

Imprimir

Introducción

En este capítulo se presentan distintos elementos nucleares para que una reforma del sistema tributario pueda ser considerada como estructural, y que son guía de la propuesta de reforma aquí planteadas.

Se incluye un esbozo de las principales medidas con relación a ajuste tarifario, tratos preferenciales injustificados y recaudo adicional en la tributación directa tanto de personas jurídicas como de personas naturales, así como de las bases para una reforma del IVA en el país.

La propuesta se enmarca en los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia tributarias con el propósito de hacer más simple el sistema, aumentar la presión fiscal para que en estricta consonancia con un programa de racionalización, priorización y eficiencia en el gasto público, y con el desmonte del despilfarro y apropiación indebida de recursos públicos y, en general, de las raíces estructurales de diferentes procesos sistémicos de corrupción en la gestión pública, se avance en la garantía del goce efectivo de los derechos sociales, económicos y culturales de la población -con especial atención de la pobre y vulnerable-, como lo establece la Carta Constituyente de 1991, y se creen condiciones favorables para un crecimiento sustentable con estabilidad macroeconómica.

Ello se hace aún más perentorio en la medida en que el proceso de reforma estructural tributaria comenzaría a aplicarse en una etapa de transición pospandémica en la que se han de enfrentar los rigores de la pérdida de más de una década de avances en términos sociales y económicos, especialmente en pobreza, inequidad y exclusión social, del aumento de la deuda pública y del déficit fiscal, así como la necesidad perentoria de incrementar la eficiencia y pertinencia de la política pública, de racionalizar y mejorar la calidad y eficiencia del gasto público y reducir ostensiblemente el desvío, la malversación y la apropiación indebida de recursos públicos mediante múltiples formas y procesos de corrupción, de mejorar la coordinación del Estado con la acción privada y de redimensionar el papel de un Estado eficiente, eficaz y con responsabilidades indelegables como lo ha mostrado con toda

su dimensión la irrupción de la pandemia del covid-19.

Cada vez más pareciera crearse un relativo consenso en torno a que ahora más que nunca se requiere un “inversor de primera instancia” en actividades estratégicas para reactivar la economía, y ese es el Estado que ha de actuar en beneficio de la ciudadanía y los intereses públicos. “El único modo de lograr una recuperación plena de nuestras economías es que el sector público retome su función crucial de inversor estratégico, a largo plazo y con sentido de misión”^[1].

En este contexto, es claro que deberá adelantarse una reforma tributaria estructural en el país. La Nación no cuenta con los recursos propios necesarios para financiar el gasto público que requiere la sociedad, más ahora cuando se ha desnudado la precariedad del sistema sanitario y la exagerada debilidad de la red de protección social, como el caso de las transferencias, condicionadas y no condicionadas. Así, por ejemplo, se ha hecho evidente el reclamo por una renta básica que cubra una alta proporción de los hogares en situación de vulnerabilidad o que se encuentran en pobreza y pobreza extrema, con unos montos que les garantice una vida en condiciones de dignidad.

Desde hace ya varios años los ingresos tributarios no alcanzan a cubrir el presupuesto nacional. Por ello, se habla de un déficit estructural en la hacienda pública de la Nación. Mientras que en el año 2000 la brecha entre los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y el Presupuesto General de la Nación (PGN) era de 72 billones de pesos del año 2019 (14.7% del PIB = 9.8% - 24.5%), en 2019 esa misma diferencia se había agravado a 97 billones de pesos de 2019 (9.3% del PIB = 14.7% - 24.0%) y se espera que alcance unos \$151 billones de 2019 (15.4% del PIB = 14.3% - 29.7%) en 2020, debido al aumento nominal del PGN en cerca de 50 billones de pesos y una caída de los ingresos fiscales estimados en el Plan Financiero de 2019 en cerca de \$23.5 billones^[2].

El endeudamiento público presiona los presupuestos públicos por la vía del servicio de la deuda –amortizaciones más interés de la deuda pública (interna y externa)–, deuda que ha sido la principal fuente de financiamiento de ese déficit estructural, y que en 2020 no ha sido

la excepción, antes por el contrario, entre octubre de 2019 y 2020, el saldo de la deuda pública aumento en 110 billones de pesos al pasar de 509 billones de pesos a 619.4 billones de pesos (61% del PIB). Adicional a lo anterior, el actual perfil de la deuda pública muestra que el 11% del pago total de amortizaciones y el 10% del pago de intereses se concentrarían en 2021.

Para el Gobierno nacional esta situación exige la aplicación de reformas de política como la estructural tributaria para evitar la pérdida del grado de inversión, en la medida en que los inversionistas privados en sus reglamentos y estatutos, en sus reglas formales e informales, tienen estipulado la evaluación de los instrumentos financieros emitidos por los gobiernos y el sector privado con base en la clasificación de los riesgos de los títulos de deuda por parte de las calificadoras de riesgo.

Ante la gravedad de la crisis mundial, en especial de países de ingreso medio como Colombia y de ingreso bajo, y en estos momentos críticos para la humanidad, son muchas las voces que han expresado la necesidad de aplicar mecanismos institucionales novedosos para que la evaluación de la deuda pública de los países no quede en mano de las calificadoras de riesgo y que sea la institucionalidad internacional (la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional) la que brinde las medidas de financiación y las garantías necesarias para que no se afecte la estabilidad financiera internacional ante una oleada de impagos, ni se agudice la crisis social y económica de los países deudores en desarrollo.

Con el agravante de que, en el caso colombiano, el 54% de la deuda pública externa se encuentra en bonos y, de los 350 billones de pesos en TES, 103 billones de pesos está en manos de los Fondos de Pensiones y Cesantías, 87 billones de pesos en Fondos de Capital Extranjero y 54 billones de pesos en Bancos Comerciales. Esta composición le resta aún mayor margen de maniobra al Estado colombiano frente al sector privado nacional e internacional, sin que este último haya sido receptivo aún a los llamados de organizaciones como las Naciones Unidas para facilitar un alivio considerable de la deuda externa de países en desarrollo.

En estas circunstancias, algunos círculos de especialistas y hacedores de política económica buscan en la profundización de la tributación antes que en el alivio de la deuda pública la manera de enfrentar la crisis de las finanzas públicas en países como Colombia.

Es en este orden de ideas que la base de la nueva reforma tributaria impulsada por el Gobierno nacional en el país tiene como pilares fundamentales, entre otros, a la reducción de exenciones fiscales del IVA a través de la búsqueda de una cierta universalización de la tarifa general del 19% a los productos de la canasta familiar, de un aumento de la carga del impuesto a la renta y complementarios especialmente a las personas naturales de la clase media, al mantenimiento de variados beneficios tributarios a empresas de determinados sectores o actividades económicas.

Una parte del presente capítulo actualiza y amplía estimativos de impactos tributarios por diferentes medidas de política, contenidos en la Nota de Investigación 21 del libro: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y Reforma estructural tributaria en Colombia. Hacia una economía política de inclusión social* (Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo), con base en información recién divulgada por la DIAN sobre declaraciones de renta para el año 2019 y en la encuesta ENPH actualizada a 2019 por el DANE. Otra parte se basa en el anterior capítulo de este libro.

Elementos de una reforma estructural de la Tributación Directa

1. Personas Naturales

(i) Elevación progresiva de las tarifas sobre pensiones

De acuerdo con las declaraciones de la Dian, en 2017 cerca de 520 mil personas naturales declararon un ingreso bruto por concepto de pensiones. De estas personas naturales, el 18 por ciento declararon recibir una pensión inferior a 2 salarios mínimos. Sin embargo, hay personas naturales que declararon tener pensiones superiores a los 100 salarios mínimos. Visto de otra manera, hay 50 mil personas naturales que declararon tener un ingreso por pensiones superior a los 7 millones de pesos mensuales y una parte de ellos con ingresos

mensuales superiores a los 50 millones de pesos.

Por tal razón, una de las propuestas consistiría en gravar las pensiones de manera progresiva entre el 10% y el 35%. Por ejemplo, las pensiones mensuales entre 2.500 UVT y 5.000 UVT a una tarifa del 10%, las pensiones mensuales entre 5.000 UVT y 10.000 UVT al 15% y así sucesivamente hasta el 35%. Para los rangos de pensiones superiores a los 30.000 UVT mensuales (100 millones de pesos mensuales) se les aplicaría una tarifa de hasta el 50%.

Un sistema como este permitiría recaudar entre \$1.0 y \$1.5 billones al año.

De otra parte, los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- 2019 del DANE reporta cerca de 2 millones de personas naturales que tienen “Ingreso por jubilaciones y pensiones”. De ellos, tan sólo 27.150 cuentan con una pensión superior a 7 millones de pesos mensuales, y otras 183 mil personas con una pensión que oscila entre 3 y 7 millones de pesos mensuales.

Al realizar una microsimulación con esta base de datos sobre “Ingreso por jubilaciones y pensiones” y aplicando los niveles tarifarios previamente mencionados, el recaudo anual sería de aproximadamente \$500 mil millones. Sin embargo, los datos reportados por la ENPH estarían subestimados respecto a los declarados por las personas naturales ante la DIAN, ya que el monto máximo de “Ingreso por jubilaciones y pensiones” es de 40 millones de pesos mensuales y no de más de 50 millones mensuales como se registra en la base de declaraciones ante la DIAN.

(ii) Reducción del Gasto Tributario por concepto de rentas cedulares de las personas naturales

Se plantea implementar una política que busque desmontar de manera progresiva gran parte de los beneficios fiscales, siendo dicho desmantelamiento mucho más agresivo para los deciles más altos de ingresos.

Si se deseara profundizar en la equidad y progresividad del sistema tributario, se ha de

reducir la brecha existente entre la renta bruta y la renta líquida y así poder rebajar las tarifas medias siempre que se apliquen sobre una base gravable próxima a los ingresos brutos. En efecto, en el caso de las pensiones la renta líquida representa el 3% de la renta bruta, el 14% en el de las rentas no laborales, el 47% en el de las rentas de capital y el 60% en el de las laborales.

De acuerdo con la microsimulación realizada con base en la información de la DIAN, se observa que las tarifas se podrían reducir de manera considerable para obtener el mismo recaudo si se tuviera como base gravable a los ingresos brutos.

En el caso de las pensiones, el recaudo por pensiones asciende a 83 mil millones de pesos a una tarifa media del 9%. Si esa tarifa media se redujera al 1% y se liquidara el impuesto sobre la base gravable de los ingresos brutos, el recaudo podría ascender a 280 mil millones de pesos. En el caso de las rentas de trabajo, para obtener el mismo recaudo la tarifa media podría reducir hasta el 5%. Igual sucedería con los casos tanto de la renta de capital como de las rentas no laborales para las que la tarifa podría bajar del 8% a un 1.5% para obtener el mismo recaudo.

Al implementar una política de reducir la tarifa impositiva media pero que a la vez las tarifas marginales fueran altamente progresivas para las personas naturales con ingresos más altos en el país y se aplicaran sobre la base de los ingresos brutos, sería posible reducir la tarifa media actual a la mitad con un aumento del recaudo anual en cerca de un 40%.

Dividendos y participaciones

La renta líquida gravable de dividendos y participaciones de las personas naturales en el año 2017 es el resultado adicionar de la renta líquida ordinaria para el año 2016 y anteriores más la renta líquida del año 2017. En el primero de los componentes, se declaran dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a las personas naturales correspondientes a utilidades generadas y no distribuidas de periodos anteriores al año gravable 2017, por un valor cercano a los 7.7 billones de pesos, así como ingresos no constitutivos de renta de

dichos dividendos y participaciones por un valor de 7.6 billones de pesos. En el segundo componente, el de 2017, se declaran dos sub-cédulas de dividendos y una tercera correspondiente a rentas líquidas por dividendos de entidades controladas del exterior y los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras. Los valores declarados en cada uno de ellos fueron de 295 mil millones, 41 mil millones y 72 mil millones de pesos, respectivamente.

Las tarifas medias para los dividendos, declarados por las personas naturales fue del 8.1% por dividendos y participaciones en 2016 o anteriores, 6.5% para la primera sub-cédula en 2017 y 41.6% para las restantes. Si los ingresos no constitutivos de renta como las rentas exentas se gravaran a las tarifas medias del 33%, entonces el recaudo adicional ascendería a cerca de 650 mil millones de pesos al año.

Ahora bien, si se hubiesen gravado a las tarifas medias anteriores los dividendos recibidos por las personas naturales en 2016, anteriores y 2017, superiores a los 7 millones de pesos mensuales, sin descontar rentas exentas ni ingresos no constitutivos de renta, el recaudo anual hubiese ascendido aproximadamente a 30 billones de pesos, o si se hubiesen gravado con tarifas progresivas desde una tarifa del 19% y hasta una del 35% para un monto de 5.000 UVT o más, se hubiese recaudado cerca de 37 billones de pesos al año.

Ahora bien, dado que el mayor monto de dividendos declarados en el año 2018 corresponde a 2016 o antes, el potencial recaudatorio viene dado por lo declarado en 2017 y por las tarifas que se adopten.

Las personas naturales declararon ingresos de \$7.7 billones por concepto de dividendos y participaciones en 2017, de los cuales el 54.8 por ciento se concentró en las personas naturales *súper superricas*, que también registraron unos ingresos no constitutivos de renta hasta en una proporción del 99.75 por ciento. Situación similar sucede con las personas naturales *superricas*. En estas circunstancias, una opción sería eliminar el beneficio fiscal de los ingresos no constitutivos de renta y aplicar una tarifa media del 10 por ciento, con lo cual se obtendría un recaudo adicional de \$684 mil millones al año, distribuido en un 36 por

ciento en las personas naturales *superricas* y en un 64 por ciento en las *súper superricas*.

Si se aplicaran tarifas mucho más progresivas a las que aparecen en el artículo 242 del Estatuto Tributario, como: 0% hasta 300 UVT y 10% para valores superiores a los 300 UVT, se obtendría un recaudo cercano a los 100 mil millones de pesos.

En aras de promover equidad horizontal sería necesario que también se gravaran los dividendos distribuidos a personas jurídicas, como se analiza más adelante.

De acuerdo con una microsimulación con base en la GEIH 2019 a nivel de personas de la variable “Ingreso por intereses y dividendos”, se observa que al aumentar las tarifas a los dividendos desde los 100 UVT al 5% y así progresivamente hasta el 35%, se multiplicaría el recaudo por 3, al pasar de mil millones a 3 mil millones al año. Esa progresividad obedece a que hay un número importante de personas, cercano a las 163 mil, que se estima cuentan con un ingreso por concepto de intereses y dividendos, al punto en que alcanzaría hasta entre 50 y 600 millones de pesos al año en el caso de unas 7 mil personas.

Ingresos no laborales

Los ingresos brutos no laborales de las personas naturales representan cerca de 18% del PIB y su renta líquida es de tan sólo el 2.6% del PIB, debido a que los costos y gastos declarados para obtener dicho ingreso representan, en promedio, el 85% de los ingresos no constitutivos de renta y de rentas exentas.

Si se eliminaran las rentas exentas y no constitutivas de renta, el nuevo recaudo anual obtenido a una tarifa media del 8% ascendería a \$300 mil millones, y si adicionalmente se le impusiera un límite a los costos y gastos declarados hasta de un 10% del ingreso bruto, el recaudo adicional ascendería a 1.5 billones de pesos al año.

Si se liquidara el impuesto sobre la base de los ingresos brutos a la tarifa media, el recaudo potencial ascendería a 14 billones de pesos al año y no a 2 billones de pesos como lo es actualmente. Es por ello que se podrían liquidar los impuestos con base en los ingresos

brutos bajando las tarifas nominales, y así reducir los posibles artificios contables para eludir el pago de impuestos. Para obtener el recaudo actual sobre la base de los ingresos brutos, la tarifa nominal media se podría reducir en aproximadamente un 86%.

En el caso de las personas naturales –especialmente las *superricas* y *súper superricas*, esto es, el 1% y el 0.1% de las personas naturales con los mayores ingresos en el país– que declaran ingresos no laborales, la reducción del gasto tributario por un monto equivalente a un punto porcentual de sus ingresos brutos por rentas no laborales implicaría un recaudo anual adicional del orden de los \$11 mil millones en el primer caso y de \$8 mil millones en el segundo caso. Ahora bien, si se redujera cada una de las tarifas efectivas a un solo dígito en cada uno de aquellos deciles que tienen un nivel de dos dígitos, el recaudo adicional sería de \$90 mil millones en el caso de las personas naturales *superricas* y de \$203 mil millones en el de las personas naturales *súper superricas*.

Rentas de capital

Las rentas de capital representan cerca de 3.0% del PIB y el 47% de ellas está representado por la renta líquida gravable. Así, si las rentas de capital se gravaran a la tarifa media actual sobre la base de los ingresos brutos, el recaudo ascendería a 2.0 billones de pesos al año y no a la mitad como lo es ahora dados los beneficios tributarios vigentes.

De igual manera, si los beneficios tributarios se eliminaran, el recaudo adicional ascendería a \$230 mil millones al año y si se redujeran en un uno por ciento los costos y gastos, el aumento agregado del recaudo sería de \$235 mil millones al año, siendo los mayores aportantes las personas naturales *superricas* y *súper superricas*.

En el caso de las pensiones, una reducción similar del gasto tributario recaudaría anualmente cerca de \$40 mil millones y \$11 mil millones adicionales en el caso de las personas naturales *superricas* y *súper superricas*, respectivamente.

Ahora bien, si se redujera el peso del gasto tributario a un solo dígito, dado que para las personas naturales *superricas* y *súper superricas* este peso representa más del 20 por ciento,

el nuevo recaudo anual sería del orden de los \$530 mil millones y \$220 mil millones, respectivamente.

Ingresos laborales

Para el caso de las rentas laborales, una reducción similar del gasto tributario permitiría un recaudo anual adicional del orden de los \$270 mil millones y \$35 mil millones en el caso de las personas naturales *superricas* y *súper superricas*, respectivamente.

En suma, la reducción del gasto tributario por un monto equivalente a un punto porcentual de sus ingresos brutos en el caso de las personas naturales *superricas* y *súper superricas* aumentaría el recaudo en cerca de medio billón de pesos al año.

(iii) Elevación progresiva de tarifas del impuesto al patrimonio

Ante los niveles de concentración del patrimonio bruto y líquido de las personas naturales, amerita aplicar una tarifa progresiva y no una tarifa plana. Si se gravara el patrimonio bruto de las personas naturales desde el decil 8 a una tarifa del 0.5 por ciento y se aumentara para cada decil y sub-decil en un 0.05 por ciento, se tendría que en el decil 8 y 9 se recaudaría un valor anual del orden de los \$190 mil millones y en el caso de las personas naturales *superricas* y *súper superricas* un monto anual superior a \$1 billón y de \$0.9 billones, respectivamente.

Así pues, con una política fiscal que profundizara la progresividad del impuesto al patrimonio, se obtendría un recaudo anual cercano a los \$3.0-4.0 billones.

(iv) Ampliación de la base de tributación: microsimulación de impactos de la ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y complementarios de acuerdo con la ENPH a 2019

La actual tabla del impuesto sobre la renta y complementarios para las personas naturales se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Tarifas marginales para la liquidación del impuesto sobre la renta y complementarios de personas naturales según rango de ingreso para el año gravable 2019			
Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	1.090	0%	0
> 1.090	1.700	19%	(Base gravable en Uvt menos 1.090) x 19%
> 1.700	4.100	28%	(Base gravable en Uvt menos 1.700) x 28% + 116 Uvt
> 4.100	8.670	33%	(Base gravable en Uvt menos 4.100) x 33% + 788 Uvt
> 8.670	18.970	35%	(Base gravable en Uvt menos 8.670) x 35% + 2.296 Uvt
> 18.970	31.000	37%	(Base gravable en Uvt menos 18.970) x 37% + 5.901 Uvt
> 31.000	En adelante	39%	(Base gravable en Uvt menos 31.000) x 39% + 10.352 Uvt

Con base en dichas tarifas marginales y teniendo como fuente la ENPH actualizada por el DANE para 2019, se realizó una simulación con los microdatos para observar los cambios probables de una reforma tributaria que previera reducir la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios como la han propuesto en diversos círculos de especialistas y de funcionarios del mismo Gobierno nacional.

Para la microsimulación se toma el ingreso de los hogares de los microdatos de la Encuesta ENPH actualizada a 2019 para un total de 14 millones 911 mil 125 hogares, suponiendo que cada uno de ellos es un declarante y su ingreso total equivale a la base gravable.

Dado que esta es el escenario base de comparación de la simulación, cabe recordar que, de los 14 millones 911 mil 125 hogares en el país, 4 millones 286 mil 295 son pobres, correspondiente, en términos de personas, a 17 millones 461 mil 646 de habitantes.

Con base en la actual tabla de liquidación del impuesto sobre la renta y complementarios definida por la Ley 2010 de 2019 (Cuadro 1), se observa que la base mínima de tributación es de 3 millones 113 mil 225 pesos mensuales.

Aplicando estas tarifas a los ingresos totales individuales de la ENPH del DANE se tiene que el recaudo potencial podría alcanzar hasta unos \$28.5 billones al año, siendo el principal conglomerado en aportar la denominada clase media con el 51%, seguida por la clase alta

con el 47% y el restante 2% por la clase vulnerable.

Respecto al escenario base, se tiene que la aplicación de la Ley 2010 de 2019 incrementaría el número de hogares pobres en 3.542 hogares o 40.105 personas, mientras que el índice Gini de concentración presentaría una reducción del 4.9%. Sin embargo, debido a la multiplicidad de beneficios tributarios vigentes en el Estatuto Tributario -que tienen un marcado sesgo *pro rico*, especialmente *superrico* y *súper superrico*^[3]- y a la evasión y elusión tributarias, en la práctica el impuesto a la renta y complementarios no reduce la desigualdad en el país -esto es, no es redistributivo-.

Primer escenario

Al suponerse como un primer escenario alternativo de tipo teórico tanto una ampliación de la base de cotización a 0 UVT como el mantenimiento de los otros rangos y de sus respectivas tarifas (Cuadro 2), resultaría que:

Cuadro 2. Reducción del rango mínimo de liquidación y especificación de tarifas marginales para liquidar el impuesto sobre la renta y complementarios de las personas naturales según rango de ingreso (escenario 1)			
Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
> 0	1.700	19%	(Base gravable en Uvt menos 0) x 19%
> 1.700	4.100	28%	(Base gravable en Uvt menos 1.700) x 28% + 323 Uvt
> 4.100	8.670	33%	(Base gravable en Uvt menos 4.100) x 33% + 995 Uvt
> 8.670	18.970	35%	(Base gravable en Uvt menos 8.670) x 35% + 2.503 Uvt
> 18.970	31.000	37%	(Base gravable en Uvt menos 18.970) x 37% + 6.108 Uvt
> 31.000	En adelante	39%	(Base gravable en Uvt menos 31.000) x 39% + 10.559 Uvt

(i) Habría un millón 383 mil 225 hogares nuevos en pobreza, lo que equivale a 5 millones 104 mil 101 personas adicionales en situación de pobreza monetaria, pasando de 35.7% de la población a un 46.2%.

(ii) Se presentaría un aumento del recaudo potencial en cerca del 200% y una reducción del índice Gini de concentración de un 1.5%, bajo el exigente supuesto de que no hubiera beneficios tributarios ni evasión ni elusión tributarias.

(iii) Ahora bien, si se excluyeran de la base a las personas naturales con un ingreso inferior a la línea de pobreza, el recaudo potencial aumentaría en un 157%, en comparación con el 200%. Aún más, si ese límite se ampliara a dos líneas de pobreza, el recaudo potencial alcanzaría un valor cercano a los 23 billones de pesos, inferior en un 18% al recaudo potencial del escenario base pero superior a lo que actualmente se recauda por impuesto a la renta de personas naturales en el país (cercana a 1.5% del PIB) ante la erosión de la base gravable por los beneficios tributarios vigentes y por los elevados niveles de evasión y elusión tributarias.

Segundo escenario

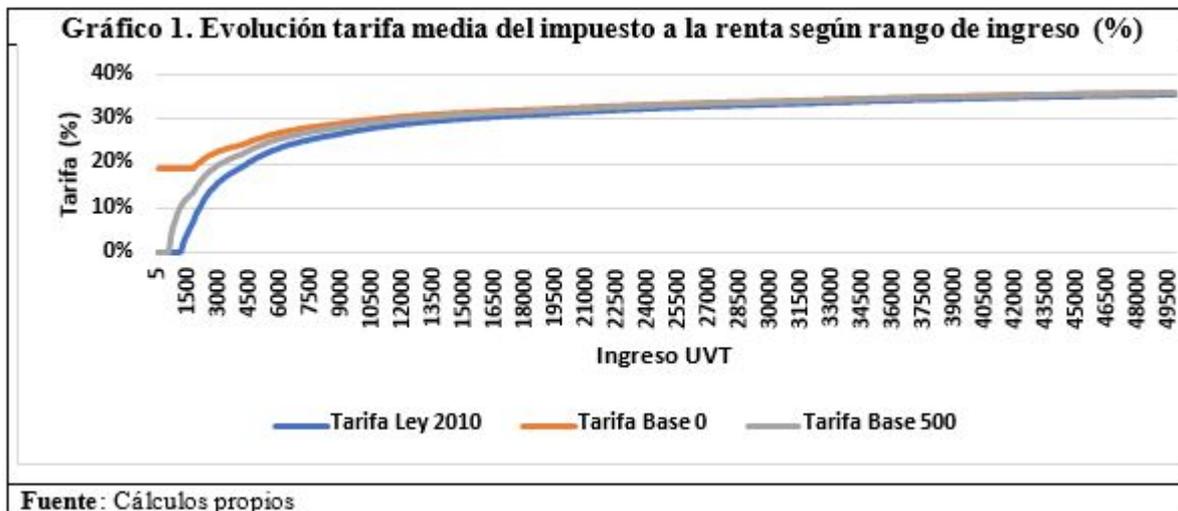
De otra parte, al suponerse un segundo escenario alternativo en el que se amplía la base de cotización a 500 UVT, es decir que las personas naturales con un ingreso total mensual de más de un millón 428 mil 83 pesos (\$1.428.083 al mes) debieran declarar impuesto sobre la renta y complementarios, como el mantenimiento de los otros rangos y de sus respectivas tarifas (Cuadro 3), se tendría que:

(i) El número de los hogares en pobreza aumentaría en 107 mil 575, equivalente a 675 mil 52 personas. Con esta imposición, se reduciría en índice de desigualdad en un 6.2% pero se agravaría el nivel de pobreza monetaria, al subir de 35.7% a 37.1%.

(ii) El recaudo anual potencial se incrementaría en un 65.8%, al subir de \$28.5 billones a \$47.3 billones, siendo los principales contribuyentes potenciales las personas naturales pertenecientes a la denominada clase media con el 67% del recaudo total, seguida por las de la clase vulnerable (22%), la clase alta (8%) y, el restante 3% del recaudo, por personas naturales en situación de pobreza.

Cuadro 3. Reducción del rango mínimo de liquidación y especificación de tarifas marginales para liquidar el impuesto sobre la renta y complementarios de las personas naturales según rango de ingreso (escenario 2)			
Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
0	500	0%	0
> 500	1.700	19%	(Base gravable en Uvt menos 500) x 19%
> 1.700	4.100	28%	(Base gravable en Uvt menos 1.700) x 28% + 228 Uvt
> 4.100	8.670	33%	(Base gravable en Uvt menos 4.100) x 33% + 900 Uvt
> 8.670	18.970	35%	(Base gravable en Uvt menos 8.670) x 35% + 2.408 Uvt
> 18.970	31.000	37%	(Base gravable en Uvt menos 18.970) x 37% + 6,013 Uvt
> 31.000	En adelante	39%	(Base gravable en Uvt menos 31.000) x 39% + 10.464 Uvt

La reducción relativa en los índices Gini de concentración como la profundización del nivel de la pobreza monetaria obedecen a la evolución de la tarifa media por rangos de ingreso (Gráfico 1), en la que las tarifas aumentan especialmente para los tramos medios, con el ingrediente particular de que bajo este escenario las tarifas para los ingresos altos aumentan más rápidamente respecto a los escenarios previos.



Adicionalmente, el incremento en el recaudo potencial se debe al aumento de los valores independientes simulados del impuesto de renta expresado en UVT. Así, por ejemplo, en el

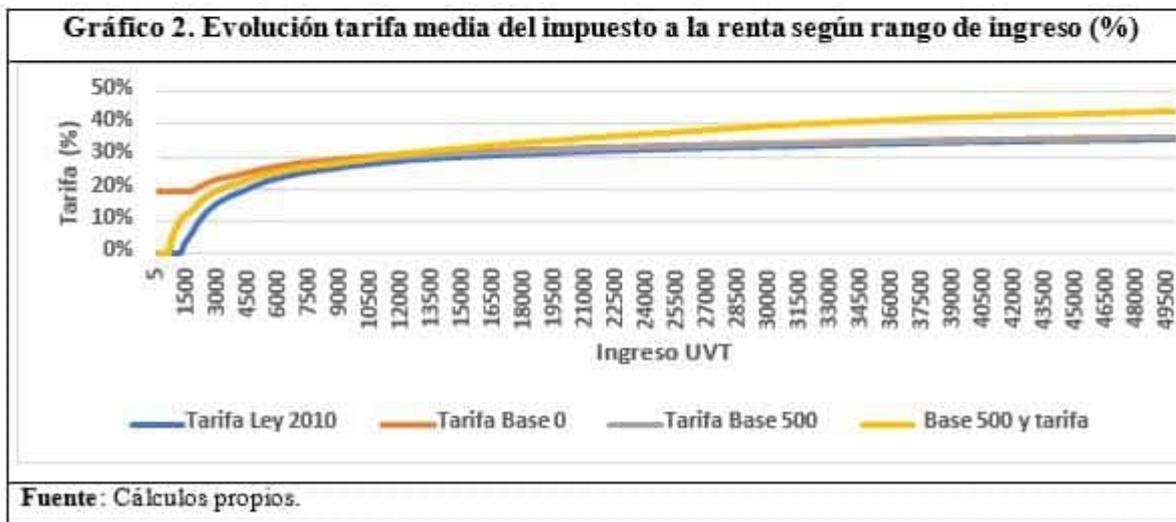
Cuadro 3 los valores independientes pasan de 116 a 228 para el rango entre 1.700 y 4.100 UVT o de 788 a 900 en el rango de 4.100 a 8.670 UVT, y así sucesivamente. Esas variaciones relativas son decrecientes a medida que asciende el rango de ingreso.

Tercer escenario

Si al segundo escenario se le introduce el principio nuclear de que la ampliación de la base gravable del impuesto a la renta no debe profundizar los niveles de pobreza ni vulnerabilidad monetarias, lo que lleva a plantear un escenario alternativo en el que se aumentaría la base gravable mínima -pero sujeta a la aplicación de una tarifa del 0% para aquellas personas naturales que pudieran caer en situación de pobreza o vulnerabilidad monetarias después del pago del impuesto a la renta- y se incrementarían las tarifas marginales impositivas en los tramos de ingreso alto (Cuadro 4 y Gráfico 2).

Cuadro 4. Ampliación de la base mínima de tributación y aumento de tarifa marginal según rango de ingreso (escenario 3)

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Impuesto
Desde	hasta		
0	500	0%	0
> 500	1.700	19%	(Base gravable en Uvt menos 500) x 19%
> 1.700	4.100	28%	(Base gravable en Uvt menos 1.700) x 28% + 228 Uvt
> 4.100	8.670	33%	(Base gravable en Uvt menos 4.100) x 33% + 900 Uvt
> 8.670	10.000	37%	(Base gravable en Uvt menos 8.670) x 37% + 2.408 Uvt
> 10.000	15.000	40%	(Base gravable en Uvt menos 10.000) x 40% + 2.900 Uvt
> 15.000	20.000	43%	(Base gravable en Uvt menos 15.000) x 43% + 4.900 Uvt
> 20.000	25.000	46%	(Base gravable en Uvt menos 20.000) x 46% + 7.050 Uvt
> 25.000	31.000	48%	(Base gravable en Uvt menos 25.000) x 48% + 9.350 Uvt
> 31.000	En adelante	50%	(Base gravable en Uvt menos 31.000) x 50% + 12.230 Uvt



Sin embargo, bajo el propósito nuclear de que las personas naturales y sus hogares no debieran caer en pobreza o vulnerabilidad monetarias por razón del pago del impuesto a la renta y complementarios, la tarifa aplicada para esos casos tendría que ser cero (0%), por lo que en la práctica se restringiría la ampliación de la base de imposición, el recaudo potencial aumentaría hasta en un 25% -en lugar del 67% si no se aplicara esa restricción impositiva- y se disminuiría el índice de Gini de concentración hasta cerca de un 8% con respecto al

escenario base –en comparación con 6.3% si no se aplicara la mencionada restricción–. En efecto, sin la restricción impositiva, el ingreso disponible o ingreso después de impuestos a la renta y complementarios se reduciría en un 5.0%, en promedio, para las personas naturales de la clase media y en un 4.0% para las de clase alta.

Bajo este escenario teórico se supone que (i) no habría ni evasión ni elusión tributarias por parte de los nuevos contribuyentes en el primer rango de liquidación a una tarifa del 19%, lo que es un supuesto excesivamente irrealista ante la muy elevada informalidad laboral de las personas naturales en esos niveles de ingreso en el país, (ii) no sucedería una grave erosión del ingreso disponible después de impuestos de los nuevos contribuyentes pues se liquidaría un impuesto igual a cero para los contribuyentes que pudieran caer en situación de pobreza o vulnerabilidad monetarias después del pago del impuesto a la renta, y (iii) por supuesto, no se aplicaría ningún beneficio tributario en la práctica, lo que requeriría reformar el Estatuto Tributario vigente.

En consecuencia, con base en los impactos previsibles de diferentes opciones alternativas de la base de tributación del impuesto a la renta de personas naturales en Colombia, resulta recomendable la tercera opción que a la vez de aumentar el recaudo tributario en un 25% respecto al escenario básico, contribuiría a imprimirle un carácter redistributivo al impuesto a la renta de personas naturales –a diferencia de la situación actual por tener un carácter neutral–, al reducirse el índice de concentración del ingreso después del impuesto, y, *ceteris paribus*, evitaría el agravamiento de los niveles de pobreza y vulnerabilidad monetarias.

Ante el hecho de que el recaudo del impuesto a la renta y complementarios de las personas naturales en 2019 debió haber ascendido a cerca de un 1.2% del PIB, se podría esperar que el recaudo adicional para el año 2021 por concepto de las medidas previstas bajo la tercera opción recomendada fuera del orden del 0.3% del PIB, si se mantuvieran tanto los beneficios tributarios establecidos en el Estatuto Tributario vigente como los niveles actuales de evasión y elusión tributarias.

Ahora bien, si se eliminaran aquellos beneficios tributarios que favorecen a las personas

naturales incluidas en el 5% de las personas con mayor ingreso y patrimonio en el país, se podría generar un recaudo adicional del impuesto a la renta de personas naturales por cerca de un 0.4% del PIB en el año del desmonte. Es decir, con la implantación de la tercera opción y la eliminación de beneficios para el 5% de las personas naturales con mayores ingresos en el país, se generaría un recaudo anual adicional del orden del 0.7% del PIB a partir del primer año fiscal de aplicación de dichas medidas.

(v) Resumen

Las medidas de política sobre la tributación de las personas jurídicas propuestas aportarían en su conjunto un recaudo potencial adicional de \$ 11.0-13.5 billones al año (Cuadro resumen personas naturales). Por supuesto, en el marco de un proceso de reforma estructural de cuatro años como el aquí propuesto habría un margen para decidir cuáles medidas, con qué intensidad y con que secuencialidad se implantarían durante el cuatrienio, en consonancia no solo con los otros componentes del proceso de reforma como la medidas de impuestos directos a las personas jurídicas y la reforma del IVA a la canasta familiar, por ejemplo, sino además con la capacidad de pago de familias y sociedades jurídicas, las exigencias de gasto público, la sustentabilidad de las finanzas públicas y un adecuado crecimiento estable y duradero.

Claro está que este tipo de propuesta se puede modular según el grado de progresividad, el poder redistributivo, la profundidad del desmonte de tratos preferenciales no justificados debidamente y la rapidez de la transición de regímenes, entre otros criterios, que se quiera impulsar con el proceso de reforma estructural de la tributación directa en el país.

Un rasgo determinante a resaltar del proceso de reforma consiste en que las medidas de política tributaria están concebidas y diseñadas para garantizar una estricta observancia de los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, bajo el criterio rector de que mediante cada una de las medidas se impacte primordialmente a las personas naturales incluidas dentro del 5% de personas con mayor ingreso y patrimonio en el país, sin afectar negativamente a las de ingreso medio y bajo.

Cuadro Resumen Personas Naturales. Recaudo anual potencial por concepto de diferentes medidas alternativas de política tributaria (\$)

Medida	Tarifa	Recaudo Potencial (\$)
(i) <i>Elevación progresiva de las tarifas sobre pensiones</i>	Tarifas progresivas entre el 10% y el 35%.	1.0 y 1.5 billones
(ii) <i>Reducción del Gasto Tributario por concepto de rentas cedulares de las personas naturales</i>	Reducción de la tarifa media a la mitad y adoptar base de liquidación a los ingresos brutos	5 billones
(iii) <i>Elevación progresiva de tarifas del impuesto al patrimonio</i>	Tarifas progresivas	3.0-4.0 billones
(iv) <i>Ampliación de la base de tributación: <u>microsimulación</u> de impactos de la ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y complementarios de acuerdo con la ENPH a 2019</i>		2.0-3.0 billones
Total		11.0-13.5 billones

Fuente: Cálculos propios.

2. Personas Jurídicas

(i) Reducción de los gastos de administración y de distribución y ventas para efectos de limitar la erosión injustificable de la base gravable

Uno de los aspectos en los cuales se ha insistido a lo largo de la investigación adelantada por los autores es en la necesidad de limitar los rubros de gastos de administración y de gastos de distribución y ventas, que tanto erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas. Si bien se pudieran aceptar diferencias sustanciales a nivel sectorial en cuanto a las funciones de producción utilizadas, tal supuesto es poco aceptable a nivel desagregado de actividades productivas.

Al interior de la mayoría de las actividades se observan importantes diferencias en estos

gastos respecto tanto al total de costos y gastos como al total de ingresos que llevan a considerar la hipótesis de que estos rubros constituyen una especie de “vena rota” para eludir compromisos fiscales. Por ejemplo, las actividades inmobiliarias realizadas con bienes propios o arrendados presentan altos niveles de volatilidad en cada uno de los indicadores planteados. Estos gastos de administración y de distribución y ventas representan, en promedio, el 83 por ciento del total de costos, el 80 por ciento del total de los ingresos brutos de las actividades o el 71 por ciento de los ingresos netos. En la actividad de bancos comerciales, para la que se esperaría una mayor homogeneidad, se encuentra también una alta dispersión en los indicadores referidos.

Si bien ello puede ser el reflejo de variados grados de (in-)eficiencia productiva, ésta no puede ni debe ser cargada al fisco mediante la erosión de la base gravable. Por tal razón hay necesidad de realizar un estudio microeconómico sobre los determinantes de cada uno de estos rubros de gastos, sobre el monto y la distribución de los beneficios y exenciones fiscales como el mismo Banco Mundial le recomienda al Ministerio de Hacienda en su estudio sobre el gasto tributario en Colombia, y sobre sus impactos sobre el empleo o el crecimiento económico.

Las exenciones tributarias referenciadas en las 480 mil 190 declaraciones de renta de las personas jurídicas para el año 2019 sumaron cerca de 40 billones de pesos por concepto de ingresos no constitutivos de renta (INCR), 13 billones de pesos por rentas exentas (RE) y 5 billones por descuentos tributarios (DT). Si las dos primeras clases de exenciones se gravaran a la tarifa general del 33%, el Gobierno nacional habría recibido un recaudo adicional de 17 billones de pesos en 2019, a lo que se agregaría el correspondiente a los descuentos tributarios, para un recaudo total de hasta 22 billones de pesos en 2019.

Esas exenciones y beneficios fiscales erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta y, por tanto, profundiza la brecha entre la tarifa nominal y la tarifa efectiva que grava a las personas jurídicas. Si se calcula la tarifa efectiva como la relación entre el impuesto a pagar y los ingresos brutos menos los costos y gastos de administración, distribución y ventas, la tarifa efectiva baja del 33% a apenas el 18% en la práctica.

En el caso de otra “vena abierta” del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas son los rubros denominados gastos de administración y gastos de distribución y ventas, para los que no hay ningún tipo de límites y para los que se presenta una elevada heterogeneidad entre empresas de la misma actividad económica, es de resaltar que al calcular la relación entre el impuesto a pagar y los ingresos brutos menos los costos, la tarifa efectiva cae drásticamente del 33% al 4% en la práctica.

En los dos casos, se observa el muy elevado peso específico de los beneficios fiscales, así como de los denominados gastos de administración y gastos de distribución y ventas, en la erosión de la base gravable del impuesto a la renta de las personas jurídicas en el país.

En el año 2019, las personas jurídicas declararon \$399.7 billones en el rubro de gastos de administración y \$128.3 billones en el de gastos de distribución y ventas. A nivel agregado, estos valores representaron el 19 y el 6 por ciento, respectivamente, del total de los ingresos netos o del total de los costos y gastos.

Ahora bien, si se redujera en un uno por ciento (1%) el valor de estos rubros, de tal manera que esa reducción aumentara la base gravable del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, se obtendría un recaudo anual adicional del orden de los \$1.74 billones al año.

(ii) Inaplicabilidad de los beneficios tributarios de la reforma tributaria de 2019

Ante la gravedad de las implicaciones sociales, económicas y sobre las finanzas públicas de la pandemia del covid-19 en 2020, es claramente recomendable inaplicar los beneficios fiscales aprobados en la reforma tributaria de 2019 para las personas jurídicas, entre otras razones por su elevado gasto tributario. De acuerdo con los estimativos del propio Gobierno nacional, en 2021 se tendría una reducción del recaudo cercana a los 10 billones de pesos, debido a la disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios (1.3 billones de pesos), al descuento del 100% del IVA en la adquisición de bienes de capital (6.5 billones de pesos) y al descuento de ICA del 50% (1.6 billones de pesos).

(iii) Impuesto al patrimonio

De acuerdo con la información de la Superintendencia de Sociedades sobre las 10 mil empresas más grandes del país en 2019, 9.730 de ellas registraron un patrimonio mayor a cero, acumulando un monto cercano a \$824 billones, con la característica de que el 30% de dicho patrimonio se concentra en apenas 15 empresas. Además, respecto al ingreso operacional en 2019, ascendió a \$1.077 billones y el 30% se concentra en solamente 57 empresas. Esto confirma lo señalado en libros anteriores de Garay y Espitia (2019 y 2020), en el sentido de que una de las características del sistema empresarial colombiano es la muy alta concentración no sólo del ingreso sino del patrimonio.

Así, por ejemplo, si se implantara un impuesto a una tarifa del 0.1 por ciento sobre el patrimonio bruto para las 10 mil empresas más grandes reportadas por la Superintendencia de Sociedades, se recaudaría cerca de \$8.2 billones al año. De manera discriminada, este recaudo sería de \$2.0 billones en las 10 empresas más grandes y de \$2.0 billones para las 50 empresas siguientes.

Ahora bien, dada la gran heterogeneidad empresarial se recomendaría implantar tarifas diferenciales del 1% para sociedades con patrimonios superiores a 10 billones de pesos, 0.5% para las sociedades con patrimonios entre 5 y 10 billones de pesos, del 0.1% para las sociedades con patrimonios entre 1 billón y 5 billones de pesos, y del 0.05% para los restantes.

Con esta medida se recaudaría aproximadamente \$3.0 billones al año y, de acuerdo con la microsimulación sobre una muestra de 10 mil sociedades, el mayor impacto sobre los ingresos operacionales se tendrían en el Grupo de Inversiones Suramericana S. A. (25%) y en el Grupo Argos S. A. (19%), mientras que para el resto de empresas de la muestra seleccionada el valor promedio sería de 0.049% y la mediana de 0.016%.

(iv) Tarifa diferenciada en el impuesto sobre la renta

Dada la heterogeneidad entre empresas en términos tanto de ingresos como de patrimonio, convendría aplicar una tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta y complementarios

acorde con la ganancia. Si se aplicara una tarifa diferencial en porciento de 10, 20, 25, 30, 31, 32, 33 y 34, dependiendo del nivel de ganancia, se lograrían reducciones en el impuesto para las pequeñas y medianas empresas entre el 15 y el 68 por ciento, y se aumentaría el valor total del impuesto a cargo declarado en un 19 por ciento.

Esta estructura tarifaria del impuesto a la renta y complementarios de las personas jurídicas recaudaría cerca de \$38 billones al año, en comparación con los \$32 billones declarados como impuesto a cargo en 2017.

Esta propuesta contribuiría en buena medida a mejorar no solo la distribución de la carga fiscal entre las empresas, especialmente entre las grandes y las medianas y pequeñas, sino también el flujo de caja de las pequeñas y medianas empresas.

(v) Dividendos

Las personas jurídicas declararon dividendos por 29.6 billones de pesos en 2019 de acuerdo con información recién divulgada por la DIAN. El impuesto declarado por dividendos fue de apenas 24.8 mil millones de pesos. Esto significa que la tarifa media efectiva de dividendos recibidos por las personas jurídicas fue de 0.084%. Si a esos ingresos por dividendos se les hubiera aplicado la tarifa general del impuesto a la renta y complementarios del 33%, el recaudo hubiera sido de hasta cerca de 9.8 billones de pesos en dicho año. Así pues, por la vía de los dividendos recibidos por las personas jurídicas el Gobierno nacional habría renunciado a cerca de 10 billones de pesos en 2019.

En este punto es necesario mencionar que existen diversos mecanismos mediante los cuales se busca que a través de múltiples sociedades pueda encubrirse el pago de dividendos a personas naturales o jurídicas, tomando provecho de la normatividad vigente. Es así como a través de las aquí denominadas “sociedades refugio” o “sociedades de papel” en el país y sus socias en el exterior, especialmente en paraísos fiscales, los dueños tanto personas naturales como jurídicas puedan evitar el pago del impuesto a dividendos, creándose serias inequidades y pérdidas de recaudo en el país^[4].

¿Cuáles son los sectores más beneficiados con la normatividad vigente^[5]? En el caso de los dividendos son, en su orden: las actividades financieras, inmobiliarias y de seguros (30%), el comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas (22%), minería (14.1%), electricidad, gas, vapor y agua (11%) (básicamente el sistema de transmisión de energía eléctrica), entre otros.

A nivel de las actividades del sector financiero, se concentra en los bancos comerciales (13% del valor total de dividendos del sector) y en otras actividades relacionadas con el mercado de valores (46%).

En este contexto, sería recomendable implantar el impuesto sobre los dividendos repartidos a las sociedades jurídicas a la tasa del 33%, sin gravar los dividendos reinvertidos para promover la inversión de las empresas, lo que podría generar un recaudo adicional de al menos un 0.3-0.5% del PIB al año.

(vi) Remesas

El impuesto a las remesas se causa por la transferencia al exterior de rentas y ganancias ocasionales percibidas en Colombia por compañías con inversión extranjera, así como por la obtención de utilidades por parte de sucursales de entidades extranjeras, las cuales se entienden remesadas al exterior.

En 2017, la reinversión de utilidades de la inversión extranjera ascendió a un monto cercano a USD\$1.863 millones. Si esas reinversiones fuesen consideradas como remesas al exterior y se liquidaran a la tarifa del 10 por ciento, el recaudo podría ascender a cerca de \$500 mil millones al año.

(vii) Resumen

Las medidas de política sobre la tributación de las personas jurídicas propuestas aportarían en su conjunto un recaudo potencial adicional de hasta \$30.0 billones al año (Cuadro resumen personas jurídicas). Por supuesto, en el marco de un proceso de reforma estructural

de cuatro años como el aquí propuesto habría un margen para decidir cuáles medidas, con qué intensidad y con que secuencialidad se implantarían durante el cuatrienio, en consonancia no solo con los otros componentes del proceso de reforma como la medidas de impuestos directos a las personas naturales y la reforma del IVA a la canasta familiar, por ejemplo, sino además con la capacidad de pago de familias y sociedades jurídicas, las exigencias de gasto público, la sustentabilidad de las finanzas públicas y un adecuado crecimiento estable y duradero.

Un rasgo determinante a resaltar del proceso de reforma consiste en que las medidas de política tributaria están concebidas y diseñadas para garantizar una estricta observancia de los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, bajo el criterio rector de que mediante cada una de las medidas se impacte primordialmente a las personas jurídicas incluidas dentro del 5% de sociedades con mayor ingreso y patrimonio en el país, sin afectar negativamente a las de ingreso medio y bajo.

Características nucleares de un proceso de reforma estructural tributaria en Colombia

Cuadro Resumen Personas Jurídicas. Recaudo anual potencial por concepto de diferentes medidas alternativas de política tributaria (\$)		
Medida	Tarifa	Recaudo Potencial (\$)
(i) <i>Reducción del 1% de los gastos de administración y de distribución y ventas para efectos de limitar la erosión injustificable de la base gravable</i>		1.74 billones
(ii) <i>Impuesto al patrimonio</i>	Tarifa base del 0.1 por ciento	8.2 billones
	Tarifas diferenciales: 1% para patrimonios superiores a \$10 billones; 0.5% para patrimonios entre \$5 y \$10 billones; 0.1% para patrimonios entre \$1 billón y \$5 billones, y 0.05% para los restantes	3.0 billones
(iii) <i>Tarifa diferenciada en el impuesto sobre la renta</i>		6.0 billones
(iv) <i>Dividendos</i>	Tarifa del 33%	9.8 billones
(v) <i>Remesas</i>	Tarifa del 10%	500 miles de millones

<i>(vi) Eliminación de las exenciones fiscales y reducción de la tarifa nominal al 25%</i>		
<i>(vii) Reducción de la evasión en un 1%</i>	Reducción evasión	220 miles de millones
Total		29,5 billones

Fuente: Cálculos propios.

Elementos básicos de la reforma del IVA

Para no volver a redundar en la argumentación desarrollada en el capítulo anterior baste con resaltar los principales elementos de la propuesta, a saber:

(i) La búsqueda de la plena observancia de postulados básicos como (a) los principios constitucionales de equidad, progresividad, simplicidad, transparencia y eficiencia tributarias, (b) la consolidación de una capacidad redistributiva del sistema tributario –en consonancia con la del gasto público como garantía de construcción de un sistema fiscal redistributivo y eficiente económica y socialmente–, y (c) el principio de imputación para la valoración de la carga tributaria del IVA en determinados casos específicos que facilite tanto un diseño operativo eficaz para la focalización poblacional y el procedimiento de liquidación y cobro del IVA, como la reducción de costos de transacción para los contribuyentes y la administración del impuesto, y la minimización de asimetrías e inequidades horizontales y verticales entre hogares.

(ii) Ante las graves falencias de las que adolece el mecanismo de compensación ya probado en el país como es el de la devolución del IVA de bienes de la canasta a los hogares pobres en razón de las serias falencias de los actuales registros administrativos y la interoperabilidad de sistemas de información gubernamental, se propone con carácter

prioritario que la imputación se realice para el consumo de los hogares con los ingresos más altos del país –en lugar de sobre los consumos de los hogares pobres y vulnerables– y su liquidación se realice directamente por las autoridades en la declaración de renta de las personas naturales pertenecientes a los hogares sujetas al IVA.

Ahora bien, si en consulta con la situación actual de los hogares ante la crisis económica y social prevaeciente en el país se llegara a decidir una menor carga del IVA sobre los presupuestos familiares, se podría introducir una gradualidad en la generalización del IVA, entre otras adaptaciones de política, que facilitarían sopesar la más deseable en términos de recaudación, graduación, focalización y tarificación bajo los postulados de política pública aquí en referencia, así como en consonancia y estricta coherencia con los demás componentes de la reforma estructural tributaria.

Una opción razonable y practicable de política podría consistir en aplicar la tarifa del IVA del 19% a las personas naturales pertenecientes al 5% de las que cuentan con los mayores ingresos en el país, como una primera etapa, lo que generaría recursos tributarios por cerca de un 0.9-1.0% del PIB al año; luego, en la segunda etapa, se ampliaría la aplicación del IVA pero con una tarifa del 15% al resto de las personas naturales pertenecientes al 10% de las con mayores ingresos en el país, que aportaría un recaudo adicional del orden del 0.5-0.6% del PIB al año, y en el momento que sea necesario y conveniente, en la tercera etapa se extendería la aplicación del IVA con una tarifa del 10% para las personas naturales del decil 9 de ingresos, que recaudaría en torno a un 0.3% del PIB al año, llegándose en este punto a un aporte recaudatorio del IVA a la canasta de consumo de los hogares del país próximo al 1.8-2.0% del PIB al año, con la peculiaridad de que, *ceteris paribus*, podría inducir a una reducción del índice Gini de concentración de ingresos de los hogares en el país de 0.5438 a uno algo inferior a 0.5100 y a una razonable progresividad en dicha tributación indirecta.

Además, se ha de implantar una tarifa aún más elevada que el 19% para un impuesto al consumo de bienes y servicios considerados suntuarios o de lujo, tanto de origen extranjero como doméstico.

De otra parte, principios equivalentes de tarificación, imputación y focalización también deben ser aplicados para los gastos de las personas jurídicas como es el caso de los arriendos imputados y pagados, servicios públicos como electricidad, gas y agua, entre otros.

Propuestas complementarias de tributación

Junto a las propuestas de reforma estructural de los impuestos directos e indirectos a personas naturales y jurídicas presentadas hasta ahora, se plantean una propuesta adicional que podría convertirse no sólo en una fuente de ingresos tributarios adicionales sino, al mismo tiempo, en una herramienta eficaz para mitigar problemáticas que enfrenta el país en cuanto a protección del medio ambiente. Ello aparte de la propuesta presentada en el capítulo anterior sobre gravar el consumo de bebidas azucaradas por razones de salud pública y favorecer una agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. Una reforma al impuesto a las emisiones de carbono podría contribuir notablemente a la disminución de gases efecto invernadero y al aumento de los ingresos tributarios. Actualmente, el impuesto creado en la reforma tributaria de 2016 únicamente cubre el 24 por ciento de las emisiones de carbono.

Así pues, se propone en el ámbito socio-ecológico/medioambiental que se amplíe la cobertura de emisiones (se incluyan las emisiones de CO₂ provenientes de la quema de carbono) y se aumente la Tarifa para que compense al menos parcialmente los costos sociales de la degradación ambiental, los que, según William Nordhaus, son de 35 dólares por tonelada de CO₂ emitida, aproximadamente.

Ahora bien, dado que el mercado no valora debidamente los impactos inter-temporales del cambio climático y la crisis socio-ecológica con el crecimiento desmedido de los gases efecto invernadero, la progresiva pérdida de fuentes de agua, la perversa reducción de la biodiversidad y, entre otros, el deterioro de ecosistemas de prioridad estratégica, resulta evidente que el sistema tributario como componente crucial de toda política pública integral y comprehensiva con una visión perdurable inter-generacional y territorial ha de incentivar el uso pro resiliencia/sostenibilidad de recursos cruciales no renovables, percederos de

naturaleza eco-sistémica y, en especial, penalizar impositivamente su desperdicio y mala utilización bajo una visión socio-ecológica resiliente e incluyente.

En este contexto, Colombia que cuenta con el privilegio de ser un país altamente biodiverso y con invaluable ecosistemas que llegan a cubrir una importante porción del territorio nacional (Garay y Espitia -2019-, capítulo 4), debería implantar una urgente agenda de política pública en el marco de objetivos básicos de resiliencia socio-ecológica en una perspectiva perdurable. La tributación habrá de ser uno de sus principales componentes con el propósito de reducir desigualdades intra- e inter-generacionales y territoriales, por lo que se plantea la necesidad de ir incrementando la imposición fiscal de tipo ecológico en sentido amplio, en la medida en que si bien los tributos de este tipo llegan ahora a algo menos de \$0.5 billones al año, se pudieran ir incrementando anualmente en montos incluso mayores en al menos el próximo quinquenio. Por supuesto, este es un campo que requiere ser estudiado muy detalladamente por las autoridades gubernamentales con el concurso de organizaciones especializadas de la sociedad civil, entre otros.

Antes de terminar, resulta indispensable recabar en la necesidad impostergable de imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la evasión y la elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país, concentrándose especial aunque no exclusivamente en aquellas personas naturales y jurídicas ricas que utilizan diversas figuras y mecanismos para evadir o eludir como, por ejemplo, la creación de cierto tipo de “sociedades refugio” tanto en el exterior como en el país.

Es prioritario brindar la atención que no ha recibido hasta el momento la ampliación de la base tributaria en el universo de las personas naturales y jurídicas de alto ingreso y patrimonio que todavía se encuentran excluidos artificialmente, y no hacerlo de manera exclusiva como se ha procedido tradicionalmente sobre las personas de ingreso medio y medio-bajo.

A manera conclusiva sobre la propuesta del proceso de reforma estructural tributaria

Como consecuencia del conjunto de medidas de reforma de la tributación susceptibles de implantar en el país en un periodo aproximado de cuatro años que implicarían un aumento de la presión tributaria en el país de hasta más de 5 puntos porcentuales del PIB, resulta necesaria definir en detalle la hoja de ruta del proceso plurianual desde el mismo comienzo de la reforma en términos de la secuencialidad de las medidas, de la gradualidad de las mismas y consonancia entre los diferentes componentes de la reforma, a fin de asegurar una adecuada sincronización entre aporte y capacidad de pago de los diferentes agentes económicos contribuyentes y de reducir al máximo posible la inseguridad jurídica e incerteza económica a los agentes en la economía.

El esfuerzo tributario directo exigido por el proceso de reforma es, en su conjunto, relativamente equilibrado en la medida en que se distribuiría así: (i) 2.3 puntos porcentuales del PIB por parte de las personas naturales -1.1 puntos por concepto del impuesto a la renta y complementarios, 0.9 puntos por IVA a la canasta familiar y cerca de 0.3 puntos al año por impuesto al consumo de bebidas azucaradas-, lo que implicaría que el esfuerzo adicional de las personas naturales llegaría hasta doblar el recaudo actual del impuesto a la renta de personas naturales, reduciéndose sustancialmente así la brecha relativa con el recaudo por parte de las personas jurídicas, y (ii) 3.0 puntos porcentuales del PIB por parte de las personas jurídicas, centrado básicamente en el impuesto a la renta y complementarios.

El proceso plurianual de reforma habría de implicar un aumento del recaudo de entre 2.5 y 3.0 puntos porcentuales del PIB en su primer año de implementación (el año fiscal 2022), y sucesivamente de cerca de 0.5 a 0.7 puntos porcentuales del PIB en los tres años siguientes (2023, 2024 y 2025), con la condición de que al comienzo se centraría fundamentalmente en un mayor esfuerzo por parte de las personas naturales y jurídicas con mayores ingreso y riqueza en el país -en especial, del 5% de las personas con mayores ingresos- dado el impacto de la pandemia en detrimento de los ingresos de los hogares en pobreza, en vulnerabilidad e incluso de la denominada clase media, y en aras de ir incrementando el poder redistributivo del régimen tributario colombiano.

Este proceso plurianual de reforma propuesto se sustenta en:

(i) el desmonte gradual de importantes beneficios tributarios vigentes sin debida justificación social y económica y con un claro *sesgo pro rico*, en el caso tanto de personas naturales como jurídicas, así como la inaplicabilidad de los beneficios tributarios a personas jurídicas previstos en la reforma tributaria de 2019;

(ii) el incremento gradual de la progresividad del sistema tributario con una estricta focalización en las personas naturales y jurídicas con mayores ingresos y riqueza en el país –especialmente las pertenecientes al 5% de las más ricas–, incluso con la posibilidad de reducir tarifas nominales a pesar del incremento de tarifas efectivas en el caso del impuesto a la renta, por ejemplo;

(iii) la implantación del IVA a la canasta familiar primordialmente para aquellas personas naturales pertenecientes al 5% con mayores ingresos en el país con base en la imputación de su distribución de gastos en bienes y servicios de la canasta y con un cobro directo con la declaración de renta, evitándose las asimetrías e inequidades en cobertura y los elevados costos de transacción que caracterizan a los sistemas de compensación como ha quedado ratificado suficientemente con el mecanismo de devolución del IVA a hogares en pobreza en el caso de Colombia;

(iv) el reforzamiento de ampliación efectiva de la base de tributación del impuesto a la renta y complementarios, con importante efecto recaudatorio potencial en el caso de personas jurídicas a través de diversas medidas como la imposición del impuesto a los dividendos recibidos por sociedades que reduce el papel de las “sociedades refugio o de papel” para la evasión y elusión tributarias, y con relevante papel para el registro fiscal oficial de ingresos de personas naturales y hogares especialmente de la clase media media y baja y en situación de vulnerabilidad, ante los muy elevados niveles de informalidad existentes en el país como se ha demostrado a raíz de la pandemia del covid-19, para el diseño y aplicación eficiente de políticas sociales como las de transferencias económicas a personas u hogares en pobreza y vulnerabilidad;

(v) la reducción del sesgo *pro rentas de capital* en relación con *rentas de trabajo*,

especialmente para el caso de las personas naturales con mayores ingresos del país, que contribuye además a imprimirle cierta progresividad al sistema tributarios, y

(vi) el aumento de la simplicidad y precisión de las normas tributarias que auspician mayor transparencia y eficiencia tributarias.

Esta propuesta se enmarca bajo los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia que debe caracterizar el sistema tributario, con el ingrediente primordial de que el recaudo adicional procedería fundamentalmente de las personas naturales y jurídicas con mayores ingresos y riqueza que habitan el territorio nacional, consecuente con un aumento de sus respectivas tarifas efectivas tanto en el impuesto a la renta como en otros tributos – incluso con una potencial reducción de sus respectivas tarifas nominales–, además de poderse contemplar la reducción progresiva de tarifas efectivas para personas tanto jurídicas como naturales de ingresos medio y bajo, para ir avanzando así hacia el objetivo tanto de lograr adecuadas progresividad, equidad, simplicidad y eficiencia, como de asegurar una razonable presión tributaria total –como la proporción del valor total de impuestos en el PIB–, consecuentes con la búsqueda de una deseable redistribución de la riqueza y el ingreso en el país.

La propuesta plurianual contribuiría a un robustecimiento de las finanzas públicas en una perspectiva perdurable tan indispensable para poder afrontar con cierta solvencia las prioridades sociales y económicas más acuciantes en el país, como es la de recuperar con creces la más de un década pérdida en términos sociales y económicos a raíz de la pandemia del covid-19 y de avanzar en transformaciones socioeconómicas e institucionales indispensables para el desarrollo de una democracia incluyente en el marco de un Estado Social de Derecho como lo establece la Constitución de 1991, y a la vez asegurar tanto una razonable estabilidad fiscal y macroeconómica en una perspectiva perdurable como niveles adecuados de crecimiento económico.

En este sentido, una propuesta de reforma estructural plurianual como la planteada, claramente detallada por etapas, aparte de propender por una estabilización

macroeconómica y fiscal, proveería un entorno previsible de certidumbre y confianza en las reglas de juego tributarias para los agentes económicos en una perspectiva duradera, que es uno de los elementos más preciados para el desarrollo de planes de consumo, ahorro y de inversión productiva.

Por último, debe hacerse énfasis en la prioridad de avanzar simultáneamente con el proceso de reforma tributaria estructural en un proceso de reestructuración, racionalización, evaluación, fiscalización, transparencia y eficiencia del gasto público bajo principios de equidad, progresividad y eficacia de la función pública en una perspectiva intertemporal perdurable, que garantice que la política del gasto público actúe en estricta consonancia con la política tributaria con propósitos esenciales de redistribución del ingreso y la riqueza, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de aquella en pobreza y vulnerabilidad, la observancia de los derechos fundamentales, un desarrollo sustentable económica y socio-ecológicamente con inclusión social en un ambiente de estabilidad macroeconómica y en medio de una democratización política, social y económica moderna y deliberante.

[1] Mazzucato, M. 2018. *¿Quién crea realmente valor en una economía?*. En <https://www.projectsyndicate.org/commentary/economy-value-private-public-investment-by-mariana-mazzucato-2018-09/spanish?barrier=accesspaylog>

[2] En el Plan Financiero 2020, el Gobierno nacional estimaba un crecimiento de los ingresos tributarios de 6.8%, al pasar de \$148.5 billones en 2019 a \$158.5 billones en 2020. Ahora bien, con la crisis económica y social provocada por la pandemia del covid-19, el Plan Financiero de 2021 presentado al Congreso en julio de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimó los ingresos fiscales para 2020 en \$135.0 billones, es decir, con una reducción de 23.5 billones de pesos respecto a lo previsto en el Plan Financiero. De acuerdo con las estadísticas mensuales de la DIAN, el recaudo fiscal para el año 2020 se estima en

\$146 billones, es decir, un 7% menos a lo recaudado en 2019.

[3] Para mayor detalle, véase: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre, y Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo.

[4] Es de recalcar que hay cerca de una cuarta parte de sociedades jurídicas declarantes ante la DIAN que no declaran ingresos ni pagos de nómina, lo que es claramente sugerente sobre la importancia de algún tipo de sociedades refugio o de papel en el país.

[5] El artículo 48 del Estatuto Tributario señala: “Los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean sociedades nacionales, no constituyen renta ni ganancia ocasional”.

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: Aranda Software