



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía
Opiniones sobre este artículo escribanos a:
semanariovirtual@viva.org.co
www.viva.org.co

Elementos para la discusión del Proyecto de Reforma Tributaria

Jorge Espitia
Profesor universitario

El Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Ley “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, LA LEY 1607 DE 2012, SE CREAN MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, la cual se resume de la siguiente manera: mantener temporalmente la tarifa del 4 x 1000 del Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF-, crear un impuesto a la riqueza [el antiguo impuesto al patrimonio], crear una sobretasa de tres puntos porcentuales al impuesto sobre la renta para la equidad CREE, incluir mecanismos de lucha contra la evasión [la normalización de activos y la creación de un nuevo tipo penal], modificar la destinación específica del CREE así como eliminar la devolución de dos puntos de IVA por compras con tarjetas débito y crédito (Exposición de Motivos. Pág. 15).

Con esta reforma fiscalista que mantiene el *statu quo*, se puso a “chillar a los ricos”. Sus defensores salieron con los mismos argumentos de siempre:

Por qué no se aumenta el IVA en un par de puntos, un ‘IVA educativo’ propone el ex ministro de hacienda Guillermo Perry¹ o subir la tarifa del 16 al 18% como ha venido planteando la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) en lugar de mantener impuestos “antitécnicos” como el 4 x 1000 o el impuesto al patrimonio².

La tributación sigue recayendo sobre los mismos contribuyentes y eso puede ahuyentar a los inversionistas pues los nuevos impuestos resultan equivalentes a “gravar las utilidades de las firmas a una tasa del 38.3% (aquellas con patrimonios entre \$1.000 y 2.000 millones) o hasta con la tasa del 50.8% para las que superan los \$5.000 millones en activos netos” (ANIF). Para la ANDI se sigue poniendo la carga sobre el patrimonio y sobre la renta, lo que “es inconveniente para atraer la inversión que requiere el país”. Además, señala que “No es conveniente hacer una reforma tributaria por 53 billones de pesos, como esta, si solo se busca financiar un faltante del presupuesto del 2015”.

Para el Centro Democrático se está haciendo una reforma tributaria que no ha sido socializada con quienes pagan lo cual “deja un mal precedente”.

¹ Perry, G. 2014. ‘Mermelada’ y reforma tributaria. El Tiempo. 4/Oct/2014.

² El Espectador. Octubre 4 de 2014. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/esta-reforma-gobierno-busca-superar-el-deficit-articulo-520552>

Para la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) y el Consejo Gremial Nacional, ellos “quieren pagar, pero no quieren que se frene la economía”.

La Asociación Colombiana del Petróleo (ACP), señala que “la fórmula presentada por el Gobierno para los próximos 4 años (impuesto a la riqueza más sobretasa al CREE) resulta para el sector aún más gravosa frente a la propuesta inicial de solo impuesto al patrimonio con tarifas más altas”. La extensión del impuesto al patrimonio grava la inversión en exploración “en un momento en el cual al país le urge incrementar las reservas”.

Para el Presidente del banco Colpatria y miembro de la junta directiva de ASOBANCARIA, la extensión del 4 x 1.000 genera inconveniente de largo plazo en la bancarización pero es de fácil recaudo, y la eliminación de la devolución del IVA por compras con tarjeta fomenta la informalidad y la gente usará más el efectivo³.

La molestia en lo fundamental se centra en el no aumento del IVA, tal y como lo resumen un fiel exponente: “Este paquete sería duro, pero tendría la virtud política de ser balanceado: ni solo IVA, ni solo patrimonio y dividendos. Sería un error dejar el IVA para después” (Perry), de tal manera que la ‘mermelada’, de la que se queja, le llegue a los ricos por la vía de los impuestos y las exenciones fiscales.

Como serían las reacciones de los grupos de presión y se pensara en una reforma estructural donde las tarifas del impuesto de renta tuvieran una progresividad fuerte y no débil como la que actualmente existe, de tal manera que garantice que los aumentos de las tarifas sean superiores cuando el ingreso aumente; que los rentistas del capital, con un impuesto a los dividendos, resulten con una presión fiscal superior a la de los asalariados; o se eliminen las exenciones fiscales de las Personas Jurídicas las cuales representan un gasto tributario nada despreciable pues los montos a los cuales se renuncia a recaudar es del orden de los (\$11 billones) por Ingresos No Constitutivos de Renta; \$694 mil millones en deducción de inversiones en activos fijos; \$3 billones en rentas exentas; y, \$702 mil millones por descuentos tributarios. Éste gasto tributario persisten en la hacienda pública nacional sin mediar ningún tipo de evaluación del impacto del mismo en la eficiencia, eficacia y equidad del sistema fiscal colombiano. Esta resulta ser una renta capturada por la “minoría selecta” que desfavorece la provisión de bienes y servicios esenciales para la población más necesitada.

La propuesta gubernamental

La reforma tributaria propuesta es fiscalista ante todo. No busca modificar las deficiencias que el actual sistema tributario tiene en cuanto a la iniquidad horizontal y vertical, ni ser instrumento de redistribución del ingreso, ni cerrar el déficit implícito que tiene el Presupuesto General de la Nación para el 2015; tan sólo busca recaudar los recursos necesarios para cumplir con la meta de déficit

³ El Tiempo. Octubre 4 de 2014. <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/gobierno-radica-reforma-tributaria/14637015>

que le obliga la regla fiscal, que meta tan mediocre!: “el problema fiscal en el que se determina el volumen y destino del gasto público debe resolverse, **asumiendo como restricción el nivel de déficit estructural estipulado en la Regla Fiscal**. De esa forma, las proyecciones de gasto incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP – garantizan el cumplimiento de las metas de déficit estructural fijadas por la Regla Fiscal. Finalmente, la Ley Anual de Presupuesto transforma el monto máximo de gasto en apropiaciones para ser ejecutadas durante una vigencia fiscal determinada” (Exposición de Motivos, pág. 11).

Es en estos términos que se debe leer el faltante esperado por el Gobierno Nacional del Presupuesto General de la Nación de 2015, los 12.5 billones de pesos; pues el faltante real para cerrar el déficit implícito del PGN es, muy superior, del orden de los 28 billones de pesos, con lo cual la reforma tributaria debiera ser mucho más profunda si el interés real fuera el tener un presupuesto no deficitario.

Como toda reforma fiscalista, corto placista, va necesariamente a generar incertidumbre acerca de la estabilidad tributaria, pues en la misma no prevén los gastos necesarios para enfrentar el post-conflicto, pues se espera que durante el periodo de aplicación, 2015-2018, se recaude entre \$12.5 billones en 2015 hasta \$14.1 en 2018 (Cuadro 1)

| Cuadro 1. Recaudo Esperado con la Reforma tributaria (Billones de pesos) | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Propuesta | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Impuesto a la riqueza personas jurídicas | 6.0 | 6.0 | 6.0 | 6.0 |
| Impuesto a la riqueza personas naturales | 0.2 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| Sobretasa del CREE 3% | 2.5 | 2.7 | 2.9 | 3.1 |
| Eliminación devolución dos puntos de IVA | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 |
| GMF al 4 por mil | 3.4 | 3.6 | 3.9 | 4.2 |
| Total | 12.5 | 13.0 | 13.5 | 14.1 |
| Total como % del PIB | 1.51% | 1.46% | 1.40% | 1.35% |
| Fuente: Exposición de Motivos. Pág. 16. | | | | |

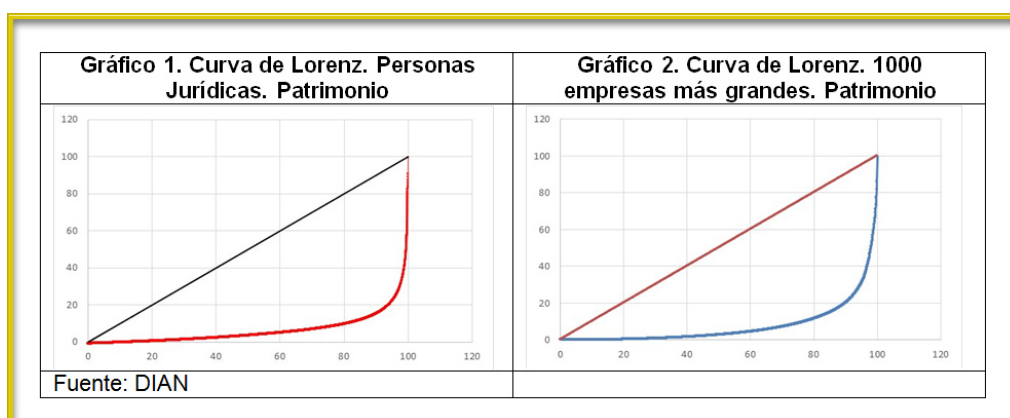
Otra forma de dar fuerza al argumento anterior, es presentando el uso de los recursos obtenidos por la reforma tributaria donde el 28% va a financiar el incremento del pie de fuerza desde que existe el impuesto al patrimonio (\$3.5 billones); el 27% para honrar los acuerdos entre Gobierno y las organizaciones campesinas ((\$3.4 billones), el 12% para el cierre financiero del sistema de salud (\$1.5 billones); el 28% para los programas de primera infancia ((\$1.0 billones), alimentación escolar (\$0.9 billones), becas ICETEX (\$0.8 billones) y madres comunitarias (\$0.8 billones) y el restante 5% para la reparación a las víctimas del conflicto armado (\$0.6 billones).

Finalmente, un elemento que justifica el impuesto al patrimonio (impuesto a la riqueza en la propuesta⁴) está asociado con el grado de concentración de la

⁴ Para el exdirector de la DIAN, Horacio Ayala, la idea de presentar el impuesto al patrimonio como un tributo nuevo bajo el rotulo de impuesto a la riqueza el como objetivo evitar que las

riqueza patrimonial en Colombia que de acuerdo con la curva de concentración de Lorenz permite mostrar, que en el caso de las Personas Jurídicas, el uno por ciento (1%) de los más ricos concentran cerca del 59% del patrimonio y el 10% más rico el 84% (Gráfico 1).

Con una condición de estas, se debería era pensar en hacer más progresiva la tributación patrimonial aumentando las tarifas que aparecen en la propuesta de reforma tributaria (Cuadro 2) en lugar de pensar en bajar el valor mínimo patrimonial como en algún momento se pensó. Cabe destacar que con la información de la Superintendencia de Sociedades el 10% de las 1000 empresas más ricas concentran el 78% del patrimonio (Gráfico 2).



Cuadro 2. Tarifas propuestas.

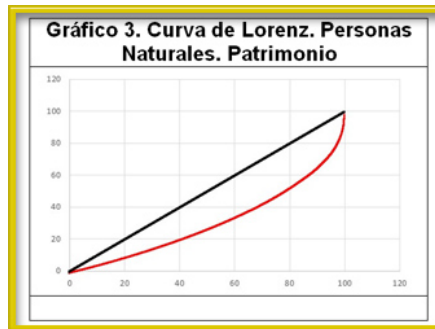
| TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA | | | |
|-------------------------------|-----------------|-----------------|---|
| RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$ | | TARIFA MARGINAL | IMPUESTO |
| Limite inferior | Limite superior | | |
| >0 | <2.000.000.000 | 0,20% | (Base gravable) * 0,20% |
| >=2.000.000.000 | <3.000.000.000 | 0,35% | ((Base gravable - \$2.000.000.000) * 0,35%) + \$4.000.000 |
| >=3.000.000.000 | <5.000.000.000 | 0,75% | ((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,75%) + \$7.500.000 |
| >=5.000.000.000 | En adelante | 1,50% | ((Base gravable - \$5.000.000.000) * 1,50%) + \$22.500.00 |

El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por. El símbolo (>) se entiende como mayor que; El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que.

Fuente: Exposición de Motivos. Pág. 19.

En el caso de las Personas Naturales la concentración es menos aberrante, que en el caso anterior, pero de igual manera es sumamente importante. El uno por ciento (1%) más rico concentra el 13% del patrimonio y el 10% más rico el 35% (Gráfico 3).

empresas con contratos de estabilidad jurídica hagan valer su derecho y queden excluidas del impuesto a la riqueza. El Estado nunca debe renunciar al monopolio que tiene de obligar a sus conciudadanos a pagar impuestos, este es un principio clásico, en la medida en que la combinación entre capacidad económica de los impuestos y justicia en el gasto público es importante. Se imaginan, los pocos contribuyentes de la sociedad colombiana bajo la sombrilla de un contrato de "estabilidad jurídica" cuando Colombia es uno de los países con menor presión fiscal (recaudo tributario / PIB) de América Latina y donde la población más pobre demanda permanentemente bienes públicos esenciales: educación –prescolar, primaria, secundaria-, alimentación, salud, vivienda, agua potable, entre otros.



En suma, la permanencia del impuesto al patrimonio es fundamental en un marco de concentración de la riqueza como el que aquí se muestra.

Respecto a la sobretasa del 3% sobre el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) se aplica a los contribuyentes con una base gravable mayor o igual a los mil millones de pesos y se calcula de manera marginal, es decir, sobre los montos superiores a este valor, es decir: $(\text{Base Gravable del CREE} - 1.000.000.000) * 3\%$. Estos recursos no tienen destinación específica y claramente grava a los 6 mil 25 contribuyentes de renta más alta (Cuadro 3).

| Cuadro 3. SOBRETASA CREE - TARIFA MARGINAL ADICIONAL DEL 3% POR ENCIMA DE \$1000 MILLONES DE BASE GRAVABLE (Millones de \$) | | | | | | |
|--|----------------|-------------------|-------------------|----------------------------|------------------------|-------------------------|
| <i>Rangos de base gravable CREE</i> | <i>Casos</i> | <i>0-1000</i> | <i>>=1000</i> | <i>Total base gravable</i> | <i>Tarifa Marginal</i> | <i>Recaudo Estimado</i> |
| Menor de \$1.000 mill. | 232,604 | 12,955,638 | | 12,955,638 | 0% | - |
| Mayor o igual de \$1.000 mill. | 6,025 | 6,401,043 | 75,959,134 | 82,360,177 | 3% | 2,471,224 |
| Total | 238,629 | 19,356,681 | 75,959,134 | 95,315,815 | | 2,471,224 |

Fuente: Exposición de Motivos. Pág. 22.

Finalmente, resulta importante que el Congreso de la República discuta alternativas de recaudo que hagan más equitativa la tributación entre asalariados y rentistas como el impuesto a los dividendos así como un impuesto a las exportaciones de petróleo y carbón de tal manera que el Estado tenga la posibilidad de tener una mayor participación de la renta minera más aún cuando las empresas del sector vienen descontando las regalías de su base impositiva de acuerdo a la extensión y mala interpretación que la DIAN dio al artículo 116 del Estatuto Tributario el cual permitía a los organismos descentralizados deducir de la renta bruta los impuestos, regalías y contribuciones que éstos hicieran al gobierno nacional u otras entidades territoriales⁵.

Edición N° 00420 – Semana del 10 al 16 de Octubre – 2014

⁵ De acuerdo con la DIAN, el costo fiscal de éste concepto ha sido del orden de los 10 billones de pesos entre 2005 y 2010. Junto a lo anterior hay un conjunto de exenciones y deducciones que les permite tener una tarifa efectiva muy por debajo de la tarifa nominal. CGR. 2013. Minería en Colombia. Derechos, Políticas Públicas y Gobernanza. Vol. I. Capítulo IV y V.