



Revista de Derecho Privado
E-ISSN: 1909-7794
mv.pena235@uniandes.edu.co
Universidad de Los Andes
Colombia

Lozano Rodríguez, Eleonora
Tributación de pequeños contribuyentes y regímenes simplificados en Colombia
Revista de Derecho Privado, núm. 51, enero-junio, 2014, pp. 1-14
Universidad de Los Andes
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360033222006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



TRIBUTACIÓN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES Y RÉGIMENES SIMPLIFICADOS EN COLOMBIA

ELEONORA LOZANO RODRÍGUEZ

Artículo corto

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Revista de Derecho Privado N.º 51
Enero - Junio de 2014. ISSN 1909-7794

Tributación de pequeños contribuyentes y regímenes simplificados en Colombia

Resumen

A partir de las diferentes tensiones presentes en la tributación de los pequeños contribuyentes en el contexto internacional, el artículo ubica la evolución de la normativa tributaria en Colombia concluyendo que adolece de un diseño lógico y coherente que facilite la formalización y el cumplimiento tributario de los pequeños contribuyentes.

Palabras clave: Tributación, pequeños contribuyentes, regímenes tributarios simplificados, Ley 1429 de 2010, Ley 1607 de 2012.

Taxation of small contributors and simplified tax schemes in Colombia

Abstract

From the different tensions present in the taxation of small contributors in the international context, the paper locates the evolution of the colombian tax law concluding that suffers from a logical and coherent design that facilitates the formalization and tax compliance for small taxpayers.

Keywords: Taxation, small taxpayers, simplified tax regimes, Law 1429 of 2010, Law 1607 of 2012.

Tributação de pequenos contribuintes e regimes simplificados na Colômbia

Resumo

A partir das diferentes tensões presentes na tributação dos pequenos contribuintes no contexto internacional, o artigo localiza a evolução da normativa tributária na Colômbia concluindo que padece de um desenho lógico e coerente que facilite a formalização e o cumprimento tributário dos pequenos contribuintes.

Palavras-chave: Tributação, pequenos contribuintes, regimes tributários simplificados, Lei 1429 de 2010, Lei 1607 de 2012.

SUMARIO

Introducción – I. TENDENCIAS INTERNACIONALES – II. EL CASO COLOMBIANO – III. RECOMENDACIÓN FINAL – Referencias.

Tributación de pequeños contribuyentes y regímenes simplificados en Colombia*

Eleonora Lozano Rodríguez**

Introducción

El tratamiento tributario de los pequeños contribuyentes no es una discusión novedosa en el ámbito académico. Diferentes análisis de derecho comparado han concluido que el péndulo tributario oscila entre regímenes que consagran sistemas simplificados y sistemas generales. Dentro de las múltiples ventajas que esbozan quienes abogan por la simplificación se encuentran motivaciones a favor de la cultura tributaria, donde es importante que todas las personas contribuyan sean grandes o pequeñas; en contraposición, hay quienes argumentan que dichos tratamientos especiales conducen a que contribuyentes con mayor capacidad económica realicen maniobras financieras y jurídicas con el

fin de adaptarse al sistema más favorable definido para el pequeño contribuyente (“enanismo fiscal” en términos de González, 2006). Ahora, también existen en el contexto internacional esquemas simples, pero generales, como lo son los impuestos de tarifa plana o *flat tax*,¹ tendencia tributaria que no puede ser desconocida al abordar estas temáticas.

Por ejemplo, y para el caso latinoamericano, González (2006) concluye que la gran mayoría de países poseen regímenes especiales de tributación para los pequeños contribuyentes,²

* Cómo citar este artículo: Lozano Rodríguez, E. (Junio, 2014). Tributación de pequeños contribuyentes y regímenes simplificados en Colombia. *Revista de Derecho Privado*, 51.

** Abogada, economista y magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Doctora en Derecho, Universidad de Salamanca. Directora de la Maestría en Derecho y de la Especialización en Tributación, y profesora asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

1 Sistema tributario en donde existe un impuesto que grava con una tarifa marginal los ingresos de los grupos familiares y las transacciones empresariales. Fue ideado por Robert E. Hall y Alvin Rabushka (1985) y ha sido establecido exitosamente en países como Estonia, Lituania, Letonia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia, Georgia, Rumania, entre otros. Empíricamente se ha demostrado que dicho sistema impositivo aumenta el recaudo, la formalidad laboral y la inversión empresarial, combate la inflación y simplifica el sistema por cuanto elimina la multiplicidad de tributos.

2 Para FUNDES, organización internacional privada que promueve el desarrollo sostenible y ecoeficiente de la pequeña y mediana empresa en Latinoamérica, la alta carga impositiva, la multiplicidad de impuestos y la frecuencia en las reformas tributarias son uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las mipymes. Por tal motivo propone que a través de un régimen especial “temporal” se permita la formalización tributaria de estas empresas, lo cual conduciría a: 1. Reducir

pero que existen diferenciaciones en cuanto a si aplican más de un régimen especial,³ incluyen a personas naturales o jurídicas,⁴ los factores a considerar para determinar los contribuyentes incluidos (v. g. ingresos brutos, nivel de ventas, parámetros o magnitudes físicas),⁵ la técnica aplicada (v. g. cuota fija o porcentaje sobre ingresos brutos)⁶ y, finalmente, cuáles son los impuestos “sustituidos” (v. g. renta, IVA, seguridad social).⁷

El estudio de González (2006, pp. 54-56) le apuesta al diseño de regímenes especiales de tributación, recomendando en líneas generales que: 1. Deben ser lo más sencillos posible, privilegiando la simplicidad a la equidad del sistema; 2. Optar por el sistema de “cuota fija”, dado que al no requerir registros ni liquidaciones ofrece mayor simplicidad y, además, su bajo monto conlleva a leves impactos en los ingresos de

estos contribuyentes; 3. Combinar la técnica de categorías con base en los ingresos brutos junto con la de magnitudes físicas de carácter general, distinguiendo entre servicios, comercio, industria y sector primario por sus diferencias en rentabilidad y valor agregado; 4. Las ventas o prestaciones que realicen los contribuyentes de regímenes especiales no deben generar crédito fiscal en el IVA ni sus facturas han de permitir a los compradores deducir los gastos en el impuesto sobre la renta, siendo el ideal que dicha deducibilidad sea aplicada únicamente por contribuyentes que vendan o presten servicios a consumidores finales; 5. Actualizar constantemente estos regímenes para evitar el “enanismo fiscal” y la desidia en la fiscalización por parte de la administración; 6. Cubrir no solo a las microempresas uniempresariales sino también a las pymes, en especial en lo relativo al impuesto sobre la renta a través de regímenes presuntivos que tiendan a la simplificación del tributo y la instrumentación de medidas específicas de estímulo fiscal; y, 7. Asegurar un rol proactivo de la administración para la aplicabilidad y legitimidad de estos regímenes, con el personal y estrategias de fiscalización eficientes para tal fin.

I. TENDENCIAS INTERNACIONALES

Pues bien, el tema es tan sensible en el ámbito latinoamericano que, también en el año 2006, se llevaron a cabo en Argentina las XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario donde se abordó en concreto la “determinación objetiva de la base imponible en la renta apli-

la informalidad; 2. Fomentar la creación de empresas, 3. Disminuir la evasión; y 4. Generar estadísticas más reales. Información disponible en <<http://www.fundes.org>>, consultada el 6 de abril de 2013.

- 3 Según el estudio de González (2006), cerca de un 50% de los países aplica más de un régimen simplificado.
- 4 En un número mayor de jurisdicciones los regímenes especiales son aplicables a personas naturales más que a personas jurídicas (González, 2006).
- 5 La gran mayoría de las jurisdicciones aplican, además de los ingresos brutos o el nivel de ventas, magnitudes físicas de fácil constatación, como por ejemplo: superficie afectada por la actividad, energía eléctrica consumida, número de locales o establecimientos utilizados, valor del inventario, valor de compras efectuadas, consumo telefónico, valor de activos (González, 2006).
- 6 La técnica presuntiva de cuota fija es la más aplicada, dada su simplicidad y el hecho de que no exige el cálculo y liquidación del tributo (González, 2006).
- 7 Un 50% de las jurisdicciones emplea regímenes simplificados para un solo tributo (renta o IVA), un 50% para ambos (renta e IVA) y algunos (Argentina, Brasil y Uruguay) incluyen también seguridad social (González, 2006).

cable a la pequeña y mediana empresa”⁸ y se recomendó, entre otros, “simplificar la determinación de la base imponible en la renta de los pequeños y medianos empresarios mediante la adopción, en los tributos respectivos, de métodos de determinación de sencilla aplicación de carácter opcional para esos contribuyentes y respetuosos de las garantías constitucionales” (Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, 2006).⁹

La anterior discusión también se ha dado en el ámbito europeo y norteamericano. Thuronyi (2003, pp. 302-304) reconoce que los países en vía de desarrollo o en transición son más proclives al uso de métodos presuntivos para gravar la renta de pequeños negocios y la agricultura y que solo algunos miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre ellos Francia, España y Turquía los incluyen en su legislación.¹⁰ Reconoce este autor que, pese a que la existencia de estos esquemas especiales simplifican la administración tributaria de estas rentas, existe un riesgo de “sobre simplificación” que puede llevar a

que los contribuyentes abusen de la normativa buscando exclusivamente su beneficio fiscal (el atrás denominado “enanismo fiscal”), unido a que su diseño tiende a ser arbitrario y a no corresponder exactamente al ingreso actual de los contribuyentes. También plantea que el uso de la tributación presuntiva con base en porcentajes de volumen de ventas o activos puede violar la equidad tributaria y que, por lo anterior, no ha sido usado con frecuencia en los países de la OCDE. Un caso diferente es, para Thuronyi, el norteamericano, donde existe un impuesto mínimo alternativo (AMT) que implica tarifas más bajas de tributación pero reglas de contabilización más estrictas, sobre todo en lo que tiene que ver con las limitaciones en deducciones en comparación con la tributación regular. El anterior esquema ha sido el resultado de la puja política que se ha dado en el Congreso norteamericano, que no ha permitido el desmonte de importantes beneficios y deducciones que algunos han ganado en el juego político y la imperiosa necesidad de la administración tributaria de poner a tributar a todos los contribuyentes, al menos mínimamente e inclusive a tasas inferiores que el sistema ordinario.

Thuronyi también ha estudiado la simplificación de esquemas de tributación indirecta concluyendo que existen jurisdicciones que establecen que los pequeños contribuyentes no deben registrarse y están, por lo tanto, exentos de IVA, situación que es desventajosa para ellos cuando venden a negocios que sí tributan, por cuanto no pueden imputar crédito por concepto del IVA incluido en el precio. La legislación japonesa, por ejemplo, ha mitigado este problema permi-

8 Las ponencias nacionales y comunicaciones técnicas pueden verse en: Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. (2006). *Memorias XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.

9 Información disponible en <http://www.iladt.org/documentos/detalle_doc.asp?id=397>, consultada el 7 de abril de 2013.

10 Recientemente un grupo de investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, liderado por J. J. Ferreiro Lapatz y financiado por el gobierno español, elaboró un completo *Informe sobre la simplificación del ordenamiento tributario. Base imponible, renta empresarial y beneficios fiscales*, que presenta el estado del arte de la tributación europea y latinoamericana de los pequeños contribuyentes, con importantes recomendaciones de diseño de política pública tributaria para el caso español. Ver también, para el caso español, Muleiro Parada, L. M. (2008). *La determinación objetiva: IRPF e IVA*. Madrid, España: Marcial Pons.

tiendo la deducción del impuesto implícito en compras con pequeños negocios exentos. Otra alternativa que ha sido explorada es permitir el registro voluntario de pequeños negocios, aunque la anterior estrategia ha generado problemas administrativos al contabilizar únicamente ítems de uso personal y no ventas gravables, por lo que algunas jurisdicciones están exigiendo un mínimo de ventas para poder acceder al registro. Finalmente, anota Thuronyi, los esquemas simplificados de IVA varían en el derecho comparado permitiendo a algunas jurisdicciones el uso de contabilidad de caja o períodos de tributación más largos que aquellos de grandes contribuyentes (2003, pp. 324-325).

Presentadas brevemente las tendencias internacionales analicemos ahora el caso colombiano. Lo primero que debe decirse es que la tributación de las pequeñas empresas¹¹ ha sido una constante preocupación de la administración tributaria colombiana y las discusiones que se han dado en el contexto internacional tienen plena vigencia en nuestra jurisdicción. Sin embargo, la legislación que se ha expedido en Colombia en los últimos quince (15) años ha sido desordenada y adolece de una estructuración lógica y estable como pretendo ahora demostrarlo.

11 Según la Ley 1450 de 2011, y hasta tanto el gobierno nacional no defina vía reglamento qué son las micro, pequeñas y medianas empresas, continúan vigentes las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Ley 590 de 2000, por las cuales deben cumplir las siguientes dos condiciones: micro (i. Planta de personal no superior a 10 trabajadores, ii. Activos totales excluida la vivienda por valor inferior a 500 smmlv), pequeña (i. Entre 11 y 50 trabajadores, ii. Activos entre 501 y 5.000 smmlv) y mediana (i. Planta de personal entre 51 y 200 trabajadores, ii. Activos entre 50.001 y 30.000 smmlv). Información disponible en <http://www.mipymes.gov.co/publicaciones.php?id=2761>, consultada el 18 de abril de 2013.

II. EL CASO COLOMBIANO

Antes del gobierno del presidente Juan Manuel Santos hubo un antecedente legislativo “frustrado”: el Régimen unificado de imposición para las pequeñas empresas (RUI), que consagraba un completo régimen tributario simplificado y especial para los contribuyentes y responsables de los impuestos sobre la renta y las ventas, liquidables en forma unificada, de manera potestativa para el contribuyente, sobre criterios de ingresos mínimos determinados objetivamente para cada actividad por la administración tributaria (v. g. comercio, prestación de servicios, ejercicio de profesiones independientes y liberales, agricultura, ganadería, empresas de carácter industrial y elaboración y venta de productos artesanales). Su norma de creación, artículo 28 de la Ley 488 de 1998, preveía que el régimen también podía extenderse al impuesto municipal de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros.

Sin embargo, la Corte Constitucional¹² declaró la inconstitucionalidad del artículo en mención argumentando que no podía existir discrecionalidad administrativa en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para la fijación de los elementos de la obligación tributaria, por cuanto se violaría el principio de legalidad consagrado, principal pero no exclusivamente, en el artículo 338 de la Constitución Política. Para la Corte:

12 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-740 del 6 de octubre de 1999. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

La posibilidad que confiere la norma legal a los pequeños contribuyentes del impuesto de renta y a los responsables del impuesto de ventas, de someterse voluntariamente al régimen unificado de imposición, considerado éste como un régimen simplificado para la cancelación de los tributos, no es argumento válido para sostener la constitucionalidad del precepto acusado. En efecto, no obstante significar una opción para los contribuyentes frente al régimen tributario general, es evidente que estos al acogerse a dicho régimen alternativo, están sometiendo a un nuevo impuesto que resulta creado sin el cumplimiento del mandato constitucional que exige, según el artículo 338, que los distintos elementos del tributo se definan directamente por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. En la práctica lo que la norma hace es crear un nuevo impuesto unificado, defiriendo en la administración tributaria la atribución de fijar los elementos del mismo, desconociendo así lo dispuesto en el artículo 338 constitucional.

Es importante precisar, sin embargo, que los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, salvaron su voto, argumentando que:

la disposición no creaba un impuesto, pero establecía una presunción sobre los ingresos que sirven de fundamento para establecer la base gravable de la obligación tributaria en los impuestos a la renta y a las ventas, y un modo de liquidación del tributo. Los demás elementos configurativos de la obligación tributaria, cuales son el sujeto activo, el pasivo, el hecho gravado, y la tarifa, no eran precisados por la norma, pues continuaban siendo señalados en las disposiciones generales que establecen estos aspectos para cada uno de los mencio-

nados tributos. La norma además, en cuanto preveía un modo específico de liquidación de la obligación tributaria, era de contenido dispositivo para el contribuyente a quien pretendía beneficiar, es decir él podía acogerse a ella o a las normas generales. La finalidad de la disposición no era otra que la de facilitar al contribuyente el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, y lograr una mayor eficacia en la recaudación del impuesto.

Se vislumbra, por lo tanto, un conflicto entre los magistrados que privilegiaron el principio constitucional de legalidad sobre el de eficiencia y quienes se oponían a tal ordenación. Esta interesante tensión legalidad/eficiencia también es posible encontrarla en la ponencia nacional colombiana presentada por Lucy Cruz de Quiñones vs. la comunicación técnica de Julio Roberto Piza en las XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, atrás mencionadas, donde por un lado, Cruz de Quiñones manifestó “(c)omparto con la Corte, y con el concepto que a esta rindiera el ICOT, que el régimen sustitutivo tendría que haber sido diseñado por el legislador, aunque las cifras pudieran actualizarse según un método previsto también por el legislador” (2006, p. 217); mientras que en opinión de Piza (2006):

la Corte a partir de un argumento central errático, como quiera que no se trataba de la creación de un nuevo impuesto, concluye que no habría lugar a determinar la base por un método diferente al método de estimación directa. Adicionalmente, adopta una línea muy dogmática al interpretar la exigencia de la predeterminación de los elementos de la obligación tributaria que se deriva del principio de legalidad,

dejando de lado el casi obligado análisis que debía realizarse en cuanto al principio de eficiencia, que es el principio preponderante en este caso (pp. 621-622).

Sin embargo, y para efectos prácticos, la gran conclusión que se desprende de la lectura de la sentencia de la Corte es que la posibilidad de establecer este tipo de regímenes especiales, al menos desde la perspectiva constitucional, aún no ha sido eliminada pues tan solo se exige que la determinación de todos los elementos de la obligación tributaria la realice el Congreso y no el poder ejecutivo, respetando así el principio constitucional de legalidad tributaria. De esta manera, si en el futuro el legislador adopta tal iniciativa, con los límites antes vistos, la propuesta no devendría inconstitucional.¹³

Adicionalmente, y como es costumbre en Colombia, donde las normas no tributarias incluyen disposiciones relativas a impuestos, en la normativa general de mipymes¹⁴ se establecían sustanciales reducciones en las contribuciones parafiscales que debían pagar las *nuevas* mipymes así como la posibilidad legal de que las entidades territoriales contemplaran en sus jurisdicciones beneficios tributarios para fomentar su creación y subsistencia, norma innecesaria pues el régimen constitucional y legal del

país no desconoce tal opción sino, por el contrario, la consagra.

Existen, además, en la normativa tributaria colombiana regímenes simplificados en el impuesto sobre las ventas y en el impuesto municipal de industria y comercio. Para el primer caso, y de acuerdo con los artículos 499 y siguientes del Estatuto Tributario, aquellos contribuyentes que pertenezcan al régimen simplificado¹⁵ tienen menos responsabilidades con el fisco que quienes hacen parte del régimen común. Por ejemplo, estos contribuyentes están exceptuados de la obligación de expedir factura,¹⁶ tampoco deben recaudar y consignar el impuesto ni presentar la declaración y, en materia contable, se les exige únicamente llevar un libro fiscal de registro de operaciones diarias, más simple que la contabilidad de aquellos del régimen común. Por su parte, en el impuesto de industria y comercio (ICA), tributo del orden municipal, el legislador también ha previsto un régimen especial denominado “simplificado”,¹⁷ que los contribu-

13 Sobre la viabilidad de esta propuesta ver, también, Alfonso Hostios, L. C. (2008). *Sistemas alternativos de Imposición a la renta – Regímenes Simplificados*. En *El impuesto sobre la renta en el derecho comparado. Reflexiones para Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Derecho Tributario, y Lozano Rodríguez, E. (Diciembre de 2009). *Tributación de la micro, pequeña y mediana empresa. Revista de Derecho Privado*, 42.

14 Ley 590 de 2000, modificada por las leyes 905 de 2004, 1151 de 2007 y 1450 de 2011.

15 Es decir, las personas naturales, los comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas; los agricultores y los ganaderos que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan todos los siguientes requisitos: 1. Haber obtenido en el año ingresos *brutos* totales, provenientes de la actividad, inferiores al monto estipulado en la ley tributaria; 2. Tener máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejerza su actividad; 3. No desarrollar actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otra explotación de intangibles; 4. No ser usuario aduanero; 5. No superar el monto estipulado en la ley tributaria para las consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año; y 6. No haber celebrado contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior al monto estipulado en la ley tributaria.

16 Siempre y cuando se encuentren inscritos en el Registro Único Tributario (RUT).

17 Al cual pertenecen las personas naturales que: 1. Obtuvieron ingresos brutos totales provenientes de la actividad gravada inferiores al monto determinado por la ley; 2. No hayan celebrado en el año inmediatamente anterior, ni en el año en curso, contratos de venta de bienes o

yentes deben declarar y pagar anualmente —a diferencia de quienes pertenecen al régimen común que lo declaran bimestralmente—, y si sus ingresos netos gravables son inferiores a 80 salarios mínimos mensuales vigentes no tendrán que presentar la declaración ni pagar.¹⁸ Adicionalmente, al igual que en el IVA, el contribuyente del régimen simplificado del ICA debe llevar un sistema de contabilidad simplificada, o libro fiscal de registro de operaciones diarias, menos dispendioso que la contabilidad del régimen común.

Ya en el gobierno de Juan Manuel Santos se expidieron dos normas que modifican sustancialmente el ordenamiento jurídico tributario de los pequeños contribuyentes. En primer lugar, la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo), que contempla diversos incentivos para las empresas que inicien su actividad empresarial principal a partir de la promulgación de la norma, dentro de los cuales se encuentran: la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta,¹⁹ de contribuciones

parafiscales y otras contribuciones de nómina,²⁰ así como la facultad gubernamental de promover y crear incentivos para que los entes territoriales aprueben la progresividad en el impuesto de industria y comercio y la eliminación de gravámenes que tengan como hecho generador la creación o constitución de empresas. Lamentablemente, y pese a las restricciones reglamentarias²¹ que estableció el gobierno para que no se produjera el “enanismo fiscal”, muchas empresas se crearon con el mero objetivo de acogerse a los beneficios tributarios contemplados en la normativa, desbordando la intención del legislador y desvirtuando el principio de prevalencia del fondo sobre la forma o de realidad económica efectiva de la constitución empresarial.

A su vez, el Congreso de la República aprobó la Ley 1607 de 2012, en la cual se regularon múltiples aspectos tributarios, destacándose dos nuevas regulaciones relativas a la tributación de pequeños contribuyentes y regímenes simplificados. Por una parte, y siguiendo la experiencia norteamericana, se establece en Colombia un sistema alternativo de depuración de la renta

prestación de servicios gravados con el impuesto por un valor individual y superior al señalado en la norma; 3. Su monto de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras no superan el de ley; 4. Tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad; 5. No desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles en el establecimiento de comercio, oficina, sede o local; y 6. No sean usuarios aduaneros. Como se observa, son básicamente los mismos requisitos señalados atrás para el régimen simplificado del IVA.

18 Régimen previsto para el Distrito de Bogotá.

19 Desde el 0% de la tarifa del impuesto de renta aplicable a personas jurídicas o de la tarifa marginal para personas naturales en los dos primeros años gravables hasta la aplicación plena tarifaria del sexto año en adelante, pasando por porcentajes del 25, 50 y 75% a los tres, cuatro y cinco años, respectivamente.

20 Desde el 0% del total de los aportes al SENA (educación técnica), ICBF (bienestar familiar) y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga para los dos primeros años hasta la aplicación plena tarifaria a partir del sexto año, pasando por porcentajes del 25, 50 y 75% a los tres, cuatro y cinco años, respectivamente.

21 En especial, los decretos 545 y 4910 de 2011 que reglamentaban quiénes podían acogerse a beneficios de la Ley 1249 y cómo era el procedimiento, la forma de mantener dichos beneficios, los posibles cruces de información para verificar veracidad (cámaras de comercio y Ministerio de la Protección Social), las rentas sobre las que procede la progresividad, entre otros. Al respecto también se expidió el Decreto 489 de 2013.

para empleados²² y otras personas naturales²³ denominado IMAN (impuesto mínimo alternativo), donde a diferencia del régimen ordinario son menores las partidas a deducir de los ingresos, determinando, por lo tanto, un mínimo de tributación de ineludible pago por el contribuyente. Lo que pretende es que los contribuyentes de mayor capacidad contributiva no abusen del uso de beneficios tributarios aprobados por el legislativo disminuyendo al máximo su aporte tributario para el cubrimiento de las cargas públicas. La diferencia con el sistema americano radica en que la tarifa de tributación no difiere en los dos sistemas, aumentándose claramente el pago de tributos de una porción importante de los contribuyentes. Sin embargo, es importante anotar que aquellos empleados que devenguen menos de 1548 UVT (unidad de valor tributario) anuales no pagan impuesto (equivalentes a 41.5 millones de pesos anuales, aproximadamente 22.600 dólares anuales). Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 21 millones de personas de la población económicamente activa caerían en ese rango de ingresos si estuvieran todas empleadas u ocupadas.

Pero adicional al anterior sistema se contempla en la nueva normativa otro, este sí opcional para el contribuyente, simplificado y cédular en

cuanto a la tarifa para los trabajadores por cuenta propia²⁴, denominado IMAS (impuesto mínimo alternativo simple), por el cual empleados que devenguen menos de 4700 UVT anuales (equivalente a 126 millones, aproximadamente 69.578 dólares) o trabajadores por cuenta propia²⁵ que ganen el rango mínimo determinado por cada actividad económica²⁶ y menos de 27.000 UVT al año (equivalentes a 724.7 millones, aproximadamente 399.703 dólares), depuran la base gravable igual que el IMAN, su declaración queda en firme en un término inferior al ordinario (6 meses) y no están obligados a presentar la compleja declaración del impuesto sobre la renta establecida en el régimen ordinario. Sin embargo, la tarifa del IMAS es superior a la del IMAN pues según el gobierno dicho diferencial tarifario suple las ventajas que trae este sistema al contribuyente; pero, a efectos prácticos y por su onerosidad, muchos contribuyentes optarán por el sistema IMAN, desviándose los propósitos de la norma.²⁷

22 Definidos como aquellos cuyos ingresos de 80% o más provienen de la prestación de servicios de manera personal o de realización de una actividad económica por cuenta y riesgo del empleador. Incluye también el ejercicio de profesiones liberales o prestación de servicios técnicos que no requieran utilizar materiales o insumos especializados o de maquinaria o equipo especializado.

23 Incluye personales naturales residentes que no se encuentren clasificadas dentro de alguna de las categorías de empleados o trabajador por cuenta propia, los notarios, los pensionados, las sucesiones, las donaciones y asignaciones modales, los no residentes, entre otras.

24 No se trata, por lo tanto, de un sistema cédular puro por cuanto el cálculo de la renta gravable no se realiza por actividad, pero sí existe tarifa según actividad. Además, existe una dificultad con la norma pues no aclara cuál tarifa debe aplicarse cuando un contribuyente realiza varias actividades.

25 Aquellos cuyos ingresos del 80% o más provienen de alguna de las siguientes actividades: deportivas o de esparcimiento; agropecuaria, silvicultura y pesca; comercio al por mayor o al por menor; comercio de vehículos automotores, accesorios y productos conexos; construcción; electricidad, gas y vapor; fabricación de productos minerales y otros; servicios financieros; servicios de hoteles, restaurantes y similares; manufactura, textiles, prendas de vestir y cuero; minería; servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones; fabricación de sustancias químicas; manufactura alimentos; e industria de la madera, corcho y papel.

26 Algunos de los rangos mínimos previstos en el artículo 340 del Estatuto Tributario determinados para cada actividad económica son: construcción, 2.090 UVT; manufactura alimentos, 4.549 UVT; y servicios financieros, 1.844 UVT.

27 Sin embargo, algunos consideran que, dada la simplicidad del IMAS, es posible que sea más conveniente para algunos empresarios transformar su estructura negocial de personas jurídicas a naturales, eso sí cumpliendo los requisitos definidos en la normativa.

En segundo lugar, en relación con el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, con la reforma la tarifa se disminuye del 33% al 25%, pero se crea un impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) que deben pagar todas las personas jurídicas, inclusive las pequeñas, con una tarifa del 9% para los años 2013, 2014 y 2015 y del 8% para el 2016 en adelante, lo cual vuelve más gravosa la tributación de las personas jurídicas pequeñas por cuanto la base para calcularlo se determina sobre la renta líquida, sin permitir compensación de pérdidas fiscales, excesos de renta presuntiva ni algunas deducciones como donaciones que sí se admiten en el sistema ordinario. Importante precisar que con la creación de este impuesto, y con el ánimo de combatir la informalidad laboral y, por lo tanto, lograr la generación de empleo,²⁸ se eliminan algunas contribuciones parafiscales que pagaban parcialmente los empleadores (SENA,²⁹ ICBF³⁰ y los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud³¹) y se hace responsables del

sostenimiento de las entidades que las administran a las empresas (por renta líquida), sean o no intensivas en mano de obra, o en caso de desfinanciación al Presupuesto General de la Nación.³²

En conclusión, en Colombia no ha sido claro el mensaje tributario que se le ha querido enviar a los pequeños empresarios. Por una parte se expiden regímenes tributarios favorables para ellos, sobre todo en lo que tiene que ver con creación de pequeñas nuevas empresas, pero por otro se agrava su situación con nuevos tributos.

Esta es solo una muestra de la tan necesitada reforma tributaria estructural que ningún gobierno se ha atrevido a presentar y, lo más importante, a defender en el Congreso, que incluya regímenes simplificados, claros, eficientes y que fomenten la actividad empresarial. Para definirlos es importante zanjar las diferentes posiciones doctrinales que han surgido al respecto, puesto que algunos consideran que el régimen simplificado para mipymes debe operar tanto para los impuestos sobre la renta como para los

28 Según información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diferentes estudios en Colombia estiman que una reducción del 10% en los costos laborales representaría un aumento del empleo entre el 3% y el 5%, donde una reducción de 13.5% en los aportes del empleador representa una caída del 8% en sus costos laborales actuales (Arango, Gómez y Posada, 2009; Bernal y Cárdenas, 2003; Arango y Rojas, 2003; entre otros, citados Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Reforma tributaria 2012*. Información disponible en <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/recaudodeimpuestos/Reforma-tributaria-2012/2012-10-09%%20Tributaria.pdf>, consultada el 11 de abril de 2013.

29 Servicio Nacional de Aprendizaje.

30 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

31 La Ley 1607 dispone que a partir del momento en que el Gobierno Nacional implemente el mecanismo de retención en la fuente del impuesto CREE (al parecer, 1 de mayo según reciente información periodística), estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del SENA e ICBF las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y sujetos pasivos del CREE, y las personas naturales empleadoras, por sus trabajadores

que devenguen individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Adicionalmente, a partir del 1 de enero de 2014, se exonera del pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud a las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y sujetos pasivos del impuesto CREE, y a las personas naturales empleadoras, por sus trabajadores que devenguen individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

32 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudió, previo a la presentación de la última reforma tributaria, el monotributo como una herramienta que contribuye a la formalización de las pequeñas actividades económicas. Ver al respecto el estudio de J. P. Bustamante Izquierdo, en http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/politicaFiscal/NotasFiscales/Notas/Boletin-19-Informalidad-y-Monotributo_1.pdf, consultado el 11 de abril de 2013.

de industria y comercio,³³ mientras que otro sector importante de la doctrina sugiere hacerlo extensivo al IVA.³⁴ Sin embargo, en lo que sí existe coincidencia es en la necesaria estimación objetiva de las bases gravables.³⁵ Otras discusiones doctrinales se centran en analizar el grado de progresividad de las tarifas del impuesto de renta en Colombia, pues para el caso general de las personas jurídicas la tarifa es única y proporcional, y sugieren un régimen progresivo como el que aplica para las personas naturales.

III. RECOMENDACIÓN FINAL

Dado que la experiencia legislativa tributaria colombiana ha demostrado que cada vez que se discute un régimen excepcional en el Congreso

surgen “presiones” que desfiguran las propuestas originales,³⁶ se propone evaluar la posibilidad de establecer en nuestro país el impuesto plano o *flat tax* ideado por Robert E. Hall y Alvin Rabushka. Su implementación ya fue estudiada en la etapa preparatoria de una reforma tributaria pasada (L. 1111 de 2006)³⁷ y lamentablemente no prosperó por necesidades de recaudo fiscal que no satisfacía el sistema. Este tipo de sistemas tributarios generales, con bases gravables amplias y tarifas bajas, hacen que se cumplan los ideales constitucionales de equidad y eficiencia, formalizan la situación tributaria de las mipymes y van a tono con las constantes recomendaciones de los analistas económicos.

Referencias

- 33 Posición liderada por Lucy Cruz de Quiñones, relatora colombiana de las XXIII Jornadas Latinoamericanas atrás mencionadas, según la cual es recomendable la introducción a nuestra legislación de un impuesto plano, unificado, de renta e industria y comercio, a través de la tributación por índices objetivos para la pequeña y mediana empresa. Justifica este régimen en razones de eficiencia e incentivo a las pymes.
- 34 Julio Roberto Piza, en comunicación técnica en las mismas Jornadas, considera que Colombia presenta un escenario propicio para el establecimiento de un sistema de estimación objetiva que no implique la creación de una nueva figura impositiva, sino un cambio en el método de determinación de la base gravable que puede operar en los impuestos de IVA, renta e ICA. Para los dos primeros tributos propone liquidarlos en forma unificada sobre los ingresos gravables que determine la administración, a partir de bases de estimación objetiva. En cuanto al ICA, aconseja seguir el modelo de índices utilizado por la generalidad de sistemas tributarios que aplican regímenes simplificados para la determinación de las bases de los tributos que gravan la actividad empresarial. Para este doctrinante, el establecimiento de las bases de estimación objetiva puede realizarlo directamente el legislativo o, de manera indirecta, el ejecutivo a partir de un marco de referencia claro definido por el primero. Esta última posición podría ser polémica desde la línea constitucional analizada atrás.
- 35 Método de estimación de la base gravable que se aproxima al conocimiento de la realidad mediante coeficientes, índices o módulos, de fácil consecución, establecidos por actividad o sector económico. Por su parte, el de estimación directa lo hace a través de datos, financieros o económicos, que reflejen más cercanamente la capacidad económica del contribuyente.
- Alfonso Hostios, L. C. (2008). Sistemas alternativos de imposición a la renta – Regímenes simplificados. En *El impuesto sobre la renta en el derecho comparado. Reflexiones para Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Derecho Tributario.
- Corte Constitucional. Sentencia C-740 del 6 de octubre de 1999. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis
- Cruz de Quiñones, L. (2006). La tributación objetiva en Colombia. En *Memorias XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- 36 Ver al respecto, Lozano Rodríguez, E. (2007).
- 37 Ver, Zodrow, G. (2006).

- Ferreiro Lapatza, J. J. et al. (2008). *Informe sobre la simplificación del ordenamiento tributario. Base imponible, renta empresarial y beneficios fiscales*. Madrid, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.
- González, D. (2006). *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=9098%20&dcLanguage=es>
- Hall, R. E. y Rabushka, A. (2007). *The flat tax*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario. (2006). *Memorias XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Lozano Rodríguez, E. (2009). Tributación de la micro, pequeña y mediana empresa. *Revista de Derecho Privado*, 42.
- Lozano Rodríguez, E. (2007). Teoría y praxis en el diseño de políticas tributarias. En *Memorias XXXI Jornadas Colombianas de Derecho Tributario*. Tomo II. Bogotá, Colombia.
- Muleiro Parada, L. M. (2008). *La determinación objetiva: IRPF e IVA*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Piza, J. R. (2006). Sistema de estimación objetiva en el ordenamiento jurídico colombiano. Comunicación Técnica. En Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, *Memorias XXIII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Thuronyi, V. (2003). *Comparative Tax Law*. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Zodrow, G. (2006). *Flat Taxes and Alternative Tax Reforms in Colombia*. Mimeo. Bogotá, Colombia.