

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL PARA OPTAR AL GRADO DE  
CONTADURÍA PÚBLICA

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES CAMBIOS FISCALES QUE HAN TRAÍDO LAS TRES  
ÚLTIMAS REFORMAS TRIBUTARIAS Y CÚAL ES SU NATURALEZA?

PRESENTADO POR:

CONCEPCIÓN RIVAS LONDOÑO

JAIRO FERNANDO DE LOS RÍOS

ASESORES:

CARLOS ENRIQUE ARANGO TILANO

OSCAR DARÍO RUIZ HENAO

UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA

FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA

APARTADÓ - ANTIOQUIA

2020-1



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo busca identificar y reconocer los cambios que han se han generado a través de los últimos 5 años en las reformas tributarias como una herramienta fundamental en el desarrollo de la economía del país, donde se podrá comprender a partir de un análisis, los cambios más significativo en relación a las reformas tributarias que en estos momento concierne y como esto han afectado a la población; ejercicio que permitirá proyectar y recopilar las diferentes modificaciones totales o parcialmente, de los artículos que han sido derogados, agregados o modificados en su totalidad en cada normatividad que se ha generado.

En primera instancia se analizará el sistema tributario colombiano abordando su naturaleza, conceptos, definiciones contables entre otros. Este sistema tributario en Colombia como en muchos países tiene como objetivo primordial la obtención de recursos que le permitan al gobierno garantizar la generación de recurso incrementando el recaudo para satisfacer las necesidades sociales, dar cumplimiento a los Planes de Desarrollo, y promover la estabilidad de las finanzas públicas.

De la misma manera se identificará las divergencias de las reformas tributarias de los últimos 5 años ya que esto se convertirá en la garantía de profesionales idóneos, buenos procesos y alcance de objetivos a nivel de la organización; brindando un valor agregado a esta formación: la facilidad de poder contextualizar con la realidad los conceptos aprendidos.

En la segunda sección se identificarán las principales falencias del Sistema Tributario en Colombia y se analizaran las tres últimas reformas tributarias resaltando cuáles fueron los aspectos más relevantes y los cambios significativos que introdujeron cada de ellas en las operaciones y transacciones fiscales del país. Finalmente se llegará a unas conclusiones de los análisis realizados con los cuales se busca contribuir a este ejercicio académico que tal vez podrá servir como guía para otros aprendices.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### Planteamiento del problema.

En los últimos 30 años el país ha tenido alrededor de 14 grandes reformas tributarias desde gobierno de César Gaviria Trujillo hasta el presente gobierno de Iván Duque Márquez. Este es un fenómeno que, dadas las condiciones políticas y macroeconómicas no va a cambiar en el corto ni mediano plazo ya que, ante el incremento del gasto público, la ineficiencia en la administración de los recursos, la alta evasión y elusión de los tributos, se requiere cada vez incrementar el recaudo a través de la implementación de políticas de ingresos las cuales en ocasiones inician en forma temporal para subsanar emergencias económicas transitorias, pero que a lo largo del tiempo quedan establecidas de forma permanente.

La situación de constantes cambios tributarios es más compleja de lo que puede percibirse a simple vista, ya que en promedio se ha aprobado una reforma tributaria cada dos años desde el año 1990 las cuales llegan a tener cortos períodos de vigencia “o en el peor de los casos”, han sido declaradas inexequibles e inconstitucionales por la Corte Constitucional como fue el reciente caso de la reforma 1943 de 2018 más conocida como “Ley de Financiamiento”.

La anterior situación lleva a plantear diferentes interrogantes, los cuales se han decidido abordar para este trabajo de profundización tributaria con el que se pretende obtener título de Contador Público: ¿Cuáles son los principales cambios fiscales que han traído las tres últimas reformas tributarias y cuál es su naturaleza?

El anterior planteamiento conlleva a profundizar y formular otras preguntas asociadas al problema principal con las que se pretende conocer a fondo el tema: ¿Qué es y cómo funciona el sistema tributario colombiano? ¿Qué es una reforma tributaria? ¿Cuáles son las principales divergencias entre las reformas objeto de análisis? De la misma manera se analizará en detalle las tres últimas reformas tributarias con sus aspectos más relevantes y cuáles fueron las principales causas asociadas según los expertos para dar vida a cada una de ellas.

Esta propuesta de investigación documental está asociada a la línea de investigación “*Contabilidad, sociedad y ambiente*” dado el impacto que una reforma tributaria genera sobre los empresarios, emprendedores y sobre todos los ciudadanos quienes en conjunto conforman

la sociedad contribuyente del país, afectando el flujo de efectivo de los empresarios al incrementar la carga impositiva y en los ciudadanos disminuyendo su capacidad adquisitiva. Claro está que las recientes reformas también han incrementado los beneficios tributarios para los empresarios con el fin que reactivar la economía y disminuir el alto porcentaje de desempleo que recientemente afectó el país.

Sin embargo, estos objetivos no se lograrán sino se controlan los principales males frecuentes del sistema tributario colombiano: la elusión, evasión de impuestos y la informalidad. Se requiere una reforma integral, que genere equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios estatales, cambios que ayuda reducir e incrementar la competitividad de la economía y que se considera que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, el crecimiento económico.

## JUSTIFICACIÓN

La presente investigación se enfocará en estudiar y analizar las diferentes reformas tributarias creadas en Colombia en los últimos 5 años con el fin de identificar cuáles fueron las principales causas que dieron origen a cada una de ellas y del porqué en promedio de cada dos años se complementa con artículos nuevos, es modificada total o parcial o simplemente derogada. Permitirá identificar cuáles fueron los grandes cambios introducidos por cada una de ellas y cuáles de estos se aplican aún en todo el sistema tributario, sirviendo como herramienta principal para identificar el origen y las razones de los principales tributos más relevantes que hoy se conocen.

Con la Constitución Política de 1991 el estado colombiano descentraliza al gobierno nacional dándole autonomía a las administraciones territoriales de carácter departamental y municipal, incrementando así el gasto público y creando impuestos con los cuales se financian estas administraciones locales (Echeverry, s.f). Pero lo anterior también trajo consigo mayor riesgo en la administración de esos recursos, y ante la ineficiencia de los organismos de vigilancia y control son altas las pérdidas de dineros públicos por concepto de corrupción, evasión y elusión. Por consiguiente, ante estos huecos fiscales lo más frecuente es acudir a modificar las reglas tributarias creando una adversidad ante la efectividad de las políticas fiscales y la eficiencia del gasto público.

Como bien se conoce, el objetivo principal de una reforma tributaria es el aumento de los ingresos para equilibrar las finanzas públicas a corto y mediano plazo (Parra, 2006). Si bien algunas han logrado cumplir este objetivo, este efecto es transitorio y obliga al gobierno nacional a pensar en una nueva. Razón por la cual es importante para los futuros contadores conocer al detalle no solo el contenido de cada reforma sino el contexto mediante el cual surgen las mismas buscando así fortalecer su capacidad argumentativa en el momento de ejercer su profesión.

Analizar esta problemática es fundamental en este ejercicio académico debido a que permite conocer la procedencia de los principales tributos y como estos han sido modificados reforma tras reforma creando inestabilidad jurídica tanto para empresarios, inversionistas, emprendedores y otra población que se afecta de manera directa ante esta situación (Cárdenas & Mercer-Blackman, 2006). Desarrollar este proyecto de investigación documental fortalecerá competencias académicas y laborales, perfilándose como profesionales idóneos, altamente

competitivos y en donde como profesionales de la Contaduría pública, se debe no solo conocer y proporcionar información, el cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias de las compañías, si no también conocer la hermenéutica jurídica que da origen a estos tributos y posibles beneficios que ofrecen algunas reformas a los contribuyentes no sólo para el cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias de su compañía, sino para medir el impacto que estos tienen en los estados de resultados.

Las reformas tributarias establecidas durante los últimos años han buscado una técnica tributaria que genere suficiente recaudo para mantener y aumentar el gasto social y la infraestructura que los colombianos necesitan ya que persigue continuar con el fortalecimiento del sector financiero y simplificar el sistema tributario. Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante analizar las diferentes metodologías existentes para evaluar las diversas acciones planteadas en las reformas tributarias que han buscado los beneficios que permite ayudar al fortalecimiento económico y mitigar la evasión del impuesto. Debido a que el sistema tributario colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen desequilibrio para contribuyentes, confusión para la interpretación de la norma, e inequidad, sobre todo con relación al tratamiento de los diferentes sectores (Acosta, Mejía, Montoya & López, 2012). Finalmente, dicha propuesta generará unos resultados y conclusiones específicas, de carácter académico-científico, las cuales serán de mucha pertinencia, para la comunidad académica-contable con miras a contribuir al deber ser de la ética de la profesión contable.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo general**

Analizar la estructura del Sistema Tributario en Colombia y los cambios introducidos por las tres últimas reformas tributarias.

### **Objetivos específicos**

1. Identificar las características, principios y elementos del sistema tributario en Colombia.
2. Determinar las principales deficiencias asociadas al Sistema Tributario en Colombia.
3. Examinar las tres últimas reformas tributarias permitiendo identificar cuáles fueron los aspectos más relevantes y los cambios significativos que introdujeron cada de ellas en las operaciones y transacciones fiscales del país

## METODOLOGÍA

El diseño metodológico que se plantea para este trabajo se fundamenta en un enfoque documental analítico, con una etapa inicial de revisión bibliográfica en la que se integrarán un análisis cuantitativo y cualitativo. La investigación documental define como un servicio de información retrospectivo, en oposición a un servicio de información corriente, de una Unidad de Información. Se entiende por Unidad de Información aquella institución dedicada a la recopilación, procesamiento y difusión de la información científica y técnica. Este trabajo lo hacen las Bibliotecas, los Centros de Documentación y/o Información, los Bancos de Datos, los Centros de Análisis de Información, los Archivos, los Museos, etc. Por lo que, estas Instituciones, constituyen Unidades de Información. (Tancara, C. dic 1993. La investigación documental. Volumen 17.)

Inicialmente se plantea el contexto tributario y económico de Colombia para, evidenciar una breve reseña histórica de los cambios más significativos de las reformas tributaria de los últimos 5 años, esta etapa se realizará mediante la revisión bibliográfica de estudios de las reformas tributarias de Colombia. Posteriormente, se procederá a realizar una exploración en la que se realizará una revisión bibliográfica relacionada principalmente con el concepto de sistema Tributaria y las 3 últimas reformas tributaria de Colombia, donde se espera obtener un levantamiento de información que genere una base de conocimiento para la construcción del documento.

Para finalizar, en este trabajo se consultaron fuentes secundarias de información tales como: Libro: Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad, Cartilla del Departamento Nacional de Planeación: Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX. Leyes y decretos: Constitución política de Colombia de 1991, Ley 1819 de 2016 emitida por el Congreso de la República de Colombia, Ley 1943 de 2018 emitida por el Congreso de la República de Colombia, Ley 2010 de 2019 emitida por el Congreso de la república de Colombia. Sitios Web: [www.actualicese.com](http://www.actualicese.com), Centro de estudios económicos ANIF: [www.anif.co](http://www.anif.co), Centro de investigación económico y social: [www.fedesarrollo.gov.co](http://www.fedesarrollo.gov.co), Dirección de impuestos y aduanas nacionales DIAN: [www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co).,



## I. SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

### 1. ¿Qué es el sistema tributario en Colombia?

Según Cárdenas & Mercer-Blackman, 2006, “un sistema tributario es el conjunto de impuestos determinados por la Administración Pública, para la recolección de los ingresos y el sostenimiento del Gasto Público, para subsanar las necesidades de la sociedad en general, promover la estabilidad de las finanzas públicas y fomentar la economía privada a través de los incentivos y alternativas de inversión”. De acuerdo con el Artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales establecen un marco general que guía las obligaciones fiscales para obtener los recursos necesarios del Estado para su funcionamiento. A continuación, veamos estas definiciones sustraídas de la Constitución Política de Colombia:

- ❖ **Equidad:** este principio indica que todos los ciudadanos de Colombia deben contribuir con el Estado de acuerdo con su capacidad de pago ya que este puede ejercer su capacidad impositiva sin ser arbitrarios al realizar los cobros a los contribuyentes.
- ❖ **Eficiencia:** señala que un impuesto es eficiente si permite obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible sin generar desviaciones económicas. En cuanto a su recaudo, la eficiencia mide qué tantos recursos logran recaudar la administración bajo las normas vigentes.
- ❖ **Progresividad:** este principio indica que la carga tributaria debe distribuirse entre los contribuyentes dependiendo de su capacidad de pago, es decir quien más tiene, más paga.
- ❖ **No retroactividad:** nos indica que los impuestos son aplicados a partir del momento de entrada en vigencia de la ley o decreto que le dio origen o que le implementó una modificación al mismo, y no desde fechas anteriores. (artículo 363 de la Constitución Política de Colombia de 1991).

Como origen de la obligación tributaria cuando una persona natural o jurídica presenta una declaración tributaria, cumple con las obligaciones expuesta por la Constitución. Ya que si no cumple con norma se tomaría como evasión o elusión al tributo, no obstante, lo promulgado en la Constitución Política, el Sistema Tributario colombiano no cumple con los criterios allí

establecidos. De acuerdo con Perry (2010, pág. 18) “el sistema tributario es ineficiente por que presenta gravámenes en exceso, fomenta la distorsión en la asignación de los recursos, promueve la informalidad y causa desempleo; es inequitativo, pues contribuyentes [...] similares pagan tasas efectivas diferentes; y es poco progresivo [...]”.

## 2. ¿Qué es un tributo?

Se entiende por tributo la prestación comúnmente en dinero que el Estado exige, en su ejercicio de su poder de imperio, sobre la base de su capacidad contributiva en virtud de una ley y para cubrir los gastos que demanda el cumplimiento de sus fines. (Gonzalez & Calderón, s.f). También podrían denominarse los portes que realizan todos los contribuyentes al estado, estos aportes son recaudados directamente por la administración pública o indirectamente por otros entes denominados recaudadores. En nuestro país, la obligación de tributar está dada en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Nacional, en la que se menciona que todos los colombianos deben “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”

Existen tres clases de tributos:

Tabla 1: Clasificación de los tributos.

CLASE	DESCRIPCIÓN	HECHO GENERADOR	TIPO DE IMPUESTO
Impuestos	<b>Directos:</b> Son aquellos en los cuales coincide el sujeto jurídico responsable de la obligación y el sujeto económico que sujeta el tributo.	Son definidos por Ley	Impuesto de renta y complementarios
	<b>Indirectos:</b> Se trata de aquellos donde el sujeto jurídico no es el mismo sujeto económico, quien paga el monto respectivo. Quien declara no es el mismo que paga el monto del impuesto		Impuesto sobre las ventas IVA

Tasas	Esta depende del sometimiento voluntario del particular al decidirse a utilizar un servicio del Estado, que se sabe implica una obligación de pagar y la existencia de un ente público que dará una contraprestación directa a quien paga	Beneficio voluntario por utilizar los servicios estatales	Peajes Aranceles
Contribuciones	Es una compensación pagada con carácter obligatoria a un ente público, con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública pero que proporciona ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles	Se obtiene el beneficio por inversiones estatales	Valorización que se genera en la realización de obras públicas o de inversión social, efectuadas por el Estado y que generan un mayor valor de los predios cercanos

### 3. Elementos del tributo.

La obligación tributaria es una relación jurídica en la que los contribuyentes de carácter obligatorio deben de pagar al Estado, por la realización de alguna actividad que está gravada; dicha obligación está compuesta por cinco elementos:

Tabla 2: descripción de los elementos del tributo.

ELEMENTO	CARACTERISTICA	EJEMPLO
Sujeto activo	Cuenta con la facultad de establecer la obligación tributaria y de exigir el pago a los contribuyentes	Recaudo en su beneficio o en beneficios de otros entes.

Sujeto pasivo	Son los contribuyentes obligados a pagar	Impuesto de renta: el sujeto pasivo es la persona o empresa que debe pagar dicho tributo al estado
Hecho gravado o hecho generador	Es el nacimiento de la obligación de pagar un tributo	IVA: el hecho generador está dado por la venta o prestación del servicio.
Base gravable	es el valor sobre el cual se aplica la tarifa del impuesto	En la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación, sea que ésta se realice de contado o a crédito.
Tarifa	Es el porcentaje establecido en la ley que aplicado a la base gravable determina la cuantía del tributo	IVA: 19%
En el caso de Colombia el estado es el ente encargado de recibir y administrar los recursos recaudo, representado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN.		

Finalmente, el sistema tributario, que es la principal fuente de recaudo del país, tiene un fin y es el ingreso efectivo de los tributos, la importancia de pagar radica en que los persona contribuye a garantizar la sostenibilidad fiscal, que facilita a su vez el suministro de los bienes públicos que todos los ciudadanos debe de contribuir para el funcionamiento del Estado y de sus programas sociales.

## II. DEFICIENCIAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

El Sistema tributario en Colombia se caracteriza por sus constantes cambios en la regla fiscal debido a un sin número de reformas tributarias poco estructurales, creando una inestabilidad jurídica para los empresarios e inversionistas extranjeros, sumado a esto, la tributación es insuficiente para proporcionar los bienes públicos esenciales que demandan los ciudadanos y para construir la infraestructura económica que el país demanda con urgencia, el recaudo es aún más insuficiente en un momento en que se inicia la construcción de una paz duradera con la implementación del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Farc. El conflicto armado, que ha durado más de cinco décadas, ha provocado 220 mil muertos, 6,8 millones de desplazados (el 14% de la población total), incommensurables dolores y temores, y grandes deudas con las víctimas que la Corte Constitucional ha declarado población vulnerable. (Espitia et al. 2017).

Otros factores que determinan de deficiente estructura del sistema tributario:

**Recaudo insuficiente:** (Olivera, Pachon & Perry. 2009) señalan que a pesar del incremento originado en los recaudos por un sin número de reformas tributarias a partir de 1990, el gasto público por transferencias a las regiones, pagos de pensiones, gastos sociales, de defensa y justicia han crecido con mayor rapidez, lo que hace el recaudo insuficiente frente a las necesidades de asignación de recursos.

**Tasas de tributación poco competitivas:** En general, las tasas nominales para las empresas no son competitivas a nivel internacional pues superan notoriamente las que pagan en países similares o donde se domicilian los principales competidores de los productores colombianos de bienes y servicios. En 2016 la tasa nominal del impuesto de renta de las empresas, combinada y con diversos nombres, era de un 40% y habría llegado al 43% en 2018. Cabe señalar que la Reforma de 2016 redujo al 34% la tasa nominal del impuesto de renta de las empresas y eliminó el impuesto sobre la renta para la equidad CREE. No obstante, dichas tasas nominales, las tasas que muchas empresas pagaban efectivamente eran bastante menores, con sus consiguientes efectos regresivos y negativos sobre el recaudo. La sobrecarga tributaria nominal a las empresas induce a que muchas busquen todo tipo de excepciones y prebendas para

reducir la tasa nominal a una tasa efectiva mucho menor o a que simplemente evadan el pago cargando a la empresa gastos ajenos para reducir su base gravable. Así, mantienen contabilidades poco transparentes que les impiden recurrir al mercado de capitales para financiarse. (Espitia et al. 2017).

**Baja productividad:** la productividad de un impuesto se define como “la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva” (Perry, 2010 pag. 20). Para el caso de Colombia la productividad de los impuestos es baja y se origina por las combinaciones de exceso de exenciones, beneficios tributarios, y tendencias a la elusión y evasión.

**Inequidades y distorsiones:** las inequidades y distorsiones tributarias se generan por la proliferación de privilegios a sectores determinados, exenciones, deducciones, rentas exentas, tasas preferenciales, excesivo número de tarifas y gravámenes distorsionantes que castigan el empleo formal. (Perry, 2010).

### **III. REFORMAS TRIBUTARIAS**

#### **1. ¿Qué es una reforma tributaria?**

En Colombia existe una estructura de impuestos, la cual determina quien o quienes deben o no pagar esta tributación, así como el motivo de ello y la cantidad que deben pagar. Sin embargo, dependiendo de las políticas del gobierno y del desempeño de la economía, esta estructura se debe modificar. A esta modificación se le llama reforma tributaria.

Dado lo anterior, una reforma tributaria cambia uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscándose a través de ella, aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos. (McCONNELL, Campbell R. y BRUE, Stanley L., 1997). Por ejemplo: si el Estado tiene unas finanzas públicas sanas, una administración eficiente, su población tiene un nivel de vida aceptable y la economía tiene un desempeño sobresaliente, posiblemente no necesite de todos los ingresos que esté recibiendo, por lo que puede hacer una reforma tributaria que disminuya la cantidad de impuestos que cobra a los habitantes, situación que no refleja tal realidad en Colombia. En el caso contrario al anterior es aquel en el que las reformas tributarias buscan aumentar la cantidad de dinero que el Estado recibe por concepto de impuestos.

Los criterios para determinar la carga tributaria del Estado establecen que las personas, empresas u organizaciones, deberán pagar más si estos se benefician en mayor cantidad de los bienes y servicios que el Estado proporciona. Sin embargo, existe una gran dificultad para determinar los beneficios que recibe cada uno; es decir, los beneficios son difíciles de contabilizar y, por lo tanto, es difícil imponer impuestos a tales personas, empresas u organizaciones. De igual forma el principio de capacidad de pago indica que los impuestos deben basarse en el ingreso y en el patrimonio de las personas, empresas u organizaciones. (Lozano I. 1998, pag. 99).

## **2. Reforma 1819 de 2016.**

El 29 de diciembre de 2016, el Expresidente Juan Manuel Santos sancionó la reforma tributaria que, de esta manera, se transformó en la Ley 1819 de 2016, la cual incluyó además de cambios estructurales al sistema tributario, el aumento del IVA y la penalización de los evasores. Esta ley se hizo vigente el 1° de enero de 2017 con el objetivo de recaudar, en el primer año, cerca de 6,5 billones de pesos adicionales y, para los próximos 5 años algo más de 22 millones de pesos para cubrir el déficit fiscal.

La reforma tributaria puesta en consideración del Congreso de la República siguió los lineamientos los lineamientos señalados en el informe final de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria y las recomendaciones del Plan de Acción contra la erosión de la Base imponible y el traslado de beneficios o “Plan de Acción BEPS” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para unirse de esta manera a los esfuerzos internacionales en la lucha contra la evasión y elusión tributaria internacional. (Ríos, J. 2017)

### **2.1. Cambios relevantes de la reforma 1819 de 2016.**

**Aumento del IVA:** Se aprobó un incremento de Iva de tres puntos. La canasta básica que publica el DANE da cuenta de que 59% de estos productos pagan la tarifa completa de este impuesto, por lo que estos fueron los artículos a los que se les aplicó un IVA del 19%. Entre estos productos se encuentran; las pastas, margarinas, aceites, cereales, embutidos, ropa etc.

**Nuevo régimen para las personas naturales:** La reforma estableció la eliminación impuesto mínimo alternativo IMAN e IMAS de las personas naturales y creando un sistema de renta cedular dividido en varias secciones para especificar el tipo de ingreso: rentas laborales, de pensiones, no laborales, de capital, dividendos y participaciones.

**Modificación de la tasa del impuesto de renta para las empresas:** las personas jurídicas pararon de pagar el impuesto a la riqueza, el CREE, la sobretasa CREE y el impuesto a la renta a solo pagar el impuesto de renta, el cual bajó de forma gradual del 40% al 33% en el 2019.



**Se crea el monotributo:** La reforma contemplo este impuesto orientado a formalizar cerca de 300.000 tenderos, pero sol aplicaba para personas naturales, quienes se beneficiarían con un ahorro para la vejez y una cobertura en materia de riesgos laborales.

**Impuesto verde:** La reforma creó el impuesto verde, con el fin de apalancar compromisos adquiridos del país en materia ambiental. Se aprobó un impuesto a los combustibles fósiles para el consumo nacional.

### **3. Reforma 1943 de 2018 “Ley de financiamiento”**

El pasado 28 de diciembre de 2018, bajo el mandato del presidente Iván Duque Márquez fue sancionada la Ley 1943 de 2018, mediante la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio presupuestal general, en desarrollo del Artículo 347 de la Constitución Política de Colombia. La iniciativa puesta en consideración del Congreso de la República perseguía balancear el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019, aumentar el crecimiento económico, avanzar en la progresividad, simplificar el sistema tributario y garantizar la sostenibilidad del país y, en suma, pretendía ingresos por \$14 billones de pesos, no obstante, con las modificaciones que se efectuaron en el trámite legislativo, se estimó un recaudo de cerca \$7 billones. (Ríos, J. 2019)

#### **3.1. Cambios relevantes en la reforma 1943 “Ley de financiamiento”**

**Nuevos cambios al sistema cedular:** se reduce el número de cedulas con las que se presentaba la declaración de renta de personas naturales pasando de 5 a sólo 3 cedulas, creando la cedula general que unificó las de trabajo, de capital y las no laborales, conservando las cédulas de pensiones y la de dividendos y participaciones.

**Impuesto sobre la renta para persona jurídicas:** reducción gradual de un 1% por año sobre la tasa impositiva del impuesto, pasando de 33% a un 30% para el 2022. Se crea una sobre tasa del 36% para el 2020, 34% para el 2021 y del 33% para el 2022 para todas las entidades

financieras con una renta gravable superior al 12.000 uvt. El porcentaje de renta presuntiva se reduce del 1.5% al 0.5% para el 2020, A partir del 2021 la tarifa será 0%.

**Incentivo tributario para empresas de la economía naranja:** se consagran como exentas por un término de 7 años las rentas obtenidas por nuevas empresas constituidas antes del 31 de diciembre de 2021 cuyo objeto social sea el desarrollo e industrias de valor agregado tecnológico y actividades creativas.

**Impuesto complementario de normalización tributaria:** Únicamente para el año 2019 se crea un impuesto dirigido para aquellas personas que al 1° de enero de 2019 tenían activos omitidos o pasivos inexistentes en las declaraciones de rentas anteriores.

**Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación:** se crea este régimen que reemplazaría al sistema de monotributo el cual no cumplió con las expectativas del gobierno. Con el nuevo régimen simple, se pretende simplificar, formalizar, y facilitar el cumplimiento tributario, a través de la integración del impuesto sobre la renta, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio independiente de la jurisdicción y el IVA cuando se desarrolle actividades de tiendas pequeñas, minimercados, micromercados y peluquerías.

Durante el 2019, año en que estuvo vigente la reforma 1943 de 2018 o “Ley de financiamiento”, esta presentó una serie de demandas ante la Corte Constitucional debido a para la aprobación, se incurrieron en una serie de errores de procedimiento en el trámite de iniciativa del Gobierno en el Congreso, así que este alto tribunal la derogó por completo. En sentencia C-481/2019 la Corte Constitucional resuelve: *“Declarar INEXEQUIBLES los artículos de la Ley 1943 de 2018 no comprendidos en el resuelve anterior, por vicios de procedimiento en su formación... DISPONER que (i) la declaratoria de inexequibilidad prevista en el resolutive segundo surtirá efectos a partir del primero (1o.) de enero de dos mil veinte (2020), a fin de que el Congreso, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique, derogue, modifique o subrogue los contenidos de la Ley 1943 de 2018; (ii) los efectos del presente fallo sólo se producirán hacia el futuro y, en consecuencia, en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas consolidadas...”*

La decisión de la Corte entró a regir desde el 1° de enero de 2020, es decir, la norma estuvo vigente hasta la fecha, a fin de que el Congreso expidiera el régimen que ratifique, derogue, modifique los contenidos de la Ley. En ese sentido si para el 31 de diciembre de ese año el Congreso no había tramitado una nueva Ley, se revivirán todas las disposiciones o tributos que esta ley había derogado. (Sentencia 481, Corte Constitucional, octubre 16 de 2019).

#### **4. Reforma 2010 de 2019 “Ley de Crecimiento Económico”**

El día 27 de diciembre de 2019 fu promulgada la ley 2010 de 2019 de Crecimiento Económico, por medio de la cual se adoptan normas para la promoción de crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la ley 1943 de 2018 y se dictaron otras disposiciones. La nueva ley recoge entonces las disposiciones contenidas en la Ley de Financiamiento tales como: la creación del régimen simple de tributación, la disminución progresiva de la tarifa del impuesto de renta para las personas jurídicas, la reducción de la renta presuntiva, la normalización tributaria y las medidas que pretendían combatir la evasión y el abuso tributario, efectuando en todo caso algunos ajustes para reconocer los fallos de la Corte Constitucional que declararon la inexecutable de algunas normas y corregir inequidades o ausencias normativas de la reforma anterior. (Ríos, J. 2020).

##### **4.1.Cambios relevantes en la Reforma 2010 de 2019 “Ley de Crecimiento”**

Esta ley conserva en gran medida los cambios presentados por su antecesora teniendo unas pequeñas variaciones en la forma mas no en el fondo o su estructura. Una de las novedades relevantes está asociada al impuesto sobre las ventas:

**Paquete social de IVA:** a partir del próximo año se realizará la devolución del IVA al 20% de la población más vulnerable. Esto será una compensación monetaria.

**Tres días sin IVA al año:** también fue incluido un artículo que aprobó los tres días sin IVA, los cuales se realizarían en los meses de enero, julio y octubre exigiendo ciertos requisitos,

como que el pago de haga a través de medios electrónicos, es decir con tarjetas débitos o créditos.

**Excepción del pago de salud para pensionados:** Otras de las medidas que aprobó el senado, y que inicialmente trajo el gobierno, fue la excepción del pago de salud para los pensionados. Inicialmente, la idea era que la cotización mensual en salud al régimen contributivo a cargo de los pensionados, con una mesada de un salario mínimo, bajara a 8% en 2020 y 2021 y a partir de 2022 sea de 4%. No obstante, ahora la medida también cobijó a los pensionados que ganen hasta dos salarios mínimos, aunque en este caso la reducción será de 12% a 10%.

Las continuas reformas tributarias han desencadenado un alto grado de inestabilidad; a pesar de que han logrado aumentar el recaudo de impuestos también han generado un retroceso en la estructura fiscal del país y su eficiencia (Cardenas & Mercer, 2005), y se han visto afectados aspectos como la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico.

## CONCLUSIONES

Mientras no se generen políticas claras que contrarresten las causas con las que hoy se toman decisiones en materia tributaria, el país va a seguir sometido a constantes reformas tributarias año tras año debido a que el recaudo y la administración de los recursos sigue siendo insuficiente para cubrir los gastos de funcionamiento y política de inversión social. Diversos sectores de la economía, la política y organismos económicos internacionales, plantean el desarrollo de una reforma estructural que contribuya a la modernización del sistema tributario que debido a sus múltiples reformas se ha vuelto deficiente y complejo.

La complejidad del Sistema tributario en Colombia incide en la informalidad, en la evasión y la elusión, pues no es un sistema eficaz que impone grandes tributos a las empresas y a las personas naturales de clase media, no incentiva la creación de nuevas empresas y no genera confianza a nuevos emprendedores, adicionalmente es un sistema que conlleva múltiples trámites a los cuales deben someterse los contribuyentes para poder cumplir con sus obligaciones fiscales, como consecuencia, esta complejidad aumenta los índices de informalidad de la economía colombiana y esta a sus vez impacta en el nivel de recaudo de ingreso fiscales del gobierno nacional.

La estructura tributaria no mejora la distribución del ingreso ya que las constantes reformas tapan huecos fiscales a corto plazo careciendo de todo estudio estructural que la haga consolidarse como una reforma consolidada y cumpla con los requerimientos y necesidades que demanda el estado, los contribuyentes y la sociedad en general. Además, la tributación recae sobre unos pocos, la evasión es un problema que cada vez se viraliza y cobra importancia en el país y el gobierno ha demostrado incompetencia para abordarlo de fondo.

## REFERENCIAS

Cárdenas, M. & Mercer-Blackman, V. (2005). El Sistema Tributario Colombiano: *Impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Bogotá, Fedesarrollo.

González, F. & Calderón, V. Reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

Perry, G. (2010). Hacia una reforma tributaria estructural 2010-2014: propuestas de política pública. Bogotá, La Imprenta editores.

Portal Actualícese (2019). Obtenido de <https://actualicese.com/definicion-y-principios-del-sistema-tributario/>

Rios, J. (2017). Resumen Ejecutivo Ley 1819. Bogotá, KPMG

Rios, J. (2019). Ley de Financiamiento: *aspectos relevantes*. Bogotá. KPMG

Rios, J. (2020). Ley de Crecimiento: *aspectos relevantes*. Bogotá. KPMG

Tancara, C. (1993). La investigación documental. Volumen 17. La Paz. Instituto de Investigaciones Sociológicas “Mauricio Lefebvre”