

# **El Formulismo de las Nuevas Disposiciones sobre el Impuesto de Renta y sus Complementarios**

Por: CARMEN GOMEZ GARZON

Los contribuyentes que han cumplido ya con la primera de las obligaciones tributarias: la de ofrecer a la Administración de Impuestos Nacionales las bases para la determinación definitiva del impuesto sobre la renta y complementarios, han soportado, también ya, la más pesada de las actuales cargas impositivas: la de recopilar, ordenar e incluir en su declaración la infinidad de datos, informaciones y comprobantes que el Decreto 1366 de 1967, la Ley 63 de 1967 y el Decreto 154 de 1968 exigen.

Estas normas, dictadas "contra la evasión y el fraude a los impuestos", parecen haber tenido en mente, en forma exclusiva, la consideración del aspecto de control fiscal del tributo, dejando de lado la estructuración jurídica del estatuto mismo. Nada más antijurídico que el exceso en las fórmulas o en los requisitos.

Y, sin lugar a duda, hay exceso en estos casos:

a) Cuando se exige a las partes contratantes de una renta vitalicia que, cada año, manifiesten: la fecha y número de la providencia de la División de Impuestos Nacionales por medio de la cual se aprobó el avalúo de los bienes entregados a cambio de la renta, y los datos relativos al otorgamiento y registro del instrumento público en que consta el contrato (artículo 12 del Decreto 154 de 1968).

¿Por qué debe el contribuyente, año tras año, hacer mención a un acto que, por ser originario de la Administración, no puede ésta ignorar?

El avalúo de los bienes entregados a cambio de la renta vitalicia se produce necesariamente, por mandato de la Ley. Si el contrato es anterior al 20 de julio de 1967, el avalúo se practicará ineludiblemente, de oficio o a petición de parte. Si es posterior a esa fecha, sin la inserción de la providencia aprobatoria del avalúo no puede otorgarse ni registrarse la escritura correspondiente. De tal suerte que, siendo un presupuesto necesario del contrato, producido por las mismas Oficinas de Hacienda, sobra exigir la información, al declarante, durante todo el tiempo en que se paguen las pensiones.

En cuanto a los datos sobre la escritura donde consta el contrato, sobre la fecha y lugar de su registro, bastaría con que los suministrara en el año en que se constituye la renta vitalicia. Esto sin contar con que las Oficinas de Investigación Tributaria tienen facultades amplísimas para exigir de Notarios y Regis-

tradores tales informaciones, y que expresa y concretamente el Parágrafo del artículo 3º de la Ley 63 de 1967, impone a los Registradores de Instrumentos Públicos y Privados la obligación de remitir "a la División de Impuestos Nacionales, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de esta Ley, la lista de los contratos de renta vitalicia registrados antes del 20 de julio de 1967".

b) Cuando, para la deducción de pérdidas en la enajenación de activos adquiridos por una sociedad, de sus accionistas o socios, se exige, sin tener en cuenta la naturaleza de la compañía, la demostración de que dichos activos fueron examinados y avaluados con intervención de la Superintendencia de Sociedades Anónimas.

En este aspecto el Decreto 1366 (artículo 7o.), va más allá de lo estatuido en el Código de Comercio; y el Decreto 154 (literal b) del artículo 19), hace extensiva a todas las sociedades la reglamentación especial que la Legislación Mercantil había establecido, respecto de los aportes en especie, en las sociedades en comandita por acciones. Agregando la intervención de la Superintendencia de Sociedades Anónimas en Compañías que nunca habían estado sometidas al control ni a la vigilancia de tal entidad.

Por lo demás, ha quedado sin respuesta la cuestión del avalúo de los bienes aportados o transferidos por los socios, a cualquier otro título, a la sociedad, antes de la vigencia del Decreto 1366 de 1967. ¿Procede avaluarlos posteriormente? ¿En el momento de su enajenación?

c) Cuando el artículo 26 del Decreto 154 de 1968 establece no menos de cuatro requisitos formales para la deducción de intereses: Que si el crédito consta en escritura pública, a más de la cuantía y clase de la obligación que los causa, la tasa estipulada, la fecha a partir de la cual se causaron y la de la extinción de la obligación si ocurrieron durante el ejercicio, se debe indicar el número de la escritura, la Notaría, lugar y fecha de su otorgamiento y de su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados.

Que si consta en documento privado, debe anotarse también la fecha cierta del documento, el lugar y fecha de pago del impuesto de timbre, y cuantía de este impuesto.

Las normas contra la evasión y el fraude a los impuestos, a fuerza de limitaciones y requisitos para la deducción de intereses pagados, han logrado fomentar la ocultación de las rentas por concepto de intereses recibidos.

Con un sistema amplio para la deducción de intereses, la Administración puede contar con la "evidencia" en materia fiscal. De la coincidencia de los dos informes: el del contribuyente que paga los intereses y el del que los recibe, surge un hecho que debe tenerse por cierto y probado, un hecho admitido por quienes podían discutirlo, una realidad fiscal notoria, que no necesita ser probada.

Por lo demás, como ya es costumbre presumir mala fe en el contribuyente, no va a ser suficiente que éste suministre los datos de la escritura donde conste el crédito, porque durante el proceso de liquidación se le exigirá, como

ocurre siempre que en la declaración se hace cita de un documento público, copia de la correspondiente escritura. Poco importa que con ello la carga impositiva se haga más gravosa.

d) Cuando se pide al profesional y al comisionista la discriminación de las rentas provenientes de trabajos ejecutados por otro profesional o comisionista, bajo su exclusiva responsabilidad, a efecto de que le sean deducidos esos sub-honorarios o subcomisiones pagados (Parágrafo del artículo 7º de la Ley 63 de 1967). Discriminación que indudablemente se pide con el ánimo de establecer la relación de causalidad del pago con la renta declarada, pero que resulta inconveniente porque en la mayor parte de los casos los convenios que dan lugar a tales pagos son reservados y demasiado dispendiosa en el caso, por ejemplo, de un agente de seguros con una cartera de mucho volumen y antigua.

Con sobrada razón el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al hacer la crítica de la limitación de las deducciones a profesionales, manifestó en sus "comentarios sobre el Decreto 1366 de 1967", de 25 de agosto de 1967: "Y todo este rigor se aplica al mismo tiempo que se establece la obligación de llevar libros de contabilidad, que en la práctica cobijará a la mayoría de los profesionales, con la finalidad obvia de poder controlar los ingresos y gastos de tales personas".

e) Cuando para la deducción de salarios se exige acreditar que se está a paz y salvo con el Servicio Nacional de Aprendizaje y con el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, por concepto de aportes, a más de la relación discriminada de los salarios denunciados al hacer los aportes.

En los mismos "Comentarios del Instituto Colombiano de Derecho Tributario sobre el Decreto 1366 de 1967" a que me referí en párrafos anteriores, se hace a propósito de estos requisitos, la siguiente bien atinada observación: "Nadie puede negar la importancia que tienen para el país instituciones como el Sena, las Cajas de Compensación Familiar y el Instituto de Seguros Sociales, pero es del caso advertir que resulta equivocada la tendencia de complicar la ya muy compleja organización administrativa del impuesto sobre la renta, con formalidades extrañas al impuesto, máxime si existe el riesgo de que el incumplimiento de tales formalidades lleve a la liquidación de impuestos desproporcionadamente altos, o de trasladar al campo del impuesto sobre la renta las discusiones que existan con otras entidades oficiales sobre la aplicación de normas legales ajenas a los conocimientos y experiencia de los funcionarios de impuestos".

f) Cuando para la reserva general de cartera se establece en los artículos 39 a 43 del Decreto 154 de 1968 un complejo sistema de porcentajes, que impone a los contribuyentes, a quienes anteriormente se habían aceptado deducciones por tal concepto, hacer ajustes contables y cálculos de la nueva reserva, así como anexar a sus declaraciones de renta y patrimonio el movimiento de la cuenta de reserva contabilizada y autorizada en años anteriores, incluyendo una relación de las deudas con cargo a la misma.

g) Cuando para la aceptación de pagos a terceros en general, sea que se hagan figurar como costos, deducciones o exenciones especiales, se exige, sin consideración a la cuantía, la identificación de quien recibió el pago, por su nombre y apellido, o razón social; y por el número de la cédula de ciudadanía o de identificación tributaria (NIT), indicando el monto del pago o abono hecho a cada persona.

Este requisito del artículo 15 del Decreto 1366 de 1967 sí que se ha constituido en problema para los contribuyentes: A excepción de los pagos hechos por agricultores y ganaderos, por concepto de salarios y prestaciones que no excedan de \$ 1.000.00 mensuales por cada beneficiario, sobre los cuales se hayan hecho los correspondientes aportes al SENA y al I.C.S.S., y se hayan asentado en los libros de contabilidad, todo pago que haya de constituir renta bruta para quien lo recibe, así sea por valor de \$ 0.01, debe relacionarse identificando a la persona que lo recibió.

No otra cosa puede deducirse del contexto del artículo 15 del Decreto 1366 de 1967.

Surge con todo la duda de si, frente a lo que prescribe el artículo 25 de la Ley 63 de 1967 respecto de los comprobantes externos de contabilidad, puede entenderse también que no se requiera la identificación tributaria —cédula o NIT— del beneficiario, cuando se indique el concepto de los pagos y cuando la suma de ellos, en el año, no exceda de \$ 30.000.00, ni del diez por ciento (10%) de la renta líquida del contribuyente.

Aunque el artículo 25 de la Ley es una norma especial, que se refiere concretamente a los comprobantes de la contabilidad y no a los requisitos de la declaración misma, como esta última no puede elaborarse sino sobre la base de los datos en libros, especialmente en tratándose de contribuyentes obligados a llevarlos, puede afirmarse por deducción lógica que, no exigiéndose en la fuente de información, mal puede pedirse en su secuela, y expresión.

Pero no ocurre lo propio respecto de contribuyentes no obligados a llevar libros de cuentas, pues la disposición general del artículo 15 del Decreto, sin limitación ninguna, parece quedar en pie.

Exageradamente inconveniente ha resultado en la práctica esta disposición, que obligó a los declarantes a hacer de sus informes de renta y patrimonio verdaderos volúmenes; o, a exponerse al pago de gravámenes que no se compatibilizan con su capacidad de tributación, por la pérdida de deducciones en razón de un requisito que, establecido en la segunda mitad del ejercicio gravable, se hizo exigible para los pagos anteriores, en los cuales no se previó la necesidad de tal identificación respecto de erogaciones menores.

Es de advertir que esta exigencia afecta mayormente a los contribuyentes de negocios o actividades económicas de cierto volumen, especialmente a las sociedades, cuyas declaraciones se basan en la contabilidad; es decir, a contribuyentes sobre los cuales las Oficinas de Hacienda Nacional pueden ejercer con facilidad un mejor control.

h) Cuando se diversifica el valor fiscal de los inmuebles para que se declaren unos por su valor en el Catastro y otros por su costo; y se exige, respecto de cada uno de los adquiridos a partir de 1960 y de los que en adelante se adquirieran, un informe que contenga: su avalúo catastral en el último día del ejercicio fiscal; su costo o precio de adquisición; el número, fecha, Notaría y lugar de la escritura pública de adquisición. Informe que muy seguramente no se tendrá en cuenta cuando el inmueble se enajene porque, para este evento, se exigirá, como ya es costumbre, copia de los títulos de adquisición y enajenación.

i) Cuando se exige a los ganaderos que presenten en su declaración de renta y patrimonio copia del inventario que hayan relacionado en el Libro de Inventarios de Ganados, debidamente certificado por los Fondos Ganaderos; o por el Banco Ganadero; o por la Caja de Crédito Agrario; o, por las Asociaciones o Comités Ganaderos; y, a falta de estas instituciones, por el Recaudador de Impuestos Nacionales del lugar de ubicación de los ganados (artículo 116 del Decreto 154 de 1968).

Puede decirse que aparte de las Asociaciones Ganaderas, y de las Sucursales de la Caja de Crédito Agrario, en uno que otro lugar, no hubo quién quisiera certificar los inventarios de ganado. Es curioso que los Recaudadores de Impuestos Nacionales se hubieran negado a cumplir un mandato del Reglamento de Impuestos, alegando no estar facultados para ello.

En realidad, pedir a los declarantes que tengan presente y cumplan todos estos requisitos, y los demás que por el momento he olvidado, es imponerles una contribución de por sí demasiado gravosa.

Además, estructurar el sistema de los impuestos con la única mira de controlar la evasión, no constituye ningún avance, ningún progreso jurídico o científico.

Para que un determinado estatuto legal pueda aspirar a sustituir con ventaja a otro anterior, es indispensable que las nuevas normas sean más técnicas, más ajustadas a derecho; cualidades que, en tratándose de un estatuto tributario se han sintetizado en el calificativo "racional". De acuerdo con la doctrina, un sistema tributario es tanto más racional cuanto más armonía haya entre los objetivos que se persiguen y los medios que se emplean para lograrlos. Y la mayoría de los tratadistas y maestros en estas materias fijan ciertas condiciones básicas para que un sistema tributario pueda considerarse "racional".

Por el momento recuerdo que Gangemi presupone estas características: "1º La existencia de una administración financiera eficiente, que conozca las consecuencias de su actuación; 2º La ausencia de evasiones y duplicaciones, y la admisión de exenciones limitadas, *en un sistema claro, simple, coherente y elástico* (subrayo); 3º El mantenimiento del impuesto progresivo, dentro de límites reales; 4º La afirmación de los principios de personalidad y equidad en el reparto de la carga tributaria, en el sector de los impuestos directos, y la coordinación de éstos para *asegurar al sistema la máxima simplici-*

*dad y claridad* (vuelvo a subrayar); 5º La existencia de un conjunto de impuestos indirectos, también simplificado y coordinado con los directos; 6º La certeza del Derecho Tributario y, consiguientemente, la clara determinación de los derechos y deberes del Estado y de los contribuyentes, coordinada con un Código Tributario de principios generales; 7º La consideración, en el proceso de imposición estatal, local, social y paraestatal, de que el contribuyente es único, y única, por tanto, su capacidad contributiva; y 8º El establecimiento de sanciones penales, necesarias para hacer eficaz la Ley sobre declaración de renta, pero siempre como consecuencia de los requisitos antes citados. A falta de tales requisitos, cualquier sanción —agrega Gangemi— es inoperante y obliga a mantener altísimo el coste de la coacción por parte del Estado”.

Hay que confesar que nuestro sistema tributario, especialmente a partir de las últimas reformas, dista mucho de ser un sistema racional; y que precisamente por no serlo, las normas dictadas “contra la evasión y el fraude a los impuestos”, han fomentado estos vicios y serán el origen, sin lugar a duda, de un mayor volumen de trabajo para las Oficinas de Investigación Tributaria.