategico?opendocument

www.econ.uba.ar/www/departamentos/.../plan97/adm.../Leasing.pps

www.portafolio.co/columnistas/ano-nuevo-impuesto-nuevo

www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/estadoexcep5.html (Informe al Congreso sobre Conmoción Interior 2002).

www.ecopetrol.com.co/contenido.aspx?catID=283&conID=39761

<http://m.elspectador.com/economia/articulo-214382-buscan-meter-cintura-desborde-de-finanzas-publicas>

www.indymedia.org

www.moir.org.co

www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/econo109.htm

www.portafolio.co/opinion/neutralidad-y-bancarizacion-las-deducciones-tributarias

www.contribuyente.org/pasos-hacia-la-bancarizacion-de-la-economia

www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1597-la-reforma-tributaria-que-se-viene.html

<http://actualicese.com/actualidad/2009/11/17/colombia-donde-los-impuestos-nacen-como-transitorios-y-se-convierten-en-definitivos/>

www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEE-Documentos/Estudios/Tributacionycompetitividad.pdf y

<http://actualicese.com/editorial/recopilaciones/SistemasTributarios/SistemaTributarioColombiano.htm>

www.cronicon.net/paginas/Cabrera/cabrera3.htm

<http://colombia.indymedia.org/news/2005/05/2616.php>.

<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45992.php>

<http://colombia.indymedia.org/news/2005/05/26166.php>

<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45992.php>

<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/46077.php>)

<http://colombia.indymedia.org/news/2006/07/45990.php>).

[http://www.uccsamerica.org/espanol/Archivos/Biblioteca/Impuestos%20en%20Colombia.p
df](http://www.uccsamerica.org/espanol/Archivos/Biblioteca/Impuestos%20en%20Colombia.pdf)

<http://www.portafolio.co/opinion/el-gmf-un-mal-impuesto>