



CAMPAÑA 'TRIBUTARIA PARA LA EQUIDAD'

MEMORANDO

LOS RESULTADOS DE LA CONCILIACIÓN

Faltando tan sólo la firma del presidente, la Ley de Reforma Tributaria de 2022 ha quedado definitivamente aprobada. De acuerdo con lo previsto, y como es la costumbre, las diferencias existentes entre los textos aprobados por la Cámara y el Senado debieron conciliarse, trámite que no tomó mucho tiempo ni significó grandes debates. Lo cierto, sin embargo, es que durante todo el proceso de aprobación, desde la presentación del proyecto de ley por parte del ejecutivo el 8 de agosto, los debates sí fueron de gran magnitud y hasta cierto punto encarnizados. Siempre ha habido discusión, y no olvidemos que desde 2012 cuando inició JM Santos su primer gobierno hemos vivido este proceso seis veces, pero este debate fue de diferente naturaleza.

En efecto, son dos los principales factores que explican las diferencias. Desde luego, debe dejarse en claro, para empezar, que estos debates no son ejercicios puramente racionales, originados en diferencias de opiniones y argumentaciones enfrentadas. De ninguna manera: se trata en realidad de defensa de intereses particulares contrapuestos. Ello explica la originalidad del debate en esta oportunidad. Así: a) Fue radicalmente diferente porque el actual proyecto de reforma tocaba, por primera vez por lo menos en medio siglo, los intereses de los principales grupos de poder. En ocasiones anteriores, sobre todo por el énfasis en el IVA, los afectados, los dolientes, no tenían ni organizaciones ni mecanismos idóneos de protesta; ni siquiera se identificaban como sujetos con derechos¹. b) Muy ligado con lo anterior es el hecho de que en esta ocasión el debate fue prolongado y de pública

¹ Exceptuamos claro está la reforma propuesta por Carrasquilla el año pasado, aunque fue una encolerizada protesta y no propiamente un debate.

resonancia. No sólo participaron los partidos políticos cuyas discrepancias suelen desembocar en el escenario del Congreso, sino también los gremios empresariales y los centros de pensamiento económico. En este último caso el escenario escogido fueron los grandes medios de comunicación.

Los reclamos originales de la oposición

En circunstancias como éstas, en que un asunto tan complejo como una reforma del sistema tributario se convierte en una disputa por conquistar el favor de la opinión pública, y los contrincantes suelen evadir aquellas aspiraciones que puedan resultar impopulares, no es fácil ubicar los principales motivos de la discrepancia. Proliferan las simplificaciones interesadas, los ocultamientos o exageraciones y hasta los falseamientos. Aun así, se pueden destacar los siguientes aspectos que desde un principio suscitaron la más virulenta reacción:

1. Impuestos a las exportaciones de petróleo y carbón. Sobre un porcentaje del valor total cuando se supere un umbral de precios internacionales.
2. Tratamiento de las regalías. Dejarán de ser deducibles para efectos de determinación de la renta líquida gravable.
3. Sobretasa para las entidades financieras y para las hidroeléctricas.
4. Mayor impuesto a los dividendos que tenían un tratamiento diferencial según el cual sólo se gravaban después de cierto umbral, a una tasa más baja que los ingresos laborales.
5. Impuesto a las pensiones más altas. Dado que el actual sólo recae sobre mesadas mayores a 38 millones de pesos mensuales, se propone comenzar la gravación a, partir de 10 millones de pesos.
6. Para las empresas, replanteamiento del descuento del ICA. Pasa a deducción
7. Impuesto al patrimonio. Para las personas naturales se modifica el existente hacia una tarifa progresiva según el valor del patrimonio líquido.

8. Régimen de ganancias ocasionales tanto para personas naturales como para empresas. Se replantea el tratamiento preferencial (menores tasas)
9. Eliminación de exenciones y “beneficios tributarios”: en particular, Zonas francas. Para tener derecho a la tasa de 20%, las empresas deben probar la exportación de un mínimo de su producción
10. Reducción del monto de rentas exentas. Para las empresas, mínimo del 15% de tasa efectiva de tributación.
11. Reformas en impuestos indirectos o al consumo: nuevos saludables y ambientales. Incluyendo plásticos de un solo uso
12. Penalización más estricta, incluyendo cárcel, para evasores

Naturalmente hubo otros motivos de protesta más o menos importantes, de mayor o menor resonancia. Como el cambio en el tratamiento especial en Zonas de frontera, lo referente a compraventa de vivienda social, o los impuestos sobre los ingresos de las Iglesias. No hubo, sin embargo, un verdadero debate sobre el diagnóstico del actual estatuto, pues los señalamientos se reducían a reclamos sobre afectaciones particulares, si acaso en nombre del “porvenir del crecimiento económico”. Curiosamente, es tan aberrante nuestro sistema tributario, en términos de inequidad, ineficiencia e ineficacia, que organismos internacionales como la Oede, el FMI y el Banco Mundial estuvieron de acuerdo en el propósito de la reforma. En realidad, sólo en los medios académicos se pudo apreciar alguna discusión de fondo.

En síntesis, el proceso de discusión pública, y en el Congreso, atravesó cuatro fases 1) entre la presentación y el debate en las Comisiones correspondientes del Congreso 2) de ahí a las plenarias en Cámara y Senado 3) durante las plenarias hasta su aprobación 4) finalmente, la breve etapa de la conciliación.

Los “ajustes” en la ponencia

Entre los principales cambios, que se reflejaron en el texto aprobado por las Comisiones terceras a principios de octubre, están los siguientes:

- 1) Se abandonó la propuesta de establecer un impuesto sobre las exportaciones de petróleo y carbón (ya se había descartado el oro). En cambio, se acordó una sobretasa decreciente para los próximos tres años, así: 10pp para el año 2023, 7,5 pp para el año 2024 y 5pp para el año 2025 y siguientes.
- 2) Se precisó, para el impuesto al patrimonio, una tarifa gradual, comenzando con 0.5% para superiores a 3000 millones.
- 3) Los dividendos ya no quedarán con una tarifa marginal progresiva igual al resto de ingresos de las personas naturales sino que, manteniéndose en la cédula general, de todas maneras tendrán un descuento tributario.
- 4) Las ganancias ocasionales se excluyeron de la cédula general. Quedaron dos tarifas: una general de 15% y otra de 25% para rifas y otros juegos. Se aumenta el monto exento para el caso de venta de inmueble de habitación.
- 5) Se incorporó un estímulo para las compras con factura electrónica.
- 6) Se precisaron aspectos relacionados con beneficios tributarios. Se mantienen los estímulos para inversión en investigación, innovación tecnológica y ecoturismo.
- 7) Se flexibilizaron los requisitos para los beneficiarios de zonas francas.
- 8) Se conserva el tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre las utilidades provenientes de la enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores.
- 9) Se corrigen y precisan algunos aspectos relacionados con el impuesto al patrimonio, especialmente en la tabla de tarifas marginales y estableciendo fórmulas de transición.
- 10) Se incluyen reducciones de tarifas para los grupos pertenecientes al Régimen Simple.

- 11) Se ajusta en beneficio de los declarantes el impuesto al carbono. Y se conservan las tarifas vigentes para el año 2021, del ACPM, gasolina y gas natural hasta el año 2024.
- 12) Se abandonó la idea de una reforma de fondo en el tratamiento penal aplicable a los evasores.
- 13) Se redujo la lista de alimentos calificados de ultraprocesados. Se excluyó de la obligación de pagar estos impuestos saludables a los productores cuyos ingresos anuales correspondientes a estos bienes fuesen menores a cierto monto.
- 14) Finalmente, en favor de algunas actividades y operaciones, se excluyeron de las derogatorias algunos “beneficios tributarios”

Nuevas concesiones desde antes de las plenarias

Las plenarias fueron convocadas para finales de octubre, de manera que durante este lapso arreció la discusión. Pero el anuncio que sorprendió a la opinión pública, porque fue antes del segundo debate y porque fue expresado directamente por el propio Presidente de la República, se refirió a tres grandes cambios que el gobierno estaba dispuesto a hacer. El primero, en relación con la fórmula para establecer la sobretasa aplicable a los exportadores de hidrocarburos, consistió en relacionarla más bien con el precio internacional de modo que cuando éste baje desaparecería la sobretasa. Así: cuando se encuentre 30% por encima del promedio histórico de los últimos veinte años será de cinco puntos pero si se coloca 60% por encima, la sobretasa subiría a diez puntos. El segundo respecto a los requisitos de las zonas francas que serían flexibilizados, estableciendo excepciones por ejemplo para los puertos y ciertas empresas sobre todo de servicios, o sea un “régimen mixto”, y ampliando el periodo de transición con el fin de alejar el espectro de la “expulsión” de la zona franca. El tercero fue todavía más sorprendente: se renunciaba a gravar las altas pensiones ya que el estatuto tributario se mantendría tal como está ahora.

Los dos primeros cambios tenían una explicación obvia: el enorme poder de las grandes empresas del sector petrolero, por una parte, y el de las que han venido aprovechando uno de los más utilizables “beneficios tributarios” como son las famosas zonas. El último cambio, sin embargo, sólo tiene un autor - ya que había prácticamente un consenso en gravar el puñado de perceptores de las odiosas “megapensiones” - y tiene nombre propio: la clase política, encabezada por el Partido Liberal que alcanzó a amenazar con votar negativamente el proyecto si no se excluían las pensiones. No obstante algunos partidos y grupos como Cambio Radical se mantuvieron firmes en las exigencias originales. El presidente de la Andi siguió insistiendo en que no era necesaria ninguna reforma ya que, por el simple efecto de los altos precios del petróleo, los recaudos subirían para el año entrante.

En realidad, con sólo unos ajustes, sobre todo de cifras el texto, modificado en el sentido antes descrito, fue aprobado en el Senado y luego en la Cámara de Representantes los primeros días de noviembre.

El episodio final

Una semana después se había surtido ya el trámite de la conciliación. Esta figura de procedimiento legislativo se utiliza en el caso de que los textos aprobados de manera separada por el Senado y la Cámara difieran en algunos puntos. Para el efecto, se nombra una comisión de dos senadores y dos representantes. Desde luego, detrás de estos congresistas se encuentran las bancadas y direcciones de los partidos, así como grupos gremiales interesados.

En esta ocasión hubo fundamentalmente dos puntos que habían surgido y habían sido aprobados tan sólo en la Cámara de Representantes. Uno era el impuesto sobre los ingresos de actividades diferentes al culto de las diferentes Iglesias, y el otro el establecimiento de una tarifa diferencial de impuesto de renta para las micro, pequeñas y medianas empresas. Se trataba en realidad de aspectos que durante todo el proceso no habían merecido mayor discusión.

El del impuesto a las Iglesias no había sido propuesto inicialmente por el Gobierno aunque le dio su aval luego de haber sido introducido por el partido Verde y fue modificado un poco al cabo de algunos debates sin atraer una mayor atención, pese al escándalo que se formó, dado su gran impacto mediático. Curiosamente, al momento de la conciliación un grupo importante de congresistas de todos los partidos envió una carta amenazando con votar en contra de la reforma si se aprobaba este artículo. Al parecer, entre las iglesias se encuentra una significativa porción de electores.

El otro punto tampoco había merecido mayor atención pero se aprobó en la Cámara a última hora. Se concretaba en una reducción de 35% a 30% de la tarifa para este grupo de empresas. Aunque podían esgrimirse razones de equidad aparentemente plausibles (si bien se trata de una tarifa plana), primó el argumento de que al costo y a la dificultad de su aplicación se añadía el perjuicio del importante monto que se dejaría de recaudar. En cambio, se atendió la sugerencia de cobrar el IVA a las boletas de las corridas de toros y a la compraventa de mascotas.

En conclusión, puede afirmarse que el episodio de la conciliación no representa una parte sobresaliente en todo el proceso de negociación. Lo más importante, como se ha tratado de describir, había sido regateado y negociado antes. Ante las colosales presiones de los representantes del poder económico, el gobierno y la bancada del “Pacto Histórico” lograron salvar puntos esenciales de su proyecto. En términos de la adición de recaudos sin duda se logrará en el primer año tal vez menos de la aspiración inicial pero sí un monto que no deja de ser significativo: un poco más de 19 billones. Ahora comienza el debate sobre la ejecución del presupuesto público de 2023 que se alinearán seguramente con el enfoque y los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo próximo a expedirse.

No obstante, en términos de la orientación, del enfoque acerca de lo que debe ser un sistema tributario equitativo y para la equidad, que fue lo menos discutido, queda

todavía pendiente y planteado un gran debate. El Centro de pensamiento Fedesarrollo no sólo se dedicó, durante todo el proceso, a preparar los argumentos estadísticos según los cuales la tasa de tributación de las empresas llegaría a colocarse por encima del 80%, ahogando así las expectativas de inversión y por tanto las posibilidades de crecimiento económico futuro, asunto fácilmente discutible, sino que ha venido insistiendo que una verdadera reforma “estructural” sería aquella que procediera a reducir las tarifas de renta para las empresas en vista de que ya se han eliminado varios beneficios tributarios, y se encaminara más bien a ampliar la base gravable y a ajustar el IVA actualmente plagado de exenciones. Sin duda es la propuesta que nos esperaríamos en un próximo gobierno con un signo político similar a los que hemos tenido hasta ahora.

Para comunicarse con la Secretaría Técnica de la Plataforma, pueden contactarnos a través del correo electrónico plataformaco@gmail.com o a los siguientes números telefónicos:

Aura Rodríguez

Viva la Ciudadanía

Secretaria técnica

Correo: aura.rodriguez@viva.org

Cel: 316 740 57 49

Natalia Díaz

Profesional de apoyo

Correo: apoyoplataformadesc@gmail.com

Cel: 311 2632696

Síguenos en redes sociales como:



PlataformaDesc



Plataformadesc



PlataformaDesc



ddhhcolombia.org.co



Plataforma Colombiana de
Derechos Humanos, Democracia
y Desarrollo