

# Documentos

CiDESD

16

Enero / 2017

## La ley tributaria al desnudo

Libardo Sarmiento Anzola<sup>1</sup>, Investigador Asociado y miembro del Consejo Asesor de CiDESD.

***♪ Año nuevo, IVA nuevo... ♪ en 2017 más tristes los días serán, con más hambre y pobreza para la clase trabajadora ♪. ♪ Entre pitos y matracas, entre música y sonrisa, el fin de año avisa que han cargado de más tributos al pueblo ♪. Así lo prepararon y así lo hicieron. El miércoles 28 de diciembre de 2016, las plenarios de Cámara y Senado besitos se dieron y todos cantaron, llenos de felicidad, la aprobación del proyecto de reforma tributaria (tercera durante la administración Santos).***

Será conocida como la Ley 1819 de 2016, vigente desde el 1° de enero de 2017. La alegría por su aprobación no pudo disimularla el presidente Santos que el jueves 29 de diciembre madrugó a felicitar a su ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, y al pleno del Congreso por la obediencia y genuflexión ante las tareas impuestas por el Ejecutivo.

Mayoría partidista obsecuente y pegada a la mermelada que untan en Palacio, garantía de acceso a la burocracia y al presupuesto público, indispensables para formar clientela y aspirar a una porción mayor de la torta en la próxima contienda electoral. Así actuaron. Con la excepción del Centro Democrático y el Polo, todos los demás partidos políticos que integran la “Unidad Nacional” dieron su voto afirmativo a la regresiva reforma tributaria: partido liberal, conservador, la U, Cambio Radical, asimismo Alianza Verde, Opción Ciudadana y Mais.

---

<sup>1</sup> Economista político y filósofo humanista. Docente de la especialización en Derechos humanos de la UPTC. Integrante de los comités editoriales de los periódicos Desde abajo y Lemond Diplomatiq, edición Colombia. Miembro del Centro interdisciplinario de Derechos Sociales y Desarrollo, Cartagena de Indias.

Apetito incontrolable. No escaparon a la cooptación del Ejecutivo ni el representante de los indígenas, Luis Evelis Andrade del Mais (Movimiento alternativo indígena y social), ni siquiera Jorge Iván Ospina de los Verdes (hijo del guerrillero del M-19 Iván Marino Ospina, muerto por el ejército el 28 de agosto de 1985).

Santos sancionó esta reforma como ley de la república el mismo jueves 29, medida indispensable dentro de su diseño económico, de control social, explotación laboral y dependencia de los mandatos de la Oede, las calificadoras de riesgo y los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM).

Comprando conciencia...y votos. El decreto 1056 del 2016, expedido por el Gobierno, fue efectivo al momento de aceptar la maquinaria del Congreso con el fin de recibir el apoyo en bloque para las iniciativas de la administración Santos.

Con este decreto se autorizó un aumento equivalente del 7,8 por ciento mensual para los miembros del Congreso, lo que se traduce en que un legislador, ya sea senador o representante, recibe actualmente una asignación equivalente a cerca de 40 salarios mínimos legales (SML), esto es, 28 millones de pesos mensuales (además, para jubilarse como congresista, basta con estar posesionado por unos días). Para el año 2017, cada uno de los 268 congresistas cuesta a los ciudadanos colombianos \$1.970 millones al año, según quedó establecido en la Ley del Presupuesto General de la Nación.

Algo de resistencia, a pesar de faltar la protesta de la gente en la calle. Una vez aprobada esta reforma, el Polo Democrático la demandó ante la Corte Constitucional, alegando que lo aprobado afecta de forma negativa, desproporcionada, onerosa, injusta y antijurídica los principios de progresividad, la eficiencia y la equidad consagrados en el artículo 363 de la Constitución para el sistema tributario.

## **¿Simple o estructural?**

Aupada por el Gobierno, la “comisión de expertos”, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las calificadoras de riesgos, el capital financiero transnacional y la Oede, como reforma fundamental por lo estructural, al final, luego de múltiples negociaciones entre diversos voceros del poder, simplemente quedó como más de lo mismo: menos tributos para los ricos (reducción en 10% al impuesto a la renta y la ganancia de los grandes industriales; además, antes las empresas pagaban cuatro impuestos: renta, Cree, sobretasa y riqueza, con la nueva Reforma Tributaria se redujo a uno sólo) y más cargas tributarias para los pobres (aumento del IVA del 16 al 19 por ciento, sobretasa al precio de los

combustibles y más impuestos al consumo, esto es, el tributo de carácter monofásico generado por la prestación o la venta al consumidor final de bienes y servicios, como por ejemplo el servicio de telefonía móvil, la venta de algún bien corporal mueble o el servicio de expendio de comidas y bebidas preparadas).

Si bien el Congreso legisló en materia de penalización a la evasión de impuestos, simplemente es un canto a la bandera debido a los exagerados montos a partir de lo cual se aplica, los engorrosos trámites y las imposibles pruebas. En cuanto al artículo que aprobó la cárcel para evasores, hay que tener en cuenta que esta solo aplicaría para quienes de manera dolosa omitan activos, inventen costos o declaren información inexacta por más de \$5.000 millones; pero se extinguirá la acción penal si el declarante corrige y hace los pagos.

De otra parte, las comisiones económicas del Congreso no acogieron la propuesta inicial del Gobierno que buscaba bajar el umbral de los asalariados que deberían declarar renta, es decir, querían ampliar la base tributaria desde ingresos superiores a 2,6 millones de pesos mensuales; por tanto, se mantiene la norma tributaria que obliga a hacer este trámite solamente a quienes tengan ingresos brutos totales en 2017 de 3,7 millones de pesos mensuales. En Colombia, únicamente el 8,1 por ciento de los asalariados recibe este tipo de ingresos o más mensuales (en el extremo inferior, el 80% de los asalariados recibe ingresos inferiores a los 2 SML)<sup>2</sup>.

En síntesis, de buscar ser un reajuste estructural al sistema tributario, terminó siendo una reforma muy superficial en sus pretensiones reformistas aunque sí muy gravosa para las mayorías nacionales populares y clase media: el aumento de la tarifa general del IVA del 16 al 19 por ciento se lleva de entrada el 8,6 por ciento del incremento del salario mínimo legal, teniendo en cuenta su alza del 7 por ciento decretado de manera unilateral y arbitraria por Gobierno para el año 2017.

Esta medida coercitiva tributaria se potencia con el alza persistente y sustancial del nivel general de precios que comenzó a sentirse desde inicios de 2017 (la inflación esperada para 2017 es de 4,5% a lo que se suma el incrementó de 0,6% por el impacto de la reforma tributaria, para un aumento del IPC de 5,1% en el total anual). En consecuencia, de manera rápida, en los primeros meses queda pulverizado el aumento del salario mínimo. Sólo el aumento del IVA de 16 a 19 por ciento, sin tener en cuenta los cambios en los impuestos al consumo, representa

---

<sup>2</sup> En Colombia, la distribución porcentual de los hogares por nivel de ingresos, medidos en salarios mínimos legales, es: menos de 1 SML 32,4%; de 1 a menos de 2 SML 27,9%; de 2 a menos de 3 SML 14,2%; de 3 a menos de 4 SML 8,3%; de 4 a menos de 5 SML 5,4%; y de más de 5 SML 11,8%.

un incremento de 0,6 por ciento del costo de la canasta familiar que adquiere una familia promedio en Colombia. El impuesto adicional de \$135 al galón de gasolina que rige a partir del 1 de enero de 2017 tiene también un efecto indexado en el sistema de costos y precios de la economía.

El aumento de la tarifa general del impuesto al valor agregado (IVA) en tres puntos porcentuales adicionales, consagrado por la Ley 1819 de 2016, impactará negativamente más fuertemente la canasta familiar de ingresos bajos que en la de ingresos altos, pero aún más en la de ingresos medios en razón a la proporcionalidad del ingreso que se destina a los alimentos, a la composición de la canasta familiar y la inaccesibilidad a cualquier tipo de subsidio público. La situación más grave la afronta la población desempleada, en incremento durante el último año por la situación recesiva de la economía: según el Dane, durante los meses de diciembre de 2015 a noviembre de 2016, la tasa de desempleo fue de 9,2 por ciento; en el mismo periodo del año anterior había sido de 8,9 por ciento; debido a la ausencia de ingresos y al aumento en el precio de la canasta familiar (por la sinergia entre inflación y elevación del IVA); todo, en conjunto, conduce a los desempleados a la indigencia.

Por si quedan dudas. Los bienes y servicios que integran la canasta familiar ya se encuentran gravados en un 60 por ciento con tarifas tributarias que van del 5 al 19 por ciento. Con la reforma, por ejemplo, el aceite de consumo en el hogar (refinados) pasó a pagar un IVA de 19 por ciento. A partir de 2017 las familias populares deberán pagar este gravamen no sólo por la comida, abarrotes y enlatados, también por la ropa, el calzado, la recreación y los útiles de aseo personal y del hogar. Sabemos que una prioridad diaria para cualquier ser humano es su aseo personal, pese a lo cual la clase dirigente decidió castigar más la higiene y pulcritud del pueblo, desde el papel y las toallas higiénicas, pasando por los jabones, los dentífricos, champús, hasta los útiles, detergentes y desinfectantes del hogar; todo lo cual se considera bienes de “lujo” para los pobres, en criterio de la clase dirigente.

Pero no solo esto. Contrario a la tendencia mundial, los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil que excedan un valor de \$44.630 pagarán impuesto al consumo del 4 por ciento sobre la totalidad del servicio; los computadores que cuesten más de \$1,5 millones tendrán que pagar la tarifa general de IVA de 19 por ciento. El aumento de impuestos a la tecnología amplía la brecha digital, situación que limita el acceso al conocimiento y, sobre todo, perjudica a las clases menos favorecidas y medias. Ninguna necesidad humana, por íntima que sea, escapó a la voracidad, arbitrariedad y explotación por parte de los legisladores, los gobernantes, la tecnocracia y la clase política.

Únicamente quedaron como bienes exentos de IVA (bienes gravados, pero con una tarifa de 0%; esto es, el producto final no es gravado, pero si se requirieron insumos con IVA, el productor debe pagar ese monto y solicitar devolución): huevos, arepas, pan, maíz y arroz. Los bienes excluidos (productos que no pagan IVA, pero que tampoco generan una devolución al productor si en algún punto de la cadena se requirió de un insumo gravado) son: papas, tomates, cebollas, zanahorias, hortalizas, frutas, verduras y agua.

Mientras la economía se encuentra en caída libre (en 2016 el crecimiento del PIB fue de 1,9%, mientras que en 2015 fue de 3,1%), la elevación del IVA en tres puntos significó un crecimiento relativo de este tributo del 18,8 por ciento. Las familias de estratos socioeconómicos medio y bajo tendrán que reducir su consumo de la canasta básica en 2,2 por ciento en 2017; porcentaje del gasto que transfieren ahora a la hacienda pública. Este hecho generará una caída en la demanda efectiva, por tanto, desde el punto de vista económico, el 2017 no será un año fácil: durante los próximos 12 meses no se dará la tan anhelada recuperación del crecimiento y lo esperable es que el crecimiento del PIB ronde el 2 por ciento.

---

***Sólo el aumento del IVA de 16 a 19 por ciento, sin tener en cuenta los cambios en los impuestos al consumo, representa un incremento de 0,6 por ciento del costo de la canasta familiar que adquiere una familia promedio en Colombia.***

---

Política tributaria abiertamente criminal e inhumana, dado los niveles de pobreza y desnutrición que antes del alza del impuesto al consumo ya padecía el pueblo colombiano. El Smlv fue aumentado en sólo el 7 por ciento quedando en \$737.717 mensuales; el precio de la canasta básica familiar (para un hogar medio, compuesto por cuatro personas) aumentó a \$3.342.341 mensuales en 2017 (teniendo en cuenta las bienes y servicios que demanda el hogar, la inflación del 5,8% anual en 2016 y el impacto en el nivel general de precios por efecto del aumento del IVA en 0,6 por ciento); en consecuencia, el Smlv sólo alcanza para adquirir 22,1 por ciento de la canasta básica familiar (por tanto, el hogar requiere un poco más de 4 Smlv para satisfacer la totalidad de las necesidades básicas). El

Smlv para 2017 alcanza para satisfacer las necesidades esenciales de una sola persona, no para la sobrevivencia de una familia media en Colombia.

Maniobrando en contra de las mayorías nacionales. La reforma, pese a la propaganda oficial, no es para financiar el proceso de paz, o mejorar la calidad de vida de los ciudadanos o eliminar la pobreza, menos aún para impulsar el Desarrollo nacional (afecta negativamente tanto a trabajadores como a empresarios). El fin último de la reforma tributaria es tapar el hueco por \$34 billones que le dejó al Gobierno la caída del precio del petróleo (10% de sus ingresos) y el aumento en los costos de la deuda externa por causa de la devaluación desde finales de 2014. Lo proyectado con ella es mantener la planta burocrática del Estado, las infladas fuerzas armadas, calmar el apetito de la voraz clase política y alimentar el vampirismo del capital financiero, local y transnacional.

Con la reforma aprobada, el Estado espera extraer de los bolsillos de las familias colombianas cerca de \$6 billones en el primer año de aplicación tributaria y más de \$22 billones hasta el 2020. Y para lograrlo acudieron a la vía más fácil: grabar a las mayorías de hogares nacionales, proceder facilitado por la ausencia de una oposición belicosa, alternativa, con capacidad de citación y movilización nacional, una oposición que ponga en riesgo el gobierno de los mismos con las mismas, y que logre desnudar la tradicional maniobra de los poderosos: retrasar este tipo de medidas claramente antipopulares para final de año, cuando mucha gente anda de vacaciones y con la conciencia apagada. Es decir, coger a la población dormida, en este caso dedicada a fiestas y parrandas.

Además, como la reforma tributaria redujo algunos tributos adicionales proyectados (como la ampliación de la base tributaria o el impuesto a las gaseosas) a que aspiraba el Gobierno, los legisladores le dieron patente de curso a las administraciones territoriales para crear tributos (como el cobro por el alumbrado público) o elevar tarifas (predial, vehículos o servicios públicos domiciliarios). Aumento del Smlv de sólo el 7 por ciento, inflación esperada de 5,1 por ciento, IVA del 19 por ciento, aumento y nuevos cobros por impuestos municipales, todo está servido para que la oligarquía nacional, su “guardia pretoriana”, el partido del clero y su clase política mantengan en la miseria y la dependencia (material y espiritual) a la clase trabajadora.

## Con origen conocido pero sin final

El IVA es un impuesto indirecto de carácter nacional sobre el consumo, pagado por el consumidor final al momento de realizar la compra. La expresión "IVA" es la sigla del "Impuesto al valor agregado o añadido", más conocido en Colombia como "Impuesto sobre las ventas". Desde su creación, hasta la actualidad, ha vivido múltiples y diversas modificaciones, tanto en el número de productos a grabar y en el aumento de la tasa.

Fue establecido en Colombia en el año 1963, como impuesto a las ventas, con una tarifa básica del 3 por ciento. El IVA comenzó a regir desde el año 1975, creado por la ley 20631, en ese entonces solamente gravan a los productores e importadores con una tarifa del 6 por ciento. En 1983 extendió su campo de aplicación a todas las ventas, incluyendo las del comercio al detal y los servicios, tomando la forma actual de impuesto al valor agregado (IVA), la tarifa quedó establecida en el 10 por ciento.

En 1990 aumentan la tarifa del IVA a 12 por ciento y amplían la base. De nuevo en 1992 la tarifa fue elevada a 14 por ciento; el impuesto entonces se convierte en un impuesto al consumo, evitando así el efecto cascada, es decir, que fuese cobrado más de una vez en la cadena de producción. Con la reforma tributaria de 1996, la tarifa de este impuesto al consumo pasa a 16 por ciento. Con la reforma tributaria de 2016 se elevó a 19 por ciento. Historia de nunca acabar, su techo: 100 por ciento del ingreso de los trabajadores, para concluir en el restablecimiento del sistema social esclavista. Actualmente un trabajador de ingreso medio transfiere obligatoriamente al fisco, mediante toda clase de impuestos, cerca de una cuarta parte de sus ingresos (sumando impuesto a la renta o retención, IVA, predial e impuesto al vehículo). La presión fiscal en Colombia, junto al capital, conforma el sistema de expropiación del excedente económico creado por el trabajo.

## Gasto en burocracia, represión, rentismo financiero...

El gasto del estado colombiano equivale en 2017 a una quinta parte de la riqueza generada por la clase trabajadora, esto es, el PIB. Siete décadas atrás, en el año 1948, la participación del gasto público consolidado (totalidad de las instituciones del Estado) en el producto nacional bruto (PIB) era de 14,5 por ciento; en 1958 se elevó a 16,9 por ciento y en 2017 a 20 por ciento. Desde luego, lo esencial no es el monto o nivel simplemente numérico, sino la composición cualitativa del gasto público: las tendencias estructurales y la dinámica están resumidas en una doble relación: i) entre el gasto corriente y la inversión pública; ii) entre el gasto en desarrollo social y el gasto represivo (presupuestos especiales de fuerzas armadas, policía, inteligencia y cuerpos y aparatos civiles de represión).

Respecto a la primera, la relación porcentual del gasto corriente y de la inversión pública, para el año 1949 es de 69,5 contra 30,5 por ciento; en 1958 cambió a 74,5 y 25,5%, respectivamente; en 2017 el gasto corriente concentra el 84 por ciento (61% en funcionamiento y 23% en servicio a la deuda pública) y tan sólo el 16 por ciento en inversión. Esta tendencia tipifica la estructura del gasto en una hacienda pública consuntiva y señorial: la una, ascendente, en la línea del gasto simple de funcionamiento y servidumbre al rentismo del capital financiero; la otra, descendente en la línea de la inversión pública.

En cuanto a la segunda relación, el gasto en defensa, policía y seguridad del Estado ha representado entre el 16 y el 33 por ciento del presupuesto público nacional durante los últimos setenta años; comportamiento irregular, dependiendo de los ciclos de violencia, conflicto social y enfrentamiento armado interno. El gasto social, laboral y cultural oscila entre 30 y 44 por ciento, con tendencia a aumentar su participación debido a los altos índices de pobreza, en igual período de referencia. La fórmula maestra de la hacienda pública colombiana es, de una parte, la de Estado como estructura de poder, burocracia política, corrupción, apalancamiento del rentismo financiero y represión social y, de otra parte, la menor cantidad como empresa, como órgano eficiente de gestión y regulación y como garantista de derechos humanos que contribuya al bienestar y paz social.

En cuanto a la capacidad ocupacional del Estado existe una doble tendencia: expansión ocupacional y creciente gravitación en la nómina de represión y del aparato de fuerza, vigilancia, control y vigilancia ciudadana. A mediados del siglo XX, el gobierno general (totalidad de niveles) ocupaba 245.000 personas, esto es, el 4,6 por ciento de los 5,4 millones del total de empleados de la fuerza de trabajo del país; aproximadamente la tercera parte de la burocracia del Estado integraba los aparatos directa o indirectamente represivos. Para el año 2017, la nómina pública, según el Departamento Administrativo de la Función Pública, suma 1.237.558 funcionarios (62% del orden nacional y 38% del orden territorial), una concentración porcentual del 5,4 por ciento respecto a los 22,9 millones de ocupados (según el Dane); la fuerza pública está integrada por 564 mil uniformados (37,5% de la policía y 62,5% de las fuerzas militares: ejército, armada y fuerza aérea), esto es, 45,6 por ciento del total de empleos generados por los aparatos del Estado.

Si bien el Estado ocupa al 5,4 por ciento de la fuerza laboral colombiana, los sueldos y salarios que paga a su burocracia y fuerzas represivas equivale, en términos porcentuales, a 9,6 del total del fondo salarial nacional (30,1% del valor agregado nacional bruto). Los salarios promedios de los funcionarios públicos son de \$2,5 millones; cifra que los coloca en el vértice superior de la pirámide de la remuneración a los asalariados (por encima de los ingresos salariales de \$2,5 millones mensuales sólo se encuentra el 9,7% de los trabajadores colombianos; en la base, el 80% devenga por debajo de 2 SML). La nómina del sector público representa una cuarta parte de anualmente y equivale a 2,9 por ciento del total de la producción del país (el Producto Interno Bruto). El número de puestos de trabajo que controla y los niveles de salarios que paga le proporciona un inmenso poder a la oligarquía para manipular a la clase trabajadora y contar con una base clientelista que le garantiza reproducir la maltrecha, limitada y excluyente democracia del país.

## Del pasado al presente

En resumen, la Ley 1819 de 2016 conserva en su esencia el carácter de la hacienda pública heredado de esa España oligárquica, burocrática y clerical: impuestos extorsivos sobre las clases populares y trabajadoras y una carga agobiadora que debilita o impide desarrollar el trabajo productivo, libre y creativo. Además, históricamente, incluida la reforma tributaria de 2016, nunca el Estado colombiano ha logrado que las iglesias y los terratenientes contribuyan con el pago de impuestos al fisco nacional. La estructura tributaria puede caracterizarse como una maquinaria de consumo, burocrática, politiquera, corrupta (en 2016 la corrupción sumó \$23 billones) y militarista, no ajustada a resolver los problemas y necesidades del desarrollo sostenible, económico y social, pero cuya participación en el PIB va en aumento: su sistema de ingresos se caracteriza por la evasión fiscal de las clases dominantes (grupos políticos, burguesía, terratenientes, clero) y la tributación excesiva, centrada en el consumo básico de las clases medias y pobres; de parte del sistema de gastos se define por una tendencia creciente de los gastos de funcionamiento (estos tienen tres grandes componentes: nómina, gastos generales y transferencias: pago de pensiones y Sistema general de participaciones) y de servicio a la deuda pública y una tendencia errática de la inversión pública.

Soportando este tipo de Estado y de estructura fiscal y tributaria ingresamos al nuevo año donde, con seguridad, mucho se dirá sobre lo aprobado pero poco se alcanzará a realizar en su contra, mucho menos echarla atrás, a no ser como decisión de los jueces. Impune como fue aprobada e inconstitucional, entonces, la reforma es un llamado al conjunto de los actores sociales para que reconozcan su débil capacidad de resistencia y su necesaria y urgente coordinación de fuerzas alrededor de un proyecto social digno, democrático, incluyente y sostenible, no de otra manera podrán hacer realidad, ahora o en el futuro, sus propósitos de cambio.

### Una chispa para encender la pradera

Toda injusticia tiene un límite. Hace dos siglos largos, en la Nueva Granada fue el 4 por ciento el porcentaje con el que el Imperio español gravaba todas las transacciones comerciales. Ese gravamen fue suficiente para hacer explotar los ánimos. Rompiendo el edicto fijado en la puerta de la recaudación de impuestos, una vendedora de plaza, una mujer de 57 años de edad de nombre Manuela Beltrán, logró exaltar la inconformidad popular en contra de la dominación colonial. El 16 de marzo de 1781 se registró la insurrección del común, en El Socorro-Santander. Un mes después, el 18 de abril, fueron proclamados en El Socorro los jefes del alzamiento comunero, entre ellos José Antonio Galán. El resto de la historia es conocida, pero no el parangón entre indignidad a la que pretendían seguir sometiendo al pueblo, y la capacidad de lucha y concertación y pasividad que reinan en la actualidad ¡Cuántas manuelas y José Antonios nos hacen falta en 2017!