

Las reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza*

Mauricio García Garzón**
Tania Lorena García Ocampo***

Recibido: 14 de febrero de 2018 • Aprobado: 18 de marzo de 2018

Resumen

Los ciudadanos de un país deben aportar a las cargas tributarias para el sostenimiento de su aparato estatal, incluidos aquellos gastos dirigidos al bienestar de la comunidad. En Colombia han sido aprobadas por el Congreso de la República nueve reformas tributarias en lo que va corrido del milenio, sin embargo, en esta investigación no se tuvo en cuenta la de 2016, que por ser la más reciente no permite cuantificar sus resultados. Los cambios introducidos en las reformas han logrado incrementar los ingresos tributarios del Sector Central, sustentados principalmente por el recaudo del impuesto de renta e IVA y apoyados también por los ingresos del CREE y patrimonio, que han venido ganando participación en los últimos años; no obstante, este crecimiento no es compatible con la dinámica presentada por los índices de pobreza monetaria nacional y pobreza extrema nacional, que a pesar de presentar disminuciones importantes durante el período, sus variaciones

* Este artículo es producto del proyecto de investigación: "Los recursos tributarios en Colombia frente a la función redistributiva de la hacienda pública", del grupo de investigación GACEF y de la línea de investigación Formación del Contador Público, de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá, D. C., Colombia. Citar como: García, M & García, T. L. (2018). Las reformas tributarias del milenio y su relación con los ingresos tributarios y la pobreza. *IUSTA*, 2(49), 71-89. DOI: <https://doi.org/10.15332/s1900-0448.2018.0049.03>

** Economista de la Universidad de América, especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario, magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, y docente investigador del grupo GACE de la Facultad de Contaduría Pública de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá D. C., Colombia. Correo electrónico: mgarcia@urepublicana.edu.co

*** Estudiante de Contaduría Pública, integrante del semillero de investigación del grupo GACEF de la Facultad de Contaduría Pública de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá D. C., Colombia. Correo electrónico: lorenagarcia190@gmail.com

porcentuales difieren del comportamiento de los recursos tributarios por lo que se generan interrogantes en torno a la finalidad social del Estado.

Palabras clave: reformas tributarias, ingresos tributarios, pobreza monetaria.

THE TAX REFORMS OF THE MILLENNIUM AND ITS RELATIONSHIP WITH THE TAX REVENUES AND POVERTY

Abstract

The citizens of a country must contribute to the tax burdens for the support of their state apparatus, including those expenses aimed at the community's welfare. In Colombia the Congress of the Republic has approved nine tax reforms so far in the millennium. However, this research did not take into account that of 2016, since being the most recent its results cannot be quantified. The changes introduced in the reforms have increased the tax revenues of the Central Sector, supported mainly by the collection of income tax and VAT and also supported by the income of the CREE and wealth, which have been gaining participation in recent years; however, this growth is not compatible with the dynamics presented by the national monetary poverty and national extreme poverty rates, which despite showing significant decreases during the period, their percentage variations differ from the behavior of the tax resources which is why they generate questions about the social purpose of the State.

Keywords: Tax reforms, tax revenues, monetary poverty.

AS REFORMAS TRIBUTÁRIAS DO MILÊNIO E SUA RELAÇÃO COM AS RECEITAS FISCAIS E POBREZA

Resumo

Os cidadãos de um país devem contribuir para as cargas tributárias para o apoio de seu aparato estatal, incluindo as despesas destinadas ao bem-estar da comunidade. Na Colombia, nove reformas tributárias foram aprovadas pelo Congresso da República até o momento no milênio, no entanto, esta pesquisa não considerou a de 2016, que, sendo a mais recente, não permite quantificar seus resultados. Mudanças nas reformas conseguiram aumentar as receitas fiscais Setor Central,

apoiado principalmente pela cobrança de imposto de renda e IVA e renda também apoiado por CREE e do patrimônio, que têm vindo a ganhar quota nos últimos anos; No entanto, este crescimento não é compatível com a dinâmica apresentados por índices de pobreza monetária nacional e extrema pobreza nacional, apesar de ter declínios significativos durante o período, as suas variações percentuais diferente do comportamento das receitas fiscais de modo que geram questões sobre o objetivo social do Estado.

Palavras-chave: reformas tributárias, receitas tributárias, pobreza monetária.

Introducción

Los cambios introducidos con las reformas tributarias aprobadas durante el período 2000-2015 lograron incrementar significativamente los ingresos tributarios del Gobierno nacional. Sin embargo, y a pesar de que los índices de pobreza en Colombia han venido disminuyendo de manera paulatina durante los últimos años, las variaciones porcentuales de los índices de pobreza monetaria nacional y pobreza extrema nacional difieren del comportamiento de los recursos tributarios, siendo más notorio el de este último por cuanto aumenta cuando sube el recaudo tributario y disminuye cuando el mismo cae. El índice de pobreza monetaria muestra una dinámica un poco diferente, presentando en algunos años reducciones mínimas cuando se dan incrementos en el recaudo tributario y en otros años sí muestra una relación directa.

El análisis realizado se estableció en tres fases. La primera conceptualiza los diferentes marcos: teórico, normativo y metodológico; la segunda desarrolla el tema, para lo cual se dividió también en tres apartados: a) la evolución de los ingresos tributarios del Gobierno nacional central a partir de las reformas tributarias aprobadas en el transcurso del milenio, b) los referentes de la medición de la pobreza y la evolución de la pobreza monetaria durante el período 2002-2015 y, c) la relación entre las variables objeto de estudio. Finalmente, se expresan unas consideraciones respecto al tema.

El propósito principal de esta investigación es establecer la relación de las reformas tributarias aprobadas en lo que va corrido del milenio y su correspondiente incremento en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central con los índices de pobreza del país.

El presente es un estudio de tipo descriptivo y analítico con un enfoque cuantitativo, a partir del procesamiento de información estadística que permite dar evidencia sobre el objeto de estudio. La información estadística se tomó de fuentes oficiales, principalmente del Departamento Nacional de Estadística (Dane) y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los resultados cuantitativos se complementan con observaciones que obedecen a determinados factores que, a juicio de los autores, explican dichos resultados.

Conceptualización

Marco teórico

No existe duda alguna de que los derechos constitucionales tienen algunos límites, como todo derecho. Estos límites se pueden circunscribir por los correspondientes deberes y por la coexistencia de los mismos derechos y, por ende, no pueden considerarse absolutos (Durán, 2015).

Siendo el Estado el responsable del disfrute de los derechos de los ciudadanos y a la vez el principal actor en la violación de los derechos humanos, es necesaria una contención del poder ilimitado del Estado (Saidiza y Carvajal, 2016).

De conformidad con Sanger (2015) bajo el concepto superior de justicia, se debe indagar por la pregunta de cómo puede ser protegido el ciudadano frente a una carga tributaria desbordada. La respuesta a la citada inquietud supone analizar la garantía de propiedad y el principio de proporcionalidad. En este sentido, se debe encontrar un límite máximo para la carga fiscal del patrimonio respectivo que pueda ser entendida como concreción de la garantía de la propiedad.

En este orden de ideas, y de conformidad con García y Fino (2014):

La hacienda pública se encarga de estudiar la equidad de los impuestos, tanto en lo relativo al reparto de las cargas públicas entre los miembros de la sociedad como de la adecuada y acertada redistribución de los ingresos, aspecto de inusitada importancia en el devenir diario de la sociedad (p. 61).

A continuación se explican algunos referentes teóricos y conceptuales relativos a la tributación y la necesidad de contribuir al sostenimiento del Estado y las funciones que este tiene. Lo anterior sin dejar de lado análisis de doctrinantes que han considerado:

El elevado número y reposicionamiento de las protestas populares y de los movimientos sociales en Colombia, en su objetivo de resistir a las malogradas reformas neoliberales impuestas por los gobiernos de turno y por construir un proyecto de sociedad distinto al operante (Saidiza y Carvajal, 2016, p. 36).

Adam Smith y David Ricardo señalaron los aspectos sustanciales relacionados con los impuestos. El primero de ellos, en su obra *La riqueza de las naciones*, se refiere a la incursión en la definición de principios teóricos tributarios como limitantes del poder tributario del Estado los cuales son base del derecho positivo constitucional (Smith, 1776, L. 5). Para Smith un impuesto mal cobrado se convierte en un hecho antieconómico, lo que puede representar una disminución en la captación de ingresos para el Estado y es un factor negativo para el desarrollo del ahorro, el trabajo y la productividad. Observa Smith (1776, L. 5, Cap. 2, Parte 2):

Los ingresos privados de los individuos provienen, como ya tuvimos ocasión de observar en la primera parte de esta investigación, de tres fuentes diferentes: rentas, beneficios y salarios. En consecuencia, todo impuesto se ha de pagar, en última instancia, por alguna de estas fuentes de ingreso, o por todas a la vez [...] es necesario dejar establecidas las cuatro máximas siguientes, que comprenden a todos los tributos en general:

I. Los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal.

II. El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario.

III. Todo impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sean más cómodos para el contribuyente.

IV. Toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el Tesoro público, acortando el período de exacción lo más que se pueda.

Por su parte, David Ricardo (1950) en su obra *Principios de economía política y tributación*, determina que la renta es la parte del producto de la tierra que se paga

al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo, y este constituye el factor determinante de las finanzas públicas. El autor menciona que los impuestos contribuyen al incremento de los ingresos del Estado, a pesar de que un aumento de estos afecta al contribuyente de la siguiente manera:

[...] podrían disminuir los beneficios del capital y del trabajo de cada uno de los afectados que cancelan dichos impuestos. Generalmente esos impuestos recaen sobre el consumidor del producto, aunque no en todos los casos, como es el impuesto sobre la renta, que recaería exclusivamente sobre el propietario, quien no podría en modo alguno, trasladarlo a su arrendatario (p. 205).

Otro autor importante en este tema es Richard Musgrave (1959), que en los años cincuenta recoge varios de los aspectos tributarios y la acción estatal. Para este autor, el Estado cumple tres funciones, a saber:

Estabilización macroeconómica, distribución y asignación de recursos. La primera es exclusiva del nivel nacional que cuenta con los instrumentos de política económica para desarrollarla; la segunda puede ser desarrollada por la nación y los territorios, y la tercera que comprende la provisión de bienes y servicios públicos puede ser atendida por diferentes niveles de gobierno, atendiendo a la naturaleza de dichos bienes y servicios; siendo su principal objetivo la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales que, en común con los deseos privados, reflejan las preferencias de los individuos (p. 118).

Marco normativo de las reformas tributarias

En el país han sido aprobadas por el Congreso de la República ocho reformas tributarias durante el período 2000-2015, buscando aumentar la base tributaria y disminuir la participación de los impuestos al comercio exterior, así mismo, impulsar el cobro del IVA como principal fuente de recursos tributarios. A continuación, se realiza un breve recuento de los cambios introducidos en las respectivas leyes tributarias:

Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda

de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. Teniendo como principales modificaciones las siguientes (Dinero, 2015):

- IVA: se grava el transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos.
- Tarifa general del 16 %.
- GMF (gravamen a los movimientos financieros) del 3 por mil permanente.

Así mismo, Vasco (2004) menciona los siguientes puntos como los más relevantes de la reforma:

- Se establece el descuento tributario por la generación de empleo. Hasta un máximo del 15 % del impuesto cuando se aumenta por lo menos en un 5 % el número de trabajadores a su servicio al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.
- Gravamen a los servicios de asistencia técnica prestados en Colombia, a una tarifa única por los impuestos de renta y complementarios de remesas del 10%. Su recaudo se hace mediante el mecanismo de retención en la fuente (la tarifa anterior estaba en el 35 % en renta).
- Eliminación de los ajustes por inflación para cuentas de resultado y para inventarios, se dispone que esta medida tendría aplicación obligatoria en lo contable. Se dan facultades al Gobierno para revisar el Sistema de Ajustes Integrales por Inflación.
- Las asociaciones gremiales, que habían pasado al régimen ordinario, retornan al régimen tributario especial, con relación a sus ingresos generados por actividades industriales comerciales y financieras distintas a la inversión de su patrimonio.
- Las actividades deportivas quedan en el régimen tributario especial.
- Se incluyen como nuevos contribuyentes a los fondos de garantías de entidades financieras y del sector cooperativo. Fogafín y Fogacoop.
- Se suprime la deducción en el impuesto de renta del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital.
- Para las entidades del sector financiero se permite la deducción de algunas provisiones especiales dispuestas por la Superintendencia Bancaria.

- Se aumenta la renta presuntiva del 5 al 6 % sobre el patrimonio líquido de los contribuyentes que deben aplicar este sistema especial para determinar su impuesto.

Ley 788 de 2002. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones. Los principales cambios presentados en esta reforma fueron los siguientes (Vasco, 2004):

- Las rentas laborales exentas se reducen del 30 al 25 %.
- Se amplía a ocho (8) años la posibilidad de deducir pérdidas fiscales a tasas máximas anuales del 25 %, sin perjuicio de la renta presuntiva. Se reviven los ajustes por inflación para las compras e inventarios.
- En lo sucesivo, solamente se aceptará la deducción del 80 % de los impuestos predial y de industria y comercio, los cuales son de carácter municipal.

Igualmente, se destacan los siguientes aspectos de la reforma (Dinero, 2015):

- Renta: sobretasa del 10 % en 2003 y 5 % desde 2004. Se estipulan nuevas rentas exentas y se eliminan gradualmente algunos tratamientos preferenciales.
- IVA: ampliación de la base. Aumento de la tarifa del 10 al 16 % para algunos bienes. Tarifa del 20 % para la telefonía celular y otros servicios como el arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda, se gravan con una tarifa del 7 %.

Ley 863 de 2003. Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Las principales modificaciones fueron las siguientes (Dinero, 2015):

- Renta: sobretasa en renta del 10 % (2004-2006).
- IVA: algunos excluidos pasan a ser gravados con una tasa del 7 %. Nuevas tarifas del 3 y 5 % (cerveza y juegos de suerte y azar).
- Aumento del GMF al 4 por mil (2004-2007).
- Creación del impuesto al patrimonio (2004-2006) con una tarifa de 0.3 % del patrimonio mayor a \$3.000 millones.

Vasco (2004), menciona los siguientes aspectos:

- Se reconoce una deducción especial del 30% por la compra de activos fijos productivos, esto con el fin de procurar la reactivación económica y la generación de empleo.
- Se actualizan las tablas para las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios y retención en la fuente para personas naturales.
- Se dictan medidas en relación con el régimen simplificado, con el fin de contrarrestar los altos niveles de evasión.

Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Con esta reforma se plantearon, entre otras, las siguientes medidas (Dinero, 2015):

- Renta: eliminación de la sobretasa a partir del año 2007.
- Reducción de la tarifa de renta al 34% en 2007 y 33% en 2008.
- Aumento del 30 al 40% para la deducción por inversión.
- Eliminación del impuesto de remesas.
- IVA: algunos bienes pasan del 10 al 16%.
- Impuesto al patrimonio a partir de 2007, la tarifa pasa al 1.2% del patrimonio mayor a \$3.000 millones.
- Renta presuntiva: la base y porcentaje no podrá ser inferior al 3% de su patrimonio líquido, en el último día del ejercicio gravable inmediatamente anterior.
- GMF del 4 por mil permanente.
- Del gravamen a los movimientos financieros efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable, podrá ser deducible el 25%, independientemente que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente, siempre que se encuentre debidamente certificado por el agente retenedor.

Ley 1370 de 2009. Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario. Los principales cambios presentados en esta reforma fueron los siguientes (Dinero, 2015):

- Renta: reducción del 40 al 30% para la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos.
- Impuesto al patrimonio a partir del año 2011, la tarifa es del 2.4% del patrimonio mayor a \$3.000 millones y del 4.8% para patrimonios mayores a \$5.000 millones.

Adicionalmente, se reglamenta el tema del control y sanciones en relación con el impuesto al patrimonio, constituyendo inexactitud sancionable la realización de ajustes contables o fiscales que no correspondan a operaciones efectivas o reales, que impliquen la disminución del patrimonio líquido y que deriven en un menor impuesto a pagar.

Ley 1430 de 2010. Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Las principales modificaciones planteadas en la ley fueron las siguientes (KPMG, 2011):

- Renta: se elimina la deducción en el impuesto de renta por inversión en activos productivos a partir de 2011.
- Se aprobaron medidas que buscan disminuir la elusión en el gravamen a los movimientos financieros.
- Mantiene las tarifas del impuesto al patrimonio.
- Se aprobó la eliminación progresiva del GMF, 2 por mil en 2014, 1 por mil en 2016 y desaparecerá en 2018.
- Fiscalización de la Dian al recaudo de IVA.
- Retención a pago de intereses de crédito externo.
- Eliminación de la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del sector industrial.
- Exclusión de IVA a los servicios de conexión y acceso a Internet de los usuarios residenciales de los estratos 1, 2 y 3.

Ley 1607 de 2012. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Con esta reforma se dieron las siguientes modificaciones (KPMG, 2013):

- Renta: creación del impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), como aporte de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas a la financiación de programas de inversión social a cargo del Sena y el ICBF, del sistema de seguridad social en salud y transitoriamente la financiación de universidades públicas, nivelación de la UPC del régimen subsidiado en salud e inversión.
- Creación de dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable para empleados y trabajadores por cuenta propia: Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS).
- Se fijan normas antievasión y antielusión.
- Se modifican las cuantías de las ganancias exentas.
- Exclusión de algunos bienes susceptibles de pagar IVA.

Igualmente, se crea un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía al 4%, restaurantes al 8% que es excluido del IVA y para vehículos, a tarifas del 8 y del 16 %.

Frente al IVA, la Ley simplifica el régimen del impuesto sobre las ventas (IVA) al eliminar las tarifas diferenciales del 10, 20, 25 y 35 %, manteniendo la tarifa general del 16 % y determinando como tarifas diferenciales únicamente el 5 % para algunos bienes y servicios y el 0 % para el caso de operaciones exentas. Los bienes y servicios que estaban gravados a las tarifas diferenciales que se eliminan, pasan a ser gravados a la tarifa general del 16 %, tal es el caso de los vehículos que se gravaban al 20, 25 y 35 %, entre otros.

Ley 1739 de 2014. Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 del 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. Lo principal de la reforma se centra en (KPMG, 2015):

- Mantuvo gravamen a los movimientos financieros (GMF) con una tarifa del 4 por mil hasta el año 2018, para iniciar su desmonte gradual a partir de 2019.
- Creación del impuesto a la riqueza: estará a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.

El hecho generador del impuesto a la riqueza recae sobre el patrimonio líquido al 1 de enero del año 2015, igual o superior a \$1.000 millones, para los contribuyentes del impuesto sobre la renta y personas naturales y jurídicas extranjeras que posean riqueza en el país directa o indirectamente a través de establecimientos permanentes.

Se modificó el IMAS para empleados, permitiendo su cálculo solamente a los empleados que obtengan ingresos inferiores a 2.800 Unidades de Valor Tributario (UVT) y patrimonio líquido inferior a 12.000 UVT.

Se crea una sobretasa al CREE cuando la base gravable del impuesto supere los \$800 millones, el pago de la sobretasa se debe hacer por anticipado en dos cuotas anuales con base en la base gravable del período inmediatamente anterior. Este tributo tendrá aplicación desde 2015 y hasta 2018.

La base gravable del CREE no podrá ser inferior al 3 % del patrimonio líquido del contribuyente en el último día del año gravable inmediatamente anterior. Se mantiene la prohibición de compensar el CREE con otros impuestos.

Marco metodológico

El presente es un estudio de tipo descriptivo y analítico, con un enfoque metodológico cuantitativo, en lo que tiene que ver con la recolección y procesamiento de la información estadística utilizada para recoger evidencia real sobre el comportamiento que han tenido los recursos tributarios y los indicadores de pobreza, con el propósito de ser contrastado con los referentes teórico-conceptuales respectivos.

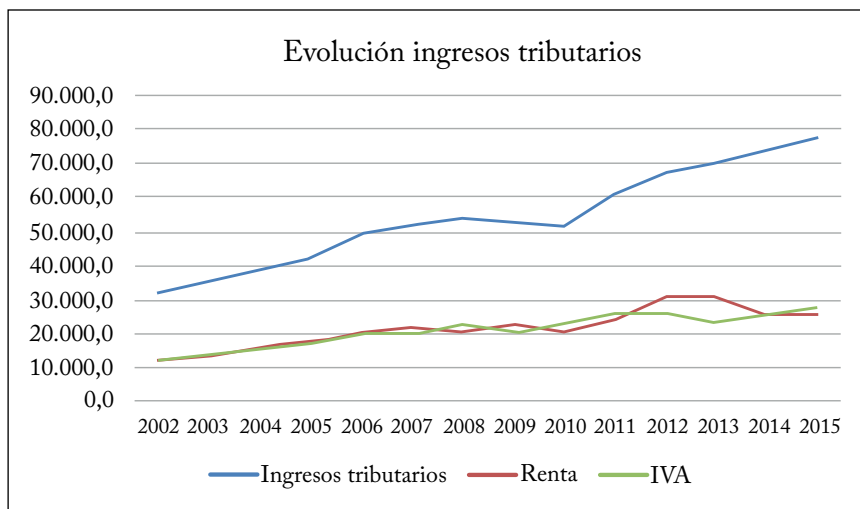
Para obtener la información necesaria, se adelantó la revisión documental y recolección de datos estadísticos a través de entidades gubernamentales tales como el Departamento Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta recolección se hizo principalmente vía Internet y en consultas en bibliotecas especializadas; luego se registró en una matriz llamada “Resúmenes Analíticos Especializados – RAES”.

Apelando a las palabras de Caicedo (2014), el proyecto de investigación propuesto se desarrolló empleando como metodología la *investigación documental*, que comienza con la fase heurística (p. 74), la recolección de información de naturaleza académica como en libros, revistas, periódicos y páginas web, entre otros, en donde se identificaron las falencias de los marcos normativos y políticas del problema de investigación planteado.

Desarrollo del tema

De los ingresos tributarios

En este apartado se pretende exponer la evolución de los ingresos tributarios del Gobierno nacional central, a partir de las reformas tributarias aprobadas en el transcurso del milenio, ocho en total, que buscaban generar una senda creciente de la base tributaria. En la Figura 1 se muestra cómo fue dicha evolución.



Fuente: elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda – Balance fiscal GNC.

Figura 1. Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno nacional central, período 2000-2015. Precios constantes de 2005

Los ingresos tributarios del Gobierno nacional central comenzaron el período analizado (2002) con un recaudo de \$27 billones y para el año 2015 alcanzaron la cifra de \$116 billones, lo que se tradujo en un aumento del 330%, sustentado en el comportamiento de sus principales impuestos: renta e IVA, protagonistas de las diferentes reformas tributarias aprobadas en el transcurso del milenio. A precios constantes se puede apreciar cómo los recursos tributarios tomaron una senda creciente a partir de 2010, con un incremento promedio de 8.4% para los

últimos cinco años; mientras que los tributarios y el IVA aumentaron 5.9 y 4.5 % respectivamente. Durante este período, se aprobaron tres reformas tributarias las cuales presentaron los siguientes cambios respecto a los impuestos señalados: la Ley 1430 de 2010 elimina la deducción en el impuesto de renta por inversión en activos productivos a partir de 2011 e impulsa la fiscalización de la Dian al recaudo del IVA; la Ley 1607 de 2012 fija normas antievasión y antielusión y elimina las tarifas diferenciales del IVA del 10, 20, 25 y 35 %, manteniendo la tarifa general del 16 % y determinando como tarifas diferenciales únicamente el 5 % para algunos bienes y servicios. La Ley 1739 de 2014 introduce algunos cambios frente a impuestos creados en la reforma anterior.

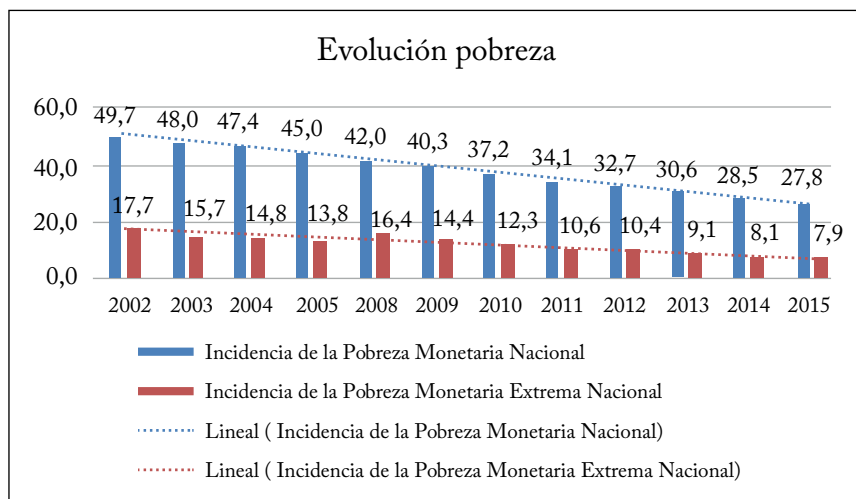
De otro lado, la Ley 1607 de 2012 crea una serie de impuestos que van adquiriendo participación en la estructura tributaria del país, como son: impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE), Impuesto Mínimo Alternativo (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS). Igualmente, se crea un impuesto nacional al consumo respecto de algunos bienes y servicios, como telefonía al 4%, restaurantes al 8% que es excluido del IVA y para vehículos, a tarifas del 8 y 16%. La Ley 1739 de 2014 modifica el IMAS y crea una sobretasa al CREE cuando la base gravable del impuesto supere los \$800 millones. Este tributo tendrá aplicación desde el año 2015.

Los anteriores aspectos explican el comportamiento creciente de los ingresos tributarios en los tres últimos años, por cuenta del recaudo del CREE y patrimonio que llegaron a ser de \$13.9 billones y \$5.3 billones en 2015, alcanzando una participación del 11.8 y del 5.4% del total.

De la pobreza

La pobreza se examina mediante dos índices presentados por el Dane, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Dichos índices reflejan el porcentaje de población pobre en Colombia y son obtenidos a través de encuestas realizadas por el mismo Dane, donde el índice de NBI es obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) y la Encuesta Continua de Hogares (ECH), y el IPM es obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) y enlazado con el índice de pobreza monetaria a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Cabe aclarar que la pobreza durante el período 2002-2005 se calculó a través de la

Encuesta Continua de Hogares y en el período 2008-2015 se cambió la metodología y se viene realizando con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Para los años 2006 y 2007 no se presentan cifras de pobreza debido a que no se pudo realizar el empalme de las metodologías utilizadas por el Dane para la medición de la pobreza en Colombia. En la Figura 2 se muestra el resultado obtenido por índice de pobreza monetaria en el período analizado.



Fuente: elaboración propia con base en información del Dane.

Figura 2. Evolución de la pobreza monetaria, período 2002-2015

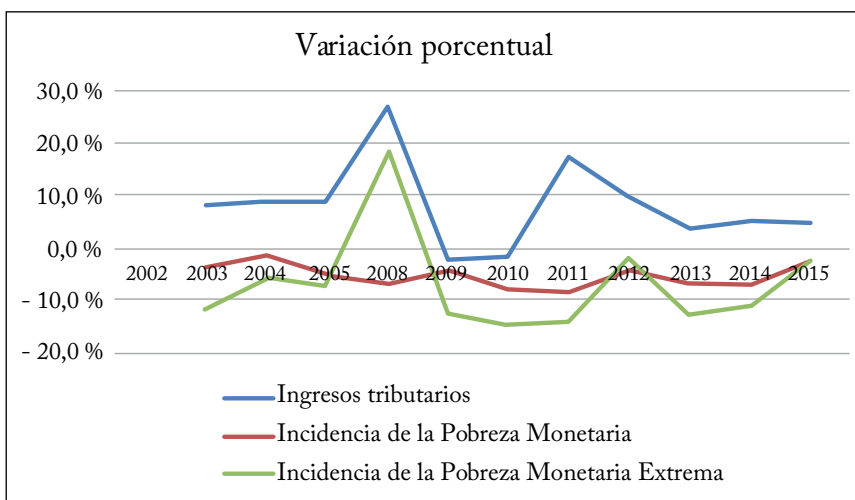
Como se evidencia en la Figura 2, los índices de pobreza han venido disminuyendo de manera paulatina durante los años de análisis, logrando una reducción de 21.9 puntos porcentuales para la pobreza monetaria nacional y de 9.8 para la pobreza monetaria extrema nacional, siendo más notoria la reducción correspondiente al período 2008-2015 con respecto al período 2002-2005 una vez se presentó el cambio de metodología de medición de la pobreza en Colombia. Efectivamente, la reducción de la pobreza fue de 12.5 frente a 7.7 para el primero y de la pobreza extrema de 6.5 a 1.3 para el segundo respectivamente.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que con el cambio de metodología se presentan diferencias en la comparación de las variables de la

Encuesta Continua de Hogares y la Gran Encuesta Integrada de Hogares, pues al agregar nuevos elementos y al aumentar la cobertura nacional, se perciben cambios a la hora de presentar las cifras de pobreza en Colombia.

De la relación

Una vez revisada la evolución de los ingresos tributarios de acuerdo con las diferentes reformas tributarias y los índices de pobreza, se procede a identificar la relación existente entre las variables objeto de estudio las cuales se compilan en la Figura 3.



Fuente: elaboración propia con base en información del Dane y del Ministerio de Hacienda – Balance fiscal GNC.

Figura 3. Relación de los ingresos fiscales y la pobreza monetaria 2002-2015

Como se observa en la Figura 3, las variaciones porcentuales de los índices de pobreza difieren del comportamiento de los recursos tributarios, por cuanto es de esperar que a mayores ingresos recibidos por el Estado se mejoren los indicadores sociales sustancialmente. En este caso, el índice de pobreza monetaria extrema aumenta en la medida en que sube el recaudo tributario y disminuye cuando cae el mismo, lo cual es un contrasentido de acuerdo con la premisa anterior. Así se

refleja para los años 2005 a 2009 y 2011 a 2014, mientras que la mayor brecha se presenta para 2003. El índice de pobreza monetaria muestra una mejor relación que el índice anterior, por cuanto señala pequeñas reducciones con grandes incrementos en los recursos tributarios entre los años 2005 y 2008, y 2013 y 2014, pero rompe la tendencia entre 2010 y 2012 cuando sigue una relación directamente proporcional.

Señalado lo anterior, los resultados obtenidos por los índices de pobreza monetaria que han venido disminuyendo de manera paulatina durante los años del estudio, no tienen un sustento propio en los mayores recaudos del Gobierno nacional central y en relación con las reformas tributarias. En este sentido, surgen nuevos interrogantes en cuanto a las cifras de pobreza: ¿estas estarían soportadas más por el cambio de metodología que por la voluntad política? Así entonces: ¿dónde quedaría la finalidad social del Estado?, aspectos que serán abordados en futuras investigaciones.

Consideraciones

Desde la perspectiva teórica planteada en la presente investigación, se puede afirmar que no se ve una clara relación entre las concepciones de Richard Musgrave cuando habla de la acción estatal en la provisión de bienes y servicios públicos cuyo principal objetivo es la asignación de recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades sociales.

En el marco de las últimas reformas tributarias aprobadas, los recursos tributarios del Gobierno nacional central presentan una senda creciente a partir de 2010, sustentados principalmente por el recaudo del impuesto de renta e IVA y apoyados en los últimos años por los ingresos del CREE y patrimonio, que alcanzaron una participación del 11.8 y del 5.4% del total tributario.

Los índices de pobreza en Colombia han venido disminuyendo de manera paulatina durante los últimos años, siendo más notoria la reducción con el cambio de metodología. Efectivamente, la reducción de la pobreza fue de 12.5 frente a 7.7 para el primero y de la pobreza extrema de 6.5 a 1.3 para el segundo respectivamente.

Las variaciones porcentuales de los índices de pobreza difieren del comportamiento de los recursos tributarios, siendo más notorio el de pobreza monetaria extrema por cuanto aumenta en la medida en que sube el recaudo tributario y disminuye cuando este cae. Por su parte, el índice de pobreza monetaria presenta

reducciones mínimas con grandes incrementos en los recursos tributarios en algunos años y en otros muestra una relación directa.

Se puede inferir entonces, que las reformas tributarias aprobadas en lo que va corrido del milenio y su correspondiente incremento en los ingresos tributarios del Gobierno nacional central no guardan relación con los índices de pobreza del país.

Finalmente, es importante resolver en futuras investigaciones preguntas tales como: ¿las reducciones de las cifras de pobreza están soportadas más por el cambio metodológico que por la voluntad política? Y: ¿las reformas tributarias no representan la finalidad social del Estado?

Referencias

- Caicedo, S. (2014). Derechos humanos: herramienta para resolver conflictos escolares en la discriminación de género. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 9(1), 74-98. Recuperado de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/1340/1542>
- Dane. (s. f.). Visor de Microdatos. Archivo Nacional de Datos (ANDA). Recuperado de http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/410/get_microdata
- Dinero. (27 de febrero de 2015). Las 12 tributarias de Colombia. *Dinero*. Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248>
- Durán, J. (2015). Atropellos a la autonomía de los docentes: desde la abolición de la tarima hasta la extorsión de profesores. *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 10(1), 181-203. Recuperado de <http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2460/2400>
- García, M., y Fino, G. (2014). Los impuestos territoriales en Colombia y la inequidad social, ¿la voluntad de la clase dominante erigida en ley? *Revista IUSTA*, 2(41), 61-75. Recuperado de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/2471/2408>
- KPMG. (2011). Impuestos y Servicios Legales Ltda. Reforma Tributaria 2010 Ley 1430. Diciembre 29 de 2010. [kpmg.com.co](https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Boletin%20Reforma%20Tributaria%202010.pdf). Recuperado de <https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Boletin%20Reforma%20Tributaria%202010.pdf>
- KPMG. (2013). Impuestos y Servicios Legales Ltda. Reforma Tributaria. Resumen Ejecutivo Ley 1607. Diciembre 26 de 2012. [kpmg.com.co](https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Reforma%20Tributaria%20-%20Resumen%20Ejecutivo.%20Ley%201607%20de%202012.pdf). Recuperado de <https://www.kpmg.com/CO/es/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Reforma%20Tributaria%20-%20Resumen%20Ejecutivo.%20Ley%201607%20de%202012.pdf>

- KPMG. (2015). Impuestos y Servicios Legales Ltda. Reforma Tributaria. Resumen Ejecutivo Ley 1739. Diciembre 23 de 2014. [kpmg.com.co](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0FBD4A72BAA5EDC805257FD3005A480B/$FILE/ResumenEjecutivo_ReformaTributaria.pdf). Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0FBD4A72BAA5EDC805257FD3005A480B/\\$FILE/ResumenEjecutivo_ReformaTributaria.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0FBD4A72BAA5EDC805257FD3005A480B/$FILE/ResumenEjecutivo_ReformaTributaria.pdf)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s. f.). Balance fiscal GNC. DGPM. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/politicaFiscal/GobiernoNacionalCentralGNC.jspx?_afLoop=622956396968533&_afWindowMode=0&_afWindowId=43ny8wu1e_1#!%40%40%3F_afWindowId%3D43ny8wu1e_1%26_afLoop%3D622956396968533%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D43ny8wu1e_45
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance: a study in public economy*. Nueva York: McGraw Hill.
- Ricardo, D. (1950). *Principios de economía política y tributación*. Londres, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Saidiza, H., y Carvajal, J. (2016). “Nuevas” lógicas autoritarias y crisis del Estado de derecho en Colombia. Un análisis de la legislación penal de emergencia inscrita en el manejo jurídico de la protesta social. *Revista Verba Iuris*, (35), 13-39. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/2-noticias/noticias/567-nuevas-logicas-autoritarias-y-crisis-del-estado-de-derecho-en-colombia-un-analisis-de-la-legislacion-penal-de-emergencia-inscrita-en-el-manejo-juridico-de-la-protesta-social>
- Sanger, R. (2015). La garantía de la propiedad y el principio de proporcionalidad como límites de la carga tributaria en Alemania. *Revista IUSTA*, 1(42), 73-99. Recuperado de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/view/2480/2416>
- Smith, A. (1776). *La riqueza de las naciones*. Libro V, capítulo II. Madrid, España: Nueva Alianza.
- Vasco, R. (2004). Reformas tributarias en los últimos 14 años. 26 de diciembre de 2004. Recuperado de <http://actualicese.com/actualidad/2004/12/26/04124/>