



Este artículo es una publicación de la Corporación Viva la Ciudadanía  
Opiniones sobre este artículo escribanos a:

[semanariovirtual@viva.org.co](mailto:semanariovirtual@viva.org.co)

[www.viva.org.co](http://www.viva.org.co)

---

## La Propuesta de Reforma Tributaria Estructural. Elementos para la discusión (I)

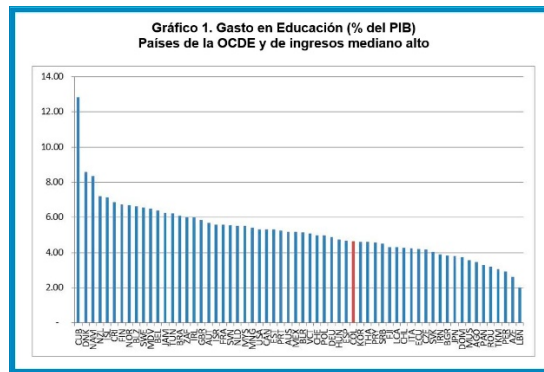
**Jorge Espitia**  
**Profesor Universitario**

El Gobierno Nacional creó la denominada “COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA” (en adelante, Comisión) la cual le presentó su Informe definitivo a finales del año 2015.

Estas líneas se centran en algunos aspectos del siguiente párrafo que sintetiza la postura de la Comisión:

*“Ahora bien, en términos de recaudo, el diseño de la propuesta apunta a que los recursos adicionales que se requieren para **mantener el nivel de gasto actual del Gobierno Nacional**, y cumplir con la regla fiscal, provengan de los cambios estructurales introducidos al IVA y a otros impuestos indirectos. En materia de impuestos directos, las recomendaciones pretenden tener un efecto neutral en el recaudo, de acuerdo con las estimaciones realizadas, por cuanto su énfasis radica en mejorar el diseño estructural y superar las limitaciones del actual régimen en materia de su impacto sobre eficiencia y progresividad. En particular, estas propuestas buscan balancear mejor la carga tributaria entre las empresas y las personas naturales. Todos estos esfuerzos se verán aumentados en la medida en que se logre un significativo fortalecimiento de la administración tributaria” (Pág. 8).*

Un primer elemento a destacar se asocia al nivel de gasto. Si bien, no es objetivo de la Comisión discutir el nivel, ni composición del gasto público, para la sociedad colombiana esta cuestión es fundamental. ¿Será importante la discusión del nivel y composición del gasto público en un escenario de postconflicto? Si se entiende el postconflicto, como el conjunto de políticas públicas dirigidas a identificar y apoyar las estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz, para evitar una recaída en el conflicto (ONU. Boutros-Ghali -1992), la respuesta es sí. Además, de que Colombia tiene uno de los gastos más bajos en la provisión de bienes públicos esenciales como son la educación básica primaria, secundaria y superior; la salud; el agua potable; la vivienda; entre otros (Gráfico 1).



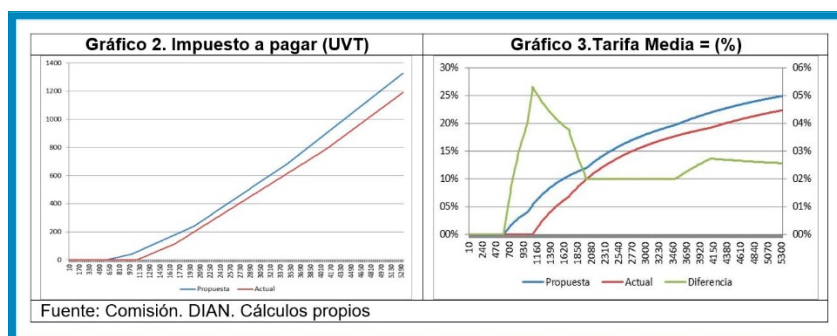
En línea con lo anterior, se propone realizar una reforma fiscal donde el marco de referencia es aumentar el recaudo fiscal requerido para “**mantener el nivel de gasto actual** del Gobierno Nacional”, lo cual equivale a pensar en el muy corto plazo y no en el proceso de paz y el postconflicto. Sería siniestro que el gobierno que alcanza un acuerdo de paz no se prepare financieramente para atender el conjunto de medidas políticas, económicas y sociales para mantener la paz, para no recaer en la guerra. Si bien ese no es un objetivo de los nueve Comisionados *ad honorem*, si ha sido un discurso que el Presidente Santos le vendió a la sociedad colombiana. De ahí lo perverso que resulta la aceptación de la propuesta de los nueve Comisionados. En otras palabras, la propuesta de reforma tributaria de la Comisión no guarda relación con el momento histórico que vive Colombia: prepararse para el postconflicto con la provisión de los bienes públicos esenciales que permitan cerrar las brechas entre regiones y niveles de ingreso; las cuales se encuentran dentro de las posibles [causas del conflicto armado](#). Esto muestra la dicotomía que hay entre el discurso del gobierno y la búsqueda de fuentes de financiamiento para la puesta en marcha de las políticas públicas necesarias una vez se firme y refrenden los acuerdos de La Habana.

En este orden de ideas, es necesario pensar que así como la institucionalidad contribuyó impositivamente a sortear la crisis financiera de 1998 con el 4X1000, hoy gravamen a los movimientos financieros; y, a recaudar recursos vía impuestos para restablecer el orden público, impuesto para la guerra; hoy, una reforma tributaria debe estar comprometida con el postconflicto, para reestablecer la paz en el territorio nacional con recursos frescos que permitan la financiación de programas sociales para fortalecer y solidificar la paz.

### **El mínimo vital**

Cuando se discute el tema del impuesto a la renta, un elemento que siempre está presente corresponde al mínimo vital, el primer tramo del ingreso de las personas naturales exento. En el caso de España, el concepto se introduce en la década de los noventa “con el fin de dejar al margen del impuesto una parte de la renta del contribuyente que se considera indispensable para que éste cubra sus necesidades vitales. Por ello, en algunas ocasiones se le denomina también como mínimo de subsistencia o [mínimo vital](#)”. No sobra señalar que en la [economía clásica](#) y marxista hay una discusión importante sobre el salario de subsistencia, que no aparece en el documento de la Comisión, a tal punto que proponen una reducción del valor mínimo exento (Gráficos 2 y 3). Actualmente, los ingresos inferiores a \$2´700.000 mensuales no pagan el impuesto a la renta,

mientras que con la propuesta de la Comisión este valor se reduce a \$1.500.000. ¿Cuál o cuáles son las razones para ello?



## Las tarifas marginales y medias

Con base en los valores expuestos en los gráficos anteriores, se entiende la propuesta de la Comisión de reformar el actual sistema fiscal para las Personas Naturales, la cual se enmarca en tres pilares: I) **ampliar la base tributaria** incluyendo más personas en el sistema al reducir el mínimo vital; II) racionalizar los beneficios fiscales y de esta manera aumentar el recaudo e imprimir mayor equidad horizontal y progresividad efectiva; y, iii) simplificar el tributo, unificando el tratamiento sobre las personas naturales de acuerdo con el tipo de renta que reciben y bajo un régimen que establece límites más estrictos a las deducciones especiales, descuentos y exenciones.

La propuesta de la Comisión se resume en los gráficos 2 y 3, resultado de los cambios propuestos en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Tabla de rangos y tarifas marginales y promedio: actual vs. Propuesta**

Limite superior rangos renta gravable UVT	Tarifas marginales		Tarifas promedio	
	Actual	Propuesta	En la media del rango	En el límite superior
600	0%	0%	0.0%	0
1000	0%	10%	2.5%	4.0%
2000	0% hasta 1090 UVT 19% entre 1090-1700UVT 28% a partir de 1700 UVT	20%	9.3%	12.0%
3500	28%	30%	16.9%	19.7%
Superior a 3500	28% entre 3500 y 4100 UVT 33% desde 4100UVT	35%	27.4%	34.9%

Nota: para el último rango la tarifa para la media del rango corresponde a la renta líquida promedio entre las personas con renta líquida igual o superior a 3.500 UVT (7.000 UVT, un poco más de 180 millones de 2013). La tarifa en el límite superior se tomó la correspondiente a una renta líquida de 500.000 UVT. Fuente: cálculos de la DIAN con base en las declaraciones.

Fuente: Comisión (2015). Página 43.

La conclusión es que se mantiene una progresividad débil (la segunda derivada de la tarifa media decrece a medida que aumenta el nivel de ingreso), y, se reduce el mínimo vital, el cual se profundiza con la propuesta de ampliar la base gravable y las tarifas del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA). Sobre esto último, la Corte Constitucional ya había llamado la atención cuando señaló que el “recaudo sobre bienes y servicios de primera necesidad vulnera el derecho constitucional al mínimo vital” ([Sentencia C-776 de 2003](#)).

En suma, las recomendaciones de la Comisión en el tema del recaudo es lo más inequitativo que existe. Basar el nuevo recaudo sobre la base de los impuestos indirectos, sobre el IVA es afectar a los sectores de menores ingresos y favorecer a los ricos de este país. La literatura señala que los impuestos indirectos se trasladan completamente sobre el consumidor final y no observa su nivel ingreso.

Reducirle la carga tributaria a las empresas, a las multinacionales por la vía del impuesto de renta y profundizar la tributación indirecta (IVA) y las personas naturales es lo más injusto que hay en Colombia, y se alinea con las recomendaciones del FMI y la OECD.

**Edición 481 – Semana del 5 al 11 de Febrero de 2016**