

Documento **TRIBUTAR-io**

Agosto 17 de 2022

Número 812

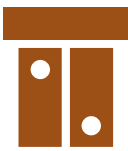
QUIÉN DETERMINA EL MARGEN DE PROGRESIVIDAD

Una de las banderas del proyecto de reforma es la necesidad de avanzar en la progresividad del sistema tributario. En la exposición de motivos se indica que “el sistema de beneficios tributarios del impuesto de renta de personas naturales es altamente regresivo, pues beneficia especialmente a los contribuyentes de mayores ingresos. Lo anterior reduce la progresividad del sistema tributario, pues impide cobrar más a quienes presenten mayor capacidad de pago.”

La anterior aseveración descalifica (por no decir, insulta) del pasado legal y constitucional en Colombia y va en contra de la Corte Constitucional que como garante de la constitución, en múltiples sentencias ha dado aval al actual sistema tributario. Señalar que el sistema es altamente regresivo porque beneficia a los contribuyentes de mayores ingresos es verdaderamente una afrenta contra la tradición constitucional del país, ya que la Corte ha examinado múltiples veces el sistema tributario y lo ha declarado exequible, es decir, lo ha calificado de equitativo, eficiente y progresivo. Y lo ha hecho tras entender que más allá de los beneficios y exenciones está la determinación de la base gravable y la fijación de las tarifas, tal como lo hizo en la sentencia C-419 de 1995 al señalar que “la imposición tributaria equitativa está soportada sobre la capacidad de pago del contribuyente que, a su vez, “está constituida por su renta y supone un concepto mucho más equitativo que la base del beneficio, de manera que a igual capacidad de pago igual contribución - equidad horizontal- y a mayor capacidad de pago mayor la contribución - equidad vertical”. Esta última forma de equidad se relaciona también con el principio de progresividad del tributo, con la diferencia de que la progresividad se evalúa frente a los efectos en todo el sistema tributario y no de forma aislada.” (Subraya ajena)

La “renta” y la “tarifa” son conceptos abstractos creados para determinar el quantum del tributo de manera que, considerando el amplio margen de configuración del legislador, la función de la ley es determinar la manera como se computa esa renta acorde con sus propias convicciones y consideraciones del momento de la historia nacional, definiendo la capacidad de pago de los contribuyentes a través de la determinación de los elementos de la renta. En este sentido, el principio de progresividad se deduce del principio de equidad vertical y dice relación con la forma como el legislador considera que debe repartirse la carga tributaria entre los contribuyentes, según la capacidad contributiva de que disponen, permitiendo tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados.

Bajo el postulado de igualdad (equidad) la determinación de la base debería ser la misma para todos los sujetos que estén en condiciones similares, con diferenciaciones en el manejo de beneficios tributarios, y llevando a generar



diferencias por aplicación de la tarifa. Así, el principio de equidad vertical supone que quien más renta obtiene, mayor impuesto debe pagar. Y como el concepto de renta es un concepto abstracto cuya definición corresponde al legislador del momento, simplemente se trata de intervenir los elementos de su determinación para limitar, prohibir, depurar y beneficiar. Históricamente ha sido así, y seguirá siéndolo, porque todo depende del pensamiento de cada gobierno.

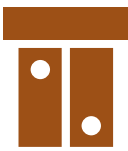
En el año 1974, el gobierno del momento fijó, bajo sus propias convicciones, una metodología de determinación de la base gravable del impuesto a la renta. Allí se definió la renta como la diferencia entre ingresos, costos y deducciones; y a las personas naturales les concedió, como parte de la determinación de su capacidad de pago, distintos alivios como, por ejemplo, la exención al 100% de las cesantías, exención que en 1986 se consideró inequitativa y por ello se dispuso la exención gradual como hoy subsiste en nuestro ordenamiento. Cómo no recordar la famosa renta de goce existente en la reforma tributaria del año 1974 que suponía un ingreso (ficto) equivalente al 10% del valor de la casa o apartamento de habitación cuyo valor o avalúo fuere superior a determinado monto. Y tampoco se ha borrado de la retina los descuentos personales que por la época se concedían medidos por un 5% del valor del arriendo de la vivienda de habitación y un 10% de los gastos de salud y educación.

Esa metodología de determinación de la renta se ha ido moldeando y modificando con el paso de los años y de los distintos gobiernos, en procura de mejorar el sistema tributario, pero no porque sus antecesores lo hubieran hecho mal, sino porque todo es un constante cambio que conforme a las propias convicciones interna honrar los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Siguiendo con esta corta cadena de ejemplos, recordemos el interesante sistema de desgravación de la doble imposición a las utilidades que se introdujo en 1993 consistente en gravar al accionista, pero concediendo un descuento del 20% sobre una primera porción del dividendo, más un 10% sobre el exceso. En ese momento, los dividendos hacían parte de la renta líquida del sujeto (no existía renta cedular) y se computaban dentro de la base gravable neta, es decir, sumaba con otras rentas. Sin embargo, se consideraba que el socio no tenía que pagar un impuesto completo, por lo que se concedía el crédito tributario por doble tributación. Esto, vino a desmontarse en la reforma de 1986, momento en el cual se adoptó el sistema de desgravación completa del dividendo, que como sabemos estuvo vigente hasta 2016 cuando la reforma de ese año volvió a acoger el sistema de doble tributación al dividendo, pero acogiendo una tarifa única y proporcional (hoy 10%).

En el cúmulo de reformas han ido y venido beneficios, deducciones, exenciones. Recordemos la deducción por intereses de vivienda que por el año 1974 se creó como deducción sin limitación, pero en una reforma posterior (en el año 1998) se limitó a 4553 UVR (UPAC) y hoy cuenta con limitación de 1.000 UVT.

En ese tránsito de medidas que buscan eficiencia, equidad y progresividad recordemos la limitación que se consagró, también en el año 1974, relativa al monto máximo deducible por concepto de salarios, prestaciones, comisiones,



honorarios, pagados por las sociedades a personas económicamente vinculadas; el gasto deducible por salarios del gerente se limitaba a treinta mil pesos.

Y como el tema tiene que ver con las personas naturales, terminemos estos ejemplos con la renta exenta de los pagos laborales. En el año 1995 se dispuso como exento el 30% de los pagos recibidos por los trabajadores, regla que en el año 2002 (primera reforma de Uribe) se redujo al 25% y se limitó a \$4 millones al mes, y luego en el año 2012 (una de las tantas reformas de Santos) se limitó a 240 UVT al mes.

En fin, podríamos rellenar varias páginas con ejemplos de reglas, beneficios, desgravaciones, descuentos, etc., todos más o menos constantes y con un fundamento inspirando en la equidad y la progresividad. Según queda señalado, la progresividad y la equidad dependen del margen de configuración del legislador, de manera que subir o bajar una prerrogativa, crear o eliminar un beneficio, exención o descuento no significa regresividad del sistema, sino expresión del sentir del gobierno de turno y del congreso del momento.

En este sentido, debemos admitir y concluir que la propuesta de reforma busca hacer que se apruebe su visión de equidad y progresividad, de una forma que no es completamente compartida por los técnicos en ciencia jurídica y tributaria porque en el fondo, lo que realmente busca el proyecto es aumentar el recaudo tributario del impuesto de renta en personas naturales "más ricas", considerando como tales a quienes ganan más de \$10 millones al mes, so pretexto de que somos el país más rezagado en esa materia. En ese sentido, propone modificar la capacidad de pago, reduciendo los niveles de beneficios y exenciones aplicables, pero manteniendo las tarifas actualmente vigentes. Como dato curioso, se propone limitar las deducciones y rentas exentas de las personas naturales al monto máximo de 1210 UVT anuales, valor que paradójicamente es el mismo que en su momento se aprobó en la reforma del presidente Uribe para las rentas laborales, como si de una emulación se tratara. ¿Aló?

TRIBUTAR ASESORES SAS, Empresa Colombiana líder en soluciones y servicios tributarios, autoriza reproducir, circular y/o publicar este documento excepto con fines comerciales. La autorización que se otorga, exige que se haga completa publicación tanto del contenido del documento como del logotipo, nombre y eslogan de la empresa que lo emite.

Lo que se escribe en este documento es de carácter eminentemente analítico e informativo. Por tanto, de manera alguna comporta un asesoramiento en casos particulares y concretos ni tampoco garantiza que las autoridades correspondientes compartan su contenido.