

Un acercamiento a la obligación tributaria en Colombia

An approach to tax obligations in Colombia

Wilson Andrés Valencia Pérez*

Resumen

La obligación tributaria se configura para el país en un elemento fundamental que permite cumplir con los fines del Estado definidos en el Art. 2 de la Constitución, de la misma manera que es necesaria para redistribuir la riqueza, estabilizar la economía, permitiendo su crecimiento, y asegura que se puedan desarrollar programas y políticas encaminadas a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población, en la medida en que los recursos obtenidos sean bien distribuidos. Esta responsabilidad, cuyo control recae directamente en cabeza de la administración pública, cuenta con la colaboración de aquellos profesionales o entidades privadas que ayudan a determinar las cargas tributarias de los particulares y en general de toda la población, teniendo presente los principios y normas que rigen el sistema tributario del país.

Palabras clave: *obligación tributaria, sistema tributario colombiano, responsabilidad fiscal, legislación tributaria, evasión, elusión, beneficios tributarios.*

* Estudiante de 9.º semestre de Contaduría Pública. Universidad Católica de Oriente. Correo-e: wilson.valencia6286@uco.net.co

Abstract

Tax obligation is configured as a fundamental item for the country to accomplish State goals stated in Article 2 of the Constitution, along with the objectives of distributing wealth, stabilizing economy to make room for growth, and ensuring the development of programs and policies towards the meeting of unsatisfied basic needs among population, so long as resources obtained are fairly distributed. This responsibility, which rests directly on the shoulders of public administration, is carried out also by professionals and private organizations that help to establish private citizen tax charges, as well as those of the whole population, following the rules and principles guiding the nation's tax system.

Key words: *tax obligation, Colombian tributary scheme, fiscal responsibility, tributary reforms, tax legislation, evasion, tax shelter, tax benefits.*

Introducción

El sistema tributario colombiano, soportado jurídicamente en la Constitución y las leyes emitidas por el Congreso de la República, y enmarcado dentro del Estado Social de Derecho definido por la norma superior, obliga a todos sus integrantes a participar de la vida económica nacional, haciéndolos responsables del desarrollo y la prosperidad general que propone la Carta Política de 1991, y de la cual emanan todos los principios que rigen y sostienen nuestra estructura económica, política, social, fiscal y legal. Esta estructura normativa nos lleva a pensar lógicamente que nuestros tributos están debidamente soportados y, por consiguiente, aceptados por todos los miembros del Estado, sin distinción de la posición o responsabilidad que se tenga dentro de este.

Asiste por tanto a todos los nacionales, y a los extranjeros que desarrollan sus actividades en el país, la obligación de conocer y cumplir con las normas tributarias establecidas, encaminadas a proveer recursos al Estado para el cumplimiento de sus fines. Frente a este aspecto, la responsabilidad de determinar y estudiar la obligación tributaria recae en particular sobre la academia, el sector productivo y el órgano legislativo del país, teniendo en cuenta que son estos estamentos de la vida nacional los que tienen las posibilidades científicas, económicas y legales para tales estudio y determinación.

Las cifras que constantemente en materia de recaudo fiscal muestra el gobierno nacional dan una idea de la importancia de las contribuciones que hacen los sujetos pasivos de la obligación tributaria, para financiar el gasto público (de funcionamiento y de inversión social) ejecutado por las entidades gubernamentales del nivel central y territorial, y sobre las cuales recae la responsabilidad de la administración de los recursos públicos y el desarrollo de la nación.

De otro lado, la dinámica fiscal del país no ha sido producto de una estructura nueva e improvisada, sino que ha evolucionado según se han presentado diferentes situaciones y momentos históricos (algunos coyunturales) que han determinado la creación de cargas tributarias, tal vez en su momento discutidas, pero que en manos de grandes hacendistas y buenos administradores del sector público han sido determinantes para el crecimiento de la economía y del país en general. Ello no quiere decir que nuestra estructura fiscal sea del todo buena y que además no tenga fallas en su construcción; prueba de ello es la constante dinámica reformista que el gobierno de turno propone de acuerdo a sus propios lineamientos, intereses y políticas encaminados a dar solución oportuna a problemas sociales estructurales o calamidades puntuales.

En este sentido se enmarcan los planteamientos de este artículo, el cual pretende hacer un acercamiento a los principios y características

generales del sistema tributario colombiano, no de manera muy técnica, sino más bien desde una perspectiva crítica y constructiva, basada en los conocimientos adquiridos durante la formación de pregrado en Contaduría Pública en la Universidad Católica de Oriente, y acudiendo a otras fuentes y autores que han hecho aportes significativos al desarrollo y la estructuración del sistema tributario nacional.

Finalmente, se pretende demarcar la importancia que para el Estado colombiano tiene el cumplimiento de la obligación tributaria como garantía para alcanzar sus fines, y además se plantean algunas dificultades y retos que tiene nuestro sistema tributario para hacerlo más comprensible y aceptable para los contribuyentes.

Nuestro sistema tributario: alcances y retos

En rueda de prensa el 3 marzo de 2011, y evaluando el comportamiento de los ingresos

tributarios para el primer bimestre del año, el ministro de hacienda y crédito público, Juan Carlos Echeverry (2011a), expresó que “el recaudo total en renta fue de \$1,4 billones, en el impuesto a las ventas de \$3 billones, en retenciones de \$5 billones y en el Gravamen a los Movimientos Financieros de \$725 mil millones”, lo que significó un aumento de \$620 mil millones con respecto al mismo periodo del año anterior. Estas cifras muestran de manera general el importante papel de los ingresos tributarios para la hacienda pública y el desarrollo económico del país, los cuales son administrados por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—.

La figura 1 refleja el comportamiento de los ingresos tributarios nacionales durante el bimestre enero-febrero de 2011, en un informe presentado por el ministro de hacienda y crédito público a la Asociación de Instituciones Financieras —ANIF— al inicio del año.

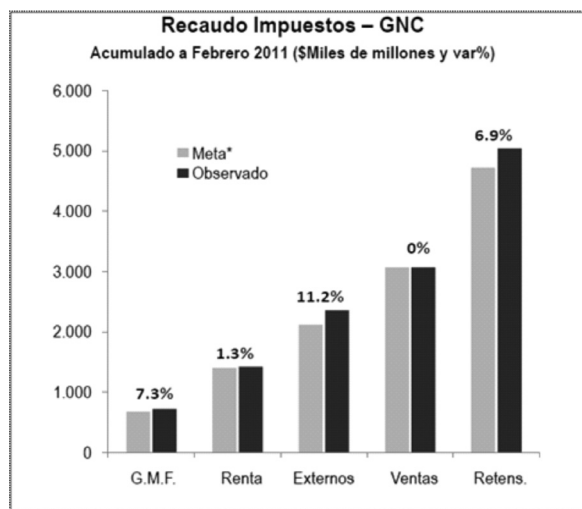


Figura 1. Comportamiento de los ingresos tributarios nacionales (ene.-feb. 2011)

Fuente: Echeverry (2011b).

Con el referente de estas cifras y con el fin de hacer en este documento un acercamiento a la fundamentación y dinámica de los ingresos del Estado, es pertinente devolverse rápidamente en la historia del país durante el último siglo para hacer memoria del doctor Esteban Jaramillo (Pinzón, 1997) quien, en las primeras décadas del siglo XX, ejerció como ministro de hacienda en varias administraciones, y ayudó en gran medida a organizar las bases que definirían la estructura del sistema tributario en Colombia, en temas tan importantes como la creación y organización del impuesto a la renta, y en la creación y estructuración del Banco de la República, la Caja Agraria (hoy Banco Agrario) y la Contraloría General de la República. Además contribuyó a la definición de algunas rentas territoriales y al desarrollo de una sana política de gasto público que guardase equilibrio con los ingresos del Estado, entre otros aportes fundamentales en materia económica y fiscal, y que aún en nuestros días, con modificaciones propias del devenir de la historia, tienen aplicación y funcionalidad.

En este sentido, y ya de nuevo en nuestra época, la obligación tributaria en Colombia ha sido ampliamente estudiada y desarrollada. Aunque con muchas fallas, se ampara en los principios constitucionales consagrados en la carta de 1991 y es aplicable a todos los colombianos y extranjeros residentes en el país.

Nuestra Constitución establece como deber de los ciudadanos “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los postulados de justicia y equidad” (Art. 95 Numeral 9), y define además como fines del Estado “[...] Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, entre otros, dando de esta forma nacimiento a la obligación tributaria como un conjunto de principios y normas tendientes al logro de los

postulados constitucionales, la supervivencia y el crecimiento de la economía nacional y el logro del bienestar general de toda la población.

Bajo esta perspectiva, el sistema tributario del país responde a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, y además es establecido mediante leyes expedidas expresamente por el Congreso de la República, institución de elección popular a la que se le atribuye la potestad exclusiva de crear las cargas impositivas que rigen en los niveles nacional y territorial (Colombia, 2008).

Siendo congruentes con estos planteamientos, estamos de acuerdo entonces en que el sistema tributario es producto del consenso nacional expresado en la Constitución y en la voluntad del pueblo delegada en el órgano legislativo, lo cual permite concluir que su carácter legal lo hace de obligatorio cumplimiento para todos los estamentos que participan de la vida nacional como el gobierno, los ciudadanos, el sector productivo y, en general, todos los agentes que por el hecho de hacer parte del Estado son sujetos de obligaciones y derechos en materia fiscal.

Hasta este punto podría quedar claro que si la obligación tributaria se orienta al logro de todos los fines del Estado y se enmarca en principios constitucionales y legales ha de ser de obligatorio cumplimiento para los contribuyentes o sujetos pasivos, quienes, según sea el tipo de impuesto que les sea aplicable, son los que soportan las cargas tributarias. En palabras de Manosalva Afanador (2011, p. 18):

Un sistema tributario debe reconocer expresamente que es obligación / deber de todo miembro de la comunidad el participar en el sistema mismo contribuyendo a las finanzas del Estado en la forma establecida en la Constitución, en la norma jurídica que contenga el sistema tributario, y en la ley, con miras a proveer los recursos para el efectivo mejoramiento del bienestar de la comunidad.

Sin embargo, el país aún no logra tener una estructura impositiva integrada y de aceptación general porque existen muchos vacíos normativos, lo cual se evidencia en las múltiples reformas tributarias —la mayoría de ellas de tipo estructural—, que los gobiernos de turno plantean, algunas veces motivados por situaciones coyunturales de la economía o de calamidad social o ambiental, pero que generan traumatismos e inconformidades en el contribuyente, y que además permiten la evasión o en su momento la elusión de impuestos, así como la inequidad, que se manifiesta en el manejo del sistema tributario y de distribución de los ingresos.

De otro lado, y aun teniendo en cuenta la aceptación por el principio de legalidad del sistema tributario, el manejo no muy transparente de los recursos del Estado obtenidos vía sistema tributario genera desconfianza tanto en el ciudadano del común como en el empresario, quienes ven en ese manejo prácticas fraudulentas que erosionan el erario público y quitan recursos para la oportuna y adecuada satisfacción de necesidades básicas de la población y para las inversiones en infraestructura, tan necesarias para el crecimiento económico que necesita Colombia en el actual contexto económico mundial. Como prueba de esta afirmación vale la pena recordar hechos recientes, como el manejo de los recursos del programa Agro Ingreso Seguro, los escándalos de contratación en el distrito capital, el manejo de las regalías en el país, el escándalo de la DIAN por las devoluciones fraudulentas del IVA, entre otros.

En este mismo sentido, reviste particular importancia la Ley 1430 de 2010, sus decretos reglamentarios y el proyecto de reforma tributaria que se abre paso en el Congreso de la República en el presente año. La Ley 1430, si bien ha creado algunos beneficios, ha generado confusiones para muchos contribuyentes y empresas que han tenido que modificar su estructura legal y su

planeación fiscal. El doctor Gustavo Humberto Cote Peña (2011, p. 30), en referencia a las reformas establecidas y en curso, expresa que “ojalá [...] veamos normas que unifiquen las tarifas del IVA, eliminen exenciones y privilegios, simplifiquen realmente los trámites, minimicen el frondoso y confuso árbol en que se ha convertido el Estatuto Tributario y establezcan limitaciones y sanciones al abuso de los funcionarios públicos que ejercen funciones de control tributario”. Valga la pena decir, sin caer en exageraciones, que la normatividad en materia tributaria en el país es tan cambiante como el clima.

Esta dinámica reformista del Estado colombiano obliga además a las empresas a orientar sus esfuerzos hacia una planeación fiscal adecuada y consistente con las posibilidades que las normas existentes y las nuevas les permiten para obtener beneficios y, en general, para cumplir con la obligación tributaria. En este aspecto, dice Gómez Villarraga (2011, p. 204), “la planeación fiscal, actualmente se ha configurado como una herramienta de la administración que genera beneficios económicos sin perjuicio de la Hacienda Pública”, dejando claro que en manos de los administradores de las empresas quedan todas las posibilidades para aprovechar la norma en beneficio propio, pero sin descuidar la importancia de cumplir las obligaciones tributarias.

Para el caso particular de quienes ejercen la profesión contable en el país, el sistema tributario presenta grandes desafíos, en el sentido que obliga a mantener una actualización permanente e implica hacer una interpretación adecuada de las normas para no incurrir en sanciones o inconsistencias en las declaraciones tributarias y demás información financiera de sus clientes, empleadores o de las empresas que dirigen o asesoran, teniendo en cuenta que, como lo plantea Cote Peña (2011, p. 30), “la presentación desordenada de las nuevas normas genera dificultades en la aprehensión de su contenido

por parte de los ciudadanos [...] e induce mayores complejidades en los regímenes existentes, obstaculizando su debida aplicación”.

Finalmente, la obligación tributaria, como objeto de estudio fundamental de la Contaduría Pública, sin decir que para otras profesiones no sea importante, implica para la academia (estudiantes, docentes, instituciones educativas) y para el sector real de la economía, una responsabilidad superior, en cuanto estos profesionales se convierten en los agentes que frente al Estado tienen la potestad de entender, interpretar y aplicar la normatividad en beneficio del sistema fiscal y obviamente de los contribuyentes, sean personas naturales o jurídicas que aprovechando los beneficios de las normas se apoyan en ellas para mejorar su competitividad, para impulsar su crecimiento y para cumplir adecuadamente con la obligación tributaria.

Conclusiones

Al revisar las cifras recientes en materia de recaudo fiscal, para el Estado colombiano es fundamental el cumplimiento de la obligación tributaria por parte de los contribuyentes, de manera que se pueda tener disponibilidad de los recursos necesarios para sostener el desarrollo económico y social del país.

Aunque el sistema tributario colombiano ha sido ampliamente desarrollado en cada momento histórico por hacendistas y estudiosos de las finanzas públicas, en el contexto económico actual aún se plantean retos importantes para alcanzar un sistema ágil y comprensible, que facilite el cumplimiento de la obligación e impulse el desarrollo económico del país; esto, claro está, enmarcado siempre dentro de un manejo transparente de los recursos obtenidos vía impuestos.

Las reformas al sistema tributario que se abren paso en el legislativo nacional y en atención a la complejidad de nuestra estructura fiscal deberán establecer normas que simplifiquen o hagan más comprensible la obligación tributaria, especialmente en materia de impuestos nacionales como el IVA o el impuesto a la renta, sin entrar a considerar otros impuestos territoriales.

Si bien el sistema tributario es objeto de estudio de muchas profesiones y de la academia en general, la mayor responsabilidad corresponde a la profesión contable, sobre la cual recae la responsabilidad de aplicar las normas tributarias y determinar las cargas impositivas de los contribuyentes, de modo que se cumpla adecuadamente con la obligación tributaria sin defraudar el fisco nacional, y a la vez se puedan aprovechar los beneficios económicos que permite la ley.

Referencias

Colombia. Presidencia de la República (2008). Constitución Política de 1991. [Actualizado en mayo de 2008].

Cote Peña, Gustavo Humberto (2011, enero-febrero). Confusiones de la reforma tributaria. *Revista ANDI*, 226.

Echeverry, Juan Carlos. Ministro de Hacienda y Crédito Público (2011a, 3 de marzo). Rueda de prensa. Bogotá D.C.

_____ (2011b, 16 de marzo). Perspectiva de la Economía Colombiana, ANIF. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/PRESENTACION%20MINISTRO%20ANIF%2016%20DE%20MARZO%20DEF%20\(3\).pdf](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda/PRESENTACION%20MINISTRO%20ANIF%2016%20DE%20MARZO%20DEF%20(3).pdf) [Consultado el 2 de abril de 2011].

Gómez Villarraga, Fernando (2011). Fortalecimiento empresarial. *Revista internacional Legis de Contabilidad y Auditoría*. Bogotá D.C.

Manosalva Afanador, Enrique (2011). Apuntes para un sistema tributario racional en Colombia. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, 64.

Pinzón, Martín Alonso (1997, 8 de noviembre). Esteban Jaramillo, hacendista y humanista. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-682747> [Consultado el 15 de Marzo de 2011].

i

