

# ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA REDACTAR UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

*Silvia María Siolo*<sup>1</sup>

*Katia Lorena Pastrana Martínez*<sup>2</sup>

*Andrea Carolina Serrano Saldarriaga*<sup>3</sup>

## RESUMEN

Colombia requiere una reforma estructural urgente que conduzca a un nuevo sistema tributario, fácil de entender, con procedimientos ágiles, simples y que sean coherentes con el Estado Social de Derecho y los lineamientos de descentralización estipulados en la Constitución de 1991. En nuestro país en la última década se han generado muchas reformas parciales, casi una por año, dedicadas a apagar incendios y no a terminar con las inequidades fiscales. En este sentido, se debe entender que en una reforma tributaria estructural deben primar los intereses generales sobre los particulares y permitir una legislación tributaria suficiente, eficiente, simple y progresiva. Este artículo tiene como objetivo identificar los aspectos que debe tener una reforma tributaria para que sea considerada estructural. Los temas a tratar en este artículo son: tributación y sociedad, equidad, eficiencia y justicia tributaria, por medio de una investigación documental y un análisis de la información compilada. La información consultada se extrajo de bases de datos especializadas, donde se seleccionaron algunos artículos científicos, repositorios universitarios e informes de resultados de otras investigaciones relacionadas con el tema.

## PALABRAS CLAVE

Justicia tributaria, equidad, eficiencia y sociedad.

## ABSTRACT

Colombia requires an urgent structural reform that leads to a new tax system, easy to understand, with agile and simple procedures that are consistent with the Social Rule of Law and the decentralization guidelines stipulated in the 1991 Constitution. In our country in the last decade many partial reforms have been generated, almost one per year, dedicated to put out fires and not to put an end to fiscal inequities. In this sense, it must be understood that in a structural tax reform, general interests must take precedence over particular interests and allow for sufficient, efficient, simple and progressive tax legislation.

<sup>1</sup> Universidad Libre, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Especialización en Gerencia Tributaria. Correo electrónico: silviam-siolo@unilibre.edu.co

<sup>2</sup> Universidad Libre, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Especialización en Gerencia Tributaria. Correo electrónico: katial-pastranam@unilibre.edu.co

<sup>3</sup> Universidad Libre, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Especialización en Gerencia Tributaria. Correo electrónico: andreac-serranos@unilibre.edu.co

## **KEYWORDS**

Tax justice, equity, efficiency, and society

## **INTRODUCCIÓN**

En Colombia de acuerdo con la Constitución (Art. 95), “Es deber de los nacionales contribuir con la financiación de los gastos e inversiones del Estado”. La constitución en su artículo número 150 numerales 11 y 12 indica la responsabilidad que tiene el Congreso de establecer las rentas nacionales, fijar los gastos de administración, establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Colombia en los últimos diez años ha implementado siete reformas tributarias, lo que hace notar la inestabilidad de nuestro sistema fiscal; las cuales evidencian falta de planificación e improvisación en materia tributaria. Esta situación de inseguridad jurídica fiscal les genera baja confianza a los inversionistas y a los contribuyentes en general. Son muchas las recomendaciones por parte de expertos para simplificar el sistema tributario y hacerlo más justo y equitativo, sin que, hasta la presente, el gobierno prepare y el congreso apruebe un proyecto de reforma que permita lograr tan anhelada estabilidad tributaria.

Es evidente que este tipo de reformas se requieren para que el Estado mejore su recaudo tributario, se fortalezca la hacienda pública y se muestren mejores indicadores en el contexto latinoamericano y ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE.

Por lo tanto, se debe conocer en detalle el contexto mediante el cual surgen dichas reformas y así poder identificar los aspectos a tener en cuenta para redactar una reforma realmente estructural en materia tributaria. Para realizar el respectivo análisis se partirá identificando la fuente principal del recaudo, los elementos, características y principios del sistema tributario colombiano, detallando información relevante de las siete reformas tributarias realizadas en los últimos diez años en Colombia. Este análisis nos permitirá aportar desde la academia material teórico, que sirva de base para próximas reformas tributarias, que sean coherentes con un Estado Social de Derecho y los lineamientos de descentralización establecidos en la Constitución Política de 1991, y así lograr evitar que primen los intereses particulares que atentan contra una legislación tributaria suficiente, eficiente, progresiva y simple.

## **REFORMAS TRIBUTARIAS QUE NO FUERON ESTRUCTURALES**

El marco tributario del país nace como respuesta a la economía deficiente e inestable, resultado del incremento en los últimos años del gasto público. Como consecuencia de esto, cada Gobierno a través de sus políticas, ha buscado la forma de incrementar los ingresos, lo cual ha dado como resultado la implementación de múltiples reformas tributarias. Tanto es así, que durante el siglo XX se han realizado aproximadamente unas 24 reformas tributarias. Si bien estas han logrado incrementar los ingresos de manera general, solo han sido medidas con efectos transitorios, en comparación con el gasto público que siempre está en aumento, y no parece tener una tendencia a la baja. Dentro de las principales reformas tributarias se pueden destacar las siguientes:

- La Ley 1430 de 2010, dicha ley dio lugar a la eliminación de la deducción en renta por inversión; la cual permitía tomar como deducción el valor de los activos fijos productivos, además creó el impuesto al patrimonio con el fin de apalancar el gasto público y eliminó la sobretasa al consumo de energía eléctrica en el sector industrial, que era de un 20%.
- Para el año 2012 nace la Ley 1607, que crea el Impuesto sobre la Renta para la Equidad-CREE, el impuesto a las ganancias ocasionales, y además grava algunos servicios con tarifa de 5%. Esta ley fue reglamentada en el año 2013 mediante decreto 2701, y crea el Impuesto mínimo alternativo (IMAN) y el impuesto mínimo alternativo simple (IMAS), que vendrían a ser nuevos sistemas para determinar la renta de las personas naturales. Luego en el año 2014 es modificada mediante la Ley 1739, la cual mantiene la tarifa del 4x1.000 hasta el año 2018, e inicia su desmonte gradual desde el año 2019.
- En el año 2016 se aprobó la Ley 1819, que aumentó el porcentaje del IVA, pasando este del 16% al 19%, el cual todavía está vigente. Por otro lado, con relación a la evasión o defraudación fiscal, se tipificaron las penas de prisión de entre cuatro y nueve años.
- En el año 2018 se aprobó la llamada Ley de Financiamiento; en la cual se planteó una reducción gradual del impuesto de renta a un 30% en 2020, un descuento tributario del 50% del ICA hasta llevarlo al 100% en el año 2022, un descuento total del IVA por la adquisición de bienes de capital.
- Por último, en el año 2019 la Ley 2010 o Ley de Crecimiento económico, incluyó la devolución del IVA para hogares vulnerables, tres días sin IVA al año y la reducción en aportes de pensionados. Esta Ley fue declarada inexecutable debido a vicios de procedimiento, entre otros muchos aspectos, como el impacto sobre las inversiones.

El propósito de estas últimas reformas tributarias ha sido generar empleo, dinamizar la economía y lograr una mejor distribución del ingreso; pero al analizar de manera concienzuda los efectos de estas reformas en el país, se evidencia que estos propósitos no se han cumplido realmente, tal afirmación se sustenta en que el Estado ha otorgado exenciones, deducciones, descuentos tributarios y tarifas diferenciales, lo cual va en contravía de lo establecido en el artículo 363 de la Constitución Política, que establece: “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

Por tal razón, se puede decir que el cumplimiento de estos propósitos ha sido transitorio, evidenciándose en que, el gobierno cambia las reglas del juego en materia tributaria a través de las denominadas reformas tributarias, que en su gran mayoría han beneficiado solo al sector empresarial, dejando la mayor carga tributaria sobre las personas naturales y la clase media. Aun así, cabe aclarar que los impuestos son necesarios para el buen funcionamiento y el cumplimiento de los fines del Estado, consagrados en la Constitución Política, en su artículo 2.

Pero se debe hacer un buen uso del cobro de impuestos y gravámenes tributarios, el cual radica en que se haga en la debida forma, garantizando derechos y sin otorgar favorecimiento a unos pocos. Puesto que, el fin de una reforma tributaria no es sólo proveer de recursos al Estado, si no lograr un sistema

tributario que sea justo, equitativo y eficiente, accesible a toda la población sin dificultades, y con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Para poder definir si una reforma es verdaderamente estructural se debe estudiar si se cumplen los principios tributarios del artículo 363 de la C.P. (equidad, eficiencia y progresividad tributaria); una vez hecho el análisis y evidenciando que no se cumple con lo establecido en el artículo en mención, se plantean algunas acciones que contribuyan a mejorar el sistema tributario.

Es evidente que las reformas tributarias son cada vez más frecuentes y contrarias al principio de seguridad jurídica. han contribuido a que el sistema sea cada vez más injusto y una muestra de ellos es el pago de impuestos regresivos, como el impuesto al valor agregado-IVA, ya que sin importar la capacidad contributiva que posea cada persona se debe pagar lo mismo que los demás, ya sea que tengan muchos o pocos ingresos. Estas reformas no estructurales, han transformado a Colombia en uno de los países con mayor inestabilidad en las reglas de carácter impositivo y con los gravámenes más elevados en el contexto latinoamericano (González & Calderon , Enero 2002).

Si bien es cierto que la principal fuente del recaudo para el Estado son los impuestos, este debe garantizar que la distribución de las cargas impositivas para el logro de este objetivo se dé dentro de los principios de equidad, eficiencia y progresividad tributaria. Al día de hoy son muchos los esfuerzos para incentivar la economía del país y la inversión extranjera; pero en la carrera por lograr este objetivo se han realizado reformas que benefician a ciertos sectores de la economía y afectan a otros; debido al otorgamiento de exenciones, descuentos tributarios, entre otros beneficios.

En particular, estos beneficios tributarios se deben eliminar y en cambio hacer un buen análisis de los diferentes sectores de la economía y de acuerdo al resultado otorgar incentivos que permitan la generación de empleo y el fortalecimiento de la inversión. Uno de los sectores al que se le debe no solo incentivar, si no evaluar el tema de rutas o vías para la comercialización de sus productos es el sector agropecuario; el cual, de acuerdo a informes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el segundo trimestre del año 2021 creció un 3,8% en el PIB.

## **EQUIDAD TRIBUTARIA**

Al hablar de equidad tributaria, se hace referencia al no favorecimiento en materia tributaria de algunos sectores, empresas o personas; es decir, es no darles beneficios exagerados a unos pocos imponiendo a otras cargas excesivas. Un ejemplo de las medidas implantadas en Colombia que, van en contravía de la equidad tributaria, es el aumento del IVA del 16 al 19 %, siendo esta medida muy desacertada, ya que son impuestos regresivos que promueven la inequidad, al afectar en mayor proporción a las personas con menores ingresos.

Este principio de equidad tributaria, debe considerarse en dos dimensiones: vertical y horizontal. Según Jorratt, la equidad vertical busca conocer si el impuesto analizado es de carácter progresivo y en qué grado lo es, esto se explica en que, quienes se encuentren en un nivel diferente deberán ser tratados de acuerdo con su capacidad de pago o, dicho de otra manera, quienes ganen más deben pagar más y

quienes ganen menos deben pagar menos. Por otra parte, la equidad horizontal indica que los contribuyentes deben ser tratados de igual manera por el sistema tributario, o sea, que quienes están en igual situación deben tributar la misma suma de impuestos. Este concepto se utiliza con mayor frecuencia en el impuesto de renta, donde dos o más individuos que afronten la misma renta deberán tener la misma carga impositiva (Arbeláez Rodas & Valencia Fernández, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe anotar que el cobro diferenciado de impuestos o sistemas duales en el impuesto de renta, han generado una inequidad horizontal, donde una de las formas de superarlo según expertos, es consolidar las rentas sin distinguir su fuente, utilizando una sola tabla para la aplicación de tarifas. En razón de que todas las personas son libres e iguales ante la ley, tal como lo establece la Constitución Política en su Artículo 13.

Colombia ha tenido la intención de mejorar la equidad en materia tributaria a través de diferentes reformas, caso del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN creado en la Ley 1607 de 2012, cuyo propósito era simplificar el pago del impuesto de renta de personas naturales y a su vez disminuir las tarifas que oscilaban de un 19,22% hasta un 33%, y llevarlas desde cero hasta un 15%. Este daba cumplimiento a los principios de progresividad y equidad, pues aplicaba la tasa de acuerdo al nivel de ingresos de la persona; es decir, a mayor nivel de ingresos mayor tasa de tributación.

Pero la realidad que muestra el país es adversa, puesto que el centro de poder del país ha estado en las manos de gobiernos de derecha y ultraderecha que procuran grandes beneficios fiscales para los ricos y super ricos, dejando el peso de la tributación en hombros de la clase media; la cual teniendo mayor capacidad de pagar impuestos recibe beneficios que hacen que no aporten lo que en la realidad les corresponde y que aquellos que tienen una capacidad más baja terminen por contribuir más. Esto evidencia que el sistema tributario colombiano no es progresivo como lo establece la ley, por el contrario, la organización tributaria no mejora la distribución del ingreso, que está sumamente concentrada, lo que convierte a la economía colombiana en una de las más desiguales del mundo.

## **JUSTICIA TRIBUTARIA**

El artículo 363 de la Constitución Política de Colombia establece como fundamentos del sistema tributario en Colombia, la equidad, eficiencia y progresividad, los cuales dan soporte al principio de justicia tributaria. “Desde el punto de vista tributario se comprende que la justicia es aquello que va acorde a la capacidad económica de las personas, donde se debe dar a cada quien lo que le corresponde, es decir, que el impuesto debe ser justo y no excesivo, que responda en la medida de la capacidad del contribuyente” (Fajardo, Santa y Ríos, 2016, p. 24). La justicia tributaria debe permitir el cumplimiento de las obligaciones fiscales y generar confianza en el sistema tributario.

Uno de los aspectos que atenta contra la justicia tributaria, es la diferencia social en materia tributaria, reflejado en la aplicación de exenciones y privilegios a ciertos sectores de la economía. Si las políticas fiscales están diseñadas para un sector en particular, como los grandes contribuyentes, u otros actores que tienen el poder de influir significativamente en las decisiones legislativas, son ellos quienes disfrutan de la mayor parte de los beneficios que estas políticas traen, creando asimetrías en la sociedad.

De esta forma se demuestra, que en Colombia el sistema tributario incumple con lo establecido en el artículo 363 y un ejemplo de ello es el impuesto de renta de las personas naturales, que no aporta progresividad al sistema.

Por consiguiente, el actual sistema tributario colombiano no es justo ni disminuye la desigualdad, ya que impone tarifas diferentes a contribuyentes que tienen las mismas características y similitudes de riqueza o de ingresos. Las normas han velado porque algunos impuestos sean equitativos, permitiendo que el contribuyente pague de acuerdo a el nivel de ingresos, entre otros aspectos; pero tributos como, por ejemplo, el impuesto al consumo promueve la injusticia tributaria al no distinguir los niveles de ingreso a la hora de recaudar.

Es aquí donde se debe eliminar la casuística y reformar el estatuto tributario con normas generales, que eviten tratamientos preferenciales y den un equilibrio entre los tributos y los contribuyentes; porque de acuerdo con el ejemplo anterior las personas naturales pueden terminar siendo vulnerables, en razón a que su mínimo vital, se deteriora con tributos injustos.

## **EFICIENCIA TRIBUTARIA**

El principio de eficiencia es un recurso técnico del sistema tributario encaminado a lograr el mayor recaudo de tributos, con un menor costo de operación; por otro lado, es también un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición de tributos conduzca al menor costo social para el contribuyente, en razón del cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)<sup>4</sup>.

La cita anterior nos permite identificar al menos tres formas que puede tomar el principio de eficiencia. La primera proviene de la discrepancia que existe entre los beneficios y costos que el Estado ha de soportar en la aplicación de impuestos; la segunda situación se observa no respecto del Estado, sino respecto del contribuyente, puesto que, debe haber un ajuste en el gasto a cargo de una persona para el cumplimiento de su obligación tributaria. La tercera es que los recursos necesarios, tanto para el ejercicio de la posición activa como pasiva de la obligación tributaria, parece ser el principal interés tanto de la Corte Constitucional y como del Consejo El Estado, como lo evidencian a través de sus pronunciamientos respecto al principio de eficiencia (Lewin Figueredo, 2002b). (Uribe, 2013)

El Estado ha hecho esfuerzos en materia de tecnología para lograr un mayor nivel de recaudo tributario, al menor costo posible y que a su vez le permita disminuir la evasión y elusión tributaria; pero la multiplicidad de regímenes hace que el sistema tributario sea complejo y no se logre cumplir con este principio a cabalidad. Un sistema tributario ineficiente, le cuesta al país y puede resultar complejo diseñar un sistema tributario que resulte eficiente. En este proceso se podrían analizar administraciones tributarias similares a la nuestra y medir su nivel de eficiencia. Esto podría ser de gran ayuda como un marco de guía o referencia para una nueva reforma tributaria. De igual manera, es claro que los problemas del sistema tributario están claramente identificados, pero ha hecho falta voluntad política para hacer una reforma estructural.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 2012. M. P.: Nilson Pinilla.

## ASPECTOS RELACIONADOS CON LA DESIGUALDAD O INEQUIDAD TRIBUTARIA

### a) Exenciones En Renta

Las rentas exentas son aquellos ingresos fiscales que se gravan con tarifa cero, esto con el fin de fomentar la actividad económica de algún sector o población. Estas rentas son intransferibles, y son de orden legal. La ley colombiana establece las exenciones en renta, y son las siguientes:

- De acuerdo a la ley 98 de 1993 en su artículo 28 estarán exentos del pago de impuestos sobre la renta y complementarios, aquellos ingresos que por concepto de derechos de autor reciban los autores y traductores tanto colombianos como extranjeros residentes en el país, por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia, se aplica por cada título y por cada año.
- En el Concepto 76716 de 2005 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN- se señala que todos los pagos laborales por retiro definitivo de los trabajadores, gozan de la exención del 25% consagrada en el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario, sin tener en cuenta el límite mensual contemplado en la norma.
- La Sentencia C- 837 de 2013, declara exequible la ley 23 de 1993, estipula la exención total del impuesto sobre la renta y complementarios, para empresas editoriales constituidas legalmente en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea la edición de los bienes protegidos. Dicha exención se estableció originalmente por veinte (20) años, contados a partir de la vigencia de la ley 23 de 1993, término que vencería en el 2013 (Art. 21). Ley 1379 de 2010 en su artículo 44, prorrogó la exención por el término de veinte (20) años más, que se empezarían a contar desde el 31 de diciembre de 2013.
- El Decreto Único Reglamentario 1625 de 2016, consagra que estará exento del impuesto de renta las actividades correspondientes a la salud, deporte aficionado, educación, cultura, investigación científica o tecnológica y programas de desarrollo social; cuando se destine y ejecute dentro del año siguiente al de su obtención, o dentro de los plazos adicionales establecidos por la Asamblea General o máximo órgano directivo; a su vez, el excedente fiscal se aplicara a las entidades que cumplan las condiciones estipulada en el numeral 1 del artículo 19 del Estatuto Tributario, que establece que estará exento cuando el excedente contable sea reinvertido en su totalidad en las actividades de su objeto social. (Artículo 1.2.1.5.8.).
- En el caso de las entidades del sector cooperativo y las asociaciones mutuales, el beneficio neto o excedente fiscal establece que estarán exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, cuando estas cumplan con las condiciones necesarias para ello. (Artículo 1.2.1.5.12.).
- Así mismo, se agrupa la exención de las rentas exentas y de acuerdo a esto, gozarán de exención de impuestos, tasas y contribuciones del orden nacional, los recursos de los Fondos de Pensiones del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, de los Fondos de Reparto del Régimen de

Prima Media con Prestación Definida, de los Fondos para el Pago de los Bonos y Cuotas partes de Bonos Pensionales, del Fondo de Solidaridad Pensional, de los Fondos de Pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, y las reservas matemáticas de los seguros de pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes, así como sus rendimientos (Artículo 1.2.1.22.2.).

- Según el Decreto 2119 de 2017, las rentas provenientes de la prestación del servicio de transporte fluvial de personas, animales o embarcaciones y planchones de bajo calado, están exentas del impuesto sobre la renta por el término de quince años, empezados a contar a partir del primero de enero del 2018.
- El Decreto 1070 de 2019 Señala los requisitos para la exención del impuesto sobre la renta en la enajenación de predios destinados a vivienda de interés social y/o vivienda de interés prioritario y proyectos de renovación urbana.
- La Ley 2100 de 2019 Establece exenciones a ingresos por concepto de cesantías, aportes obligatorios al Sistema General de Pensiones, rentas de trabajo exentas.
- El Decreto 849 de 2020 indica que, para acceder a la renta exenta del Incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano, el contribuyente deberá acreditar que el mínimo de empleados directos requeridos, no ostentan calidad de administradores de la respectiva sociedad, ni son miembros, socios, accionistas, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros o consorciados de la misma.
- Y, por último, el Decreto 1066 de 2020 determina cuales son los requisitos para la procedencia de la exención del impuesto sobre la renta en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y/o de vivienda de interés prioritario, estipulado en el literal a) del numeral 4 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario.

#### **b). Tarifas en zonas francas y hoteles**

Las Zonas francas son aquellas áreas geográficas que están delimitadas dentro del territorio nacional, estas son utilizadas para el desarrollo de actividades industriales de bienes y servicios de carácter comercial. Estas zonas están regidas por una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. El Gobierno Nacional otorga a este sector de la economía este tipo de beneficios con el fin de incentivar el desarrollo económico del país. Entre los beneficios podemos mencionar:

- Para el tema del Arancel e IVA, estos no se causan y por esta razón, no hay lugar al pago de derechos, ni impuestos a la importación, por el ingreso de mercancías desde el exterior a las zonas francas (Ramírez, 2019, párr. 6).
- Para el impuesto de renta y complementarios se establece la Tarifa en el 20% para usuarios industriales y operadores de zonas francas; a diferencia de la tarifa general de 33% que se aplica para personas jurídicas y usuarios comerciales (Ramírez, 2019, párr. 4).



- Para el impuesto de las ventas se cuenta con una exención, en relación al derecho a devolución bimestral, para las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional (TAN) a usuarios industriales de bienes o de servicios, siempre y cuando estos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios (Ramírez, 2019, párr. 5).<sup>5</sup>
- El impuesto de renta a las zonas francas fue creado por la ley 1004 de 2005, donde se fijó una tarifa única del 15% sobre la renta gravable, de las personas jurídicas que sean usuarios de Zona Franca, a partir del 1º de enero de 2007.

Ahora bien, los impuestos no deberían contemplar exenciones fiscales para empresas y personas naturales pues no cumplen con el principio de equidad tributaria. La alta concentración de esos beneficios en pocas empresas da como resultado la concentración de la riqueza y el ingreso. Así, que no tiene sentido reducir la tarifa para las empresas si no se gravan los dividendos que reciben los dueños del capital y si no se eliminan las exenciones fiscales que deterioran la base gravable del impuesto de renta de las personas jurídicas.

### **ACCIONES PROPUESTAS.**

Para buscar el progreso en materia tributaria, y contar con una verdadera reforma estructural, que permita el respeto de los principios constitucionales de Equidad, Eficiencia y Justicia Tributaria, debemos tener en cuenta las siguientes acciones, que parten de la revisión y eliminación de impuestos no eficientes, en tal sentido; tenemos:

- a). Se propone eliminar el gravamen a los movimientos financieros (GMF), esta medida fomentaría la bancarización, lo cual sería un alivio a la carga tributaria del contribuyente, y a la vez el Estado puede ejercer un registro, control y seguimiento de los pagos realizados en favor de cualquier persona y/o empresa, evitando delitos como la evasión de impuestos, elusión, lavado de activos, entre otros.
- b). Ampliar la base gravable del Impuesto de Renta a personas naturales incluyendo ganaderos, comerciantes y terratenientes que aún están en la informalidad, y paralelamente disminuir las tarifas. Sería de gran importancia actualizar a nivel nacional el censo catastral rural con el fin de que el impuesto predial se liquide sobre bases reales y no desactualizadas.
- c). Evitar los tratos especiales o diferenciales, las medidas temporales, deducciones, descuentos, exenciones y exclusiones para ciertos sectores de la economía, puesto que, este tipo de medidas solo benefician a grupos específicos de individuos. Teniendo en cuenta que, los mayores beneficios otorgados a personas jurídicas y contribuyentes cuyas actividades generadoras de ingresos se encuentran en determinados sectores o en áreas geográficas específicas; mientras que las personas naturales con los denominados ingresos del trabajo (sueldos, salarios, comisiones y servicios) no pueden ser exentas, y las reducciones estructurales respecto a los impuestos sobre la renta, es

<sup>5</sup> Buriticá Fajardo, A., Forero Quiñonez, M., & Arciniegas Galeano, L. (2020). *Beneficios tributarios para las zonas francas de Colombia*

generalmente bastante restringido (Vargas-Restrepo, 2012, p. 221) (González Echavarría, Trujillo Vargas, & Cortés Gil, julio-diciembre, 2019).

d). De acuerdo al Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios- CBT de marzo de 2021, el correcto equilibrio en el uso de estos se ha perdido en Colombia, ya que, el país emplea demasiados Gastos Tributarios-GT, cuyos costos superan a sus beneficios. La CBT considera que siempre ha existido y aun continúa existiendo, un uso excesivo y sistémico de GT. Esto ha generado un costo significativo para el pueblo colombiano, reflejado en la disminución en el recaudo de ingresos tributarios, el incremento de las desigualdades horizontales y verticales, la reducción de la eficiencia y la adición de complejidad innecesaria.<sup>6</sup> Si bien, es muy difícil pretender eliminar estos beneficios tributarios de manera inmediata, se puede estructurar una reforma que elimine una amplia gama de estas exenciones, exclusiones, entre otros, y de forma paralela reduzca las tarifas tributarias.

e). Revisar y ajustar la estructura del Estado a fin de que se realice una racionalización del gasto público. En Colombia existen varios problemas que afectan e impactan fuertemente el gasto público, entre estos y creemos el más importante es la corrupción, especialmente en la ejecución de obras públicas; donde este fenómeno ocasiona que se tengan que hacer adiciones presupuestales, incrementando el gasto público.

Por tal motivo, se recomienda realizar seguimiento y vigilancia constante a los gobernantes que administran los recursos públicos; rediseñar y reorganizar los procesos de las entidades anticorrupción en Colombia y someterlas a un estricto control de vigilancia, que garantice que estos ejerzan sus funciones acordes al principio de transparencia.

f). Aplicar el principio de neutralidad en los tributos, donde iguales actividades o sectores de la economía reciban el mismo tratamiento tributario y se evite que la inversión se oriente hacia los sectores donde la carga tributaria sea menor o se pueda fomentar la evasión.

g). Fomentar programas de cultura tributaria y de pago, que permitan aumentar la credibilidad de la Administración de Impuestos frente a los contribuyentes y fomentar en este la confianza de que al contribuir de forma correcta le genera unos beneficios no sólo a él si no a la comunidad en general. Estos programas de Cultura tributaria se deben iniciar en las instituciones educativas donde se están formando los futuros contribuyentes del país.

Cabe anotar que en Colombia uno de los obstáculos para el fomento de la cultura tributaria, es la pérdida de la credibilidad en el funcionario público, debido a los actos de corrupción que a diario se presentan; motivo por el cual, se debe realizar la socialización de forma continua del Código de Ética de la entidad y de las sanciones aplicables a los actos de corrupción. Es importante incentivar la educación tributaria desde edades tempranas en escuelas y colegios como una política pública del estado.

- h). Crear mecanismos que faciliten la elaboración, presentación y pago de los impuestos; lo cual va a estimular el cumplimiento voluntario de las obligaciones del contribuyente y permitirá simplificar el sistema de tal manera que cualquier contribuyente sin necesidad de ser experto pueda cumplir con sus obligaciones formales de declarar.
- i). Eliminar los tres días sin IVA: Si bien tiene un efecto positivo en el comercio, en cuanto a materia tributaria no podemos decir lo mismo. Aunque no hay una cifra oficial de cuánto dejó el Estado de recaudar por las jornadas de día sin IVA, se estima que son varios billones de pesos, lo que se convierte en un hueco fiscal, difícil de recuperar. Y adicionalmente, este beneficio puede enviar un mensaje equivocado a los contribuyentes y fomentar el no querer pagar impuestos al notar la diferencia de comprar sin este impuesto; lo cual puede incentivar la evasión.
- j). Implementar nuevas tecnologías que ayuden a ejercer mejor control y fiscalización en el recaudo y uso de los tributos, al igual que mantener actualizado a los funcionarios públicos en las diferentes áreas del conocimiento que apliquen de acuerdo al cargo.

## REFERENCIAS

- Arbeláez Rodas, Á. M., & Valencia Fernández, M. C. (2017). La justicia tributaria en Colombia. *Adversia Revista virtual de Estudiantes de Contaduría Pública*, 1-10.
- Buriticá Fajardo, A., Forero Quiñonez, M., & Arciniegas Galeano, L. (2020). *Beneficios tributarios para las zonas francas de Colombia*.
- Colombia, C. d. (1991). *Constitución política de Colombia*.
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., González, J. I., Reyes, L. C., . . . Zafra, G. (2017). Sobre la reforma estructural que se requiere en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 149-174.
- Fonseca Ariza, R. H., Herreño Pardo, V. V., Pardo Másmela, Y. W., & Avellaneda, C. A. (s.f.). Impacto del impuesto a la riqueza en la economía colombiana. *Portal de revistas*, 1-21.
- González Echavarría, D., Trujillo Vargas, M. M., & Cortés Gil, M. (julio-diciembre, 2019). *Reflexión sobre el estudio del concepto de justicia tributaria*. *Science of Human Action*. Obtenido de <https://doi.org/10.21501/2500-669X.3495>
- González, F., & Calderon, V. (Enero 2002). *Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (I)* Primera edición.
- Ley, 1430 (Congreso de la República 29 de diciembre de 2010).
- Mesa Abad, M., & Tamayo Mejía, P. (Octubre de 2016). El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria. *El sistema fiscal colombiano: implicaciones y causas de la evasión, un acercamiento al concepto de cultura tributaria*. Medellín, Colombia.

Perry R, G. (2019). Hacia un reforma tributaria estructural. *Colombia 2010\_2014: Propuesta de política Pública*, 217-261.

República, C. d. (2010). *Ley 1430*.

República, C. d. (2012). *Ley 1607 de 2012*.

República, C. d. (2016). *Ley 1809 de 2016*.

República, C. d. (2018). *Ley de fnaciemento de 2018*.

República, C. d. (2019). *Ley 2010 de 2019*.

Rodríguez, J. (s.f.). Reformas tributarias no han controlado la evasión de impuestos.

Torres Salazar, M. (2021). *El principio de justicia tributaria en Colombia. Una mirada desde los modelos*. Medellín.

Uribe, L. M. (2013). Principio de eficiencia tributaria y neutralidad: incidencias teóricas y prácticas desde el IVA. *Revista de Derecho Público*, 1-29.