Imprimir

Introducción

La discusión sobre la Ley de Financiamiento, que se está llevando actualmente en el Congreso, es una oportunidad valiosa para realizar una aproximación a los problemas endémicos que presenta la estructura tributaria de Colombia y el sistema presupuestal, teniendo en cuenta algunas de las necesidades más sentidas de nuestra sociedad.

Las propuestas aquí desarrolladas, están orientadas bajo los principios rectores de progresividad vertical, equidad horizontal, eficiencia administrativa y recaudatoria, y transparencia fiscal. Estos principios, como lo dicta la Constitución Política de Colombia en su artículo 363, han de regir las transformaciones estructurales que necesita la política tributaria.

En este sentido, se presenta esta propuesta alternativa a la Ley de Financiamiento para reiterar algunos de los puntos de vista ya expuestos en diferentes oportunidades, así como para contribuir con reflexiones en torno a nuevos problemas que enfrentan las finanzas públicas del país. La estructura de este documento es la siguiente: después de la introducción se presenta un panorama general que sirve como contexto para entender la situación fiscal del país, los niveles de desigualdad y pobreza y las obligaciones de gasto que éstos conllevan. En la tercera sección se exploran con detalle cada uno de los puntos que debería tener en cuenta un reforma tributaria estructura y por último se presenta la propuesta alternativa a la Ley de Financiamiento con algunas propuestas complementarias.

1. Panorama General

   Para empezar, es pertinente presentar la situación fiscal del país en los últimos años. En cuanto al déficit, El Gobierno Nacional presenta una diferencia estructural entre los ingresos tributarios y el gasto presupuestal CON y SIN servicio de la deuda pública. Aunque no se puede negar que el Congreso y el Gobierno han buscado mecanismos para reducir la brecha fiscal en los últimos 10 años, para el 2017, el déficit estructural fue de 5,7% del PIB sin deuda y de 11,1% del PIB con deuda.

Lo anterior se puede explicar, en parte, debido al bajo nivel de recaudo que recibe el gobierno por impuestos. Al comparar el nivel de tributación respecto al PIB de Colombia (la "Presión Fiscal") con países de igual nivel de desarrollo, se encuentra un gran rezago frente a estos países, lo que muestra un significativo espacio fiscal para implementar políticas fiscales. De acuerdo a la CEPAL, la presión fiscal de Colombia está por debajo de países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay o Bolivia, y en general, por debajo del promedio de América Latina[1].

Por el contrario, el espacio para recortar gasto es muy limitado. Los colombianos demandan del Estado bienes y servicios públicos esenciales y complementarios, a fin de mejorar el goce efectivo de sus derechos y de aumentar la productividad y competitividad de la economía. Aunque es innegable la necesidad de mejorar la focalización y eficiencia del gasto, un breve y superficial barrido de los problemas estructurales que requieren ser abordados en el país a corto, mediano y largo plazo, muestra que las demandas son claramente más altas que el faltante financiero de $14 billones del Presupuesto General de la Nación para el año 2019.

Por ejemplo, en el caso de la reforma rural que reclama el país desde hace décadas, la Misión para la Transformación del Campo estimó que en inversiones nuevas para el desarrollo rural se necesitan aproximadamente $9.2 billones adicionales por año[2]. A su turno, en el caso de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que terminaría en el año 2021, la política de indemnización administrativa es la que hoy demanda más recursos. El faltante en indemnización administrativa se estima en cerca de $34.5 billones, es decir, 3.45 billones anuales[3].

En suma, tan sólo estos dos tipos de intervenciones ascenderían a $12.7 billones por año. Por supuesto, estas nuevas inversiones no se encuentran contabilizadas en el faltante de los $14 billones del PGN 2019. Cabe señalar que en estos cálculos no se incluyen las demandas de recursos para educación pública y elevar así los niveles de calidad, ni tampoco los recursos requeridos por el sistema de salud para cerrar la brecha financiera.

Adicional a lo anterior, los niveles de pobreza y desigualdad que presenta el país reflejan la

importancia de tener una política fiscal que redistribuya la riqueza de una manera justa. Actualmente, los niveles de pobreza siguen siendo muy elevados. De acuerdo con el DANE, en 2017 la pobreza multidimensional fue del 17,0% para el total nacional; 11,4% en las cabeceras municipales y 36,8% en los centros poblados y rural disperso.

En materia de desigualdad, Colombia presenta un coeficiente de Gini[4] de 0.508, siendo uno de los más altos del mundo, y estando por encima del promedio de América Latina (0.491). De igual manera, la DIAN reporta que el 10% más rico de las Personas Naturales concentran el 50% del Patrimonio Bruto, en comparación con el 78% en el caso de las Personas Jurídicas, lo que refleja una alta concentración de la riqueza. Estas cifras son similares a otros países del mundo: Según Piketty, el 10 % más rico, posee el 60% del patrimonio en Francia; el 70% en el Reino Unido; el 60% en Suecia; y el 70% en Estados Unidos.

Sin embargo, una de las diferencias entre los países europeos y Colombia, es que la política fiscal sí contribuye a mejorar la distribución del ingreso, a través de la política tributaria y de gasto público. Según la CEPAL[5], mientras que en los países de América Latina el coeficiente de Gini apenas desciende 3 puntos porcentuales después de impuestos y transferencias, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) disminuye 17 puntos. Esto último, justifica aún más la urgencia de reformas estructurales al estatuto tributario que logren darle el poder redistributivo que le dicta la Constitución Política.

2. Una reforma estructural
   En esta sección se presentarán distintos elementos que son vitales para que una reforma del sistema tributario sea estructural. En esta presentación se develan los problemas o falencias en cada tema y las posibles modificaciones que se pueden realizar.

- El impuesto a la Renta y las Exenciones Tributarias a las Personas Jurídicas
  El Impuesto sobre la renta líquida gravable a una tarifa nominal del 25%[6], creció un 5,15% en 2017 al pasar de $21,7 billones en 2016 a $22,81 billones en 2017. Los impuestos pagados por las Personas Jurídicas correspondieron al 1.3% de sus ingresos brutos; al 1.8% de su patrimonio líquido y al 2.4% de sus ingresos menos sus costos totales de producción.

Ahora bien, esta situación no es homogénea entre sectores, presentando amplias diferencias entre ellos. Por ejemplo, el sector minero tuvo proporciones cercanas al promedio nacional, mientras que el sector de la construcción presentó proporciones de 1.9%, 2.6% y 7.0%, respectivamente. Es importante señalar que esta heterogeneidad también se presenta al interior de los sectores.

Las diferencias entre la tarifa nominal del 25% y las tarifas efectivas a nivel de sector, como las anteriormente descritas, están asociadas no solo con los privilegios fiscales otorgados a través de las diferentes reformas tributarias aprobadas por el Congreso de la República, sino también con los vacíos normativos que facilitan la elusión tributaria.

Esta situación se presenta en los rubros del formulario de la declaración de renta de "Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional (47)[7]" y en todo el bloque de "Deducciones", que incluye los ítems de "Gastos operacionales de administración y de ventas" (52, 53), "Deducción inversión en Activos Fijos" (54) y "Otras deducciones" (55).

El conjunto de los rubros anteriores erosiona la "Renta Líquida" (60), la cual seguidamente se ve aún más deteriorada cuando se le sustraen las "Rentas Exentas" (62), para calcular finalmente la "Renta Líquida Gravable" (64), la cual constituye la base gravable a la cual se aplica la tarifa nominal del impuesto, el 25%, para así llegar a definir el denominado "Impuesto sobre la Renta Líquida Gravable" (69). Sobre este último, se restan los "Descuentos Tributarios" (70) que el Estatuto Tributario permite.

Estos son los privilegios tributarios que erosionan sustancialmente la base gravable de la declaración de renta de las Personas Jurídicas, y que se manifiestan como un problema estructural que amerita ser debidamente revisado, a fin de aumentar la eficiencia recaudatoria y de garantizar la progresividad de la estructura tributaria.

A cuánto ascendieron los beneficios tributarios en 2017 y cuáles sectores fueron los beneficiarios es la pregunta que a continuación se aborda.

Respecto a los Ingresos no Constitutivos de Renta declarados por las Personas Jurídicas, en

2017 fueron de $36,5 billones. Si este rubro se introdujera en la base gravable del impuesto de renta, y se liquidara a la tarifa nominal del 25%, el monto de recursos que debería haber ingresado al fisco nacional sería del orden de los $9,1 billones. Los sectores que más se benefician con esta normatividad, son: el de actividades financieras, inmobiliarias y de seguros (31% del valor del recaudo adicional no ingresado al fisco); el comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y de servicio de comidas (20%), y el de minería (15%).

El rubro de Deducciones que aparece en las declaraciones de renta de las Personas Jurídicas es el más importante y el menos transparente y, por tanto, el que mayor impacto tiene en la erosión de la base gravable del impuesto[8]. Además, es importante señalar que, según la DIAN, este rubro viene en aumento en los últimos años (creció un 7.6 % al pasar de $785 billones en 2016 a $845 billones en 2017). Los sectores con mayor participación son, en su orden: el sector financiero (35%), la administración pública (22%), el comercio (13%) y la minería (10%). Si se reduce en uno por ciento estas deducciones y se incluyen en la base gravable del impuesto de renta, se recauda cerca de 2.8 billones de pesos al ser liquidadas al 33%.

En cuanto a las Rentas Exentas, éstas ascienden a $14,8 billones concentradas en los sectores de la administración pública (39%) y en el sector financiero (31%). Ahora bien, al liquidar estas rentas exentas a la tarifa general (25%) se obtendría un recaudo adicional cercano a los $3,7 billones.

Por último, el monto de impuestos que las personas jurídicas descontaron en su declaración de renta fue del orden de los $496 mil millones, distribuida en los sectores de electricidad, gas, vapor y agua (33%), la industria manufacturera (25%) y el comercio (11%).

El monto de estos ingresos fiscales a los cuales el gobierno nacional renuncia, son conocidos como gasto tributario. Este es un monto de recursos nada despreciable en la medida en que es del orden de los $14 billones (corresponde a un 25% del recaudo del impuesto de renta y complementarios o al 37% del IVA interno de 2017). Además, es regresivo al concentrar el

61% en los sectores de mayor ingreso: actividades financieras, inmobiliarias y de seguros (30%), minería (10%), actividades de la administración pública y defensa, de enseñanza, actividades de atención de la salud y de asistencia social (16%), y electricidad, gas, vapor y agua (5%).

En este escenario, se debe poner límite a los rubros que deterioran la base gravable del impuesto a la renta a nivel sectorial o sub-sectorial a efecto de aumentar el recaudo, así como de eliminar las inequidades horizontales y verticales generadas, dado los altos niveles de desigualdad.

Así, si se lograra reducir en un uno por ciento las deducciones totales para cada una de las Personas Jurídicas que declaran, con su correspondiente incremento de la base gravable actual, se lograría obtener una tributación adicional de cerca de $2 billones. Si esa misma reducción se realizara a los Gastos Operaciones de Administración o a los de Ventas, se obtendrían recursos tributarios adicionales por $1 billón y $253 mil millones, respectivamente.

- El impuesto sobre la Renta a las Personas Naturales
  Desde el punto de vista del recaudo del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales, el 80% tiene como fuente las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad[9], y el restante 20% las obligadas a llevar declaraciones de renta. En este aparte se pone atención a un conjunto de indicadores para el primer grupo (80%). Como se mencionó anteriormente, en este 80% se evidencia una concentración del patrimonio y del ingreso, aunque las dinámicas de concentración se diferencian.

  En cuanto al patrimonio, en el año 2009 las personas naturales más ricas del país que no están obligadas a llevar contabilidad concentraron cerca del 43.2% del patrimonio, mientras que el decil más pobre tan sólo contribuyó con el 1.2% del patrimonio asociado a este grupo de contribuyentes. En el último año publicado por la DIAN, 2016, estos mismos valores fueron de 48% y 0.4%, respectivamente. Esto muestra cuán sustancial ha sido la concentración del patrimonio en las Personas Naturales durante este periodo.

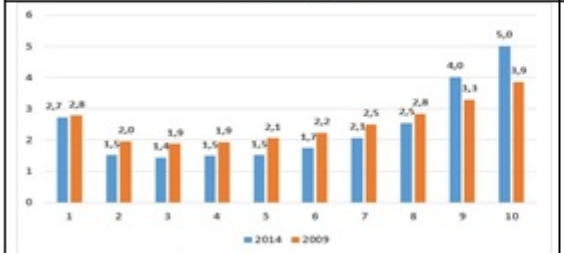
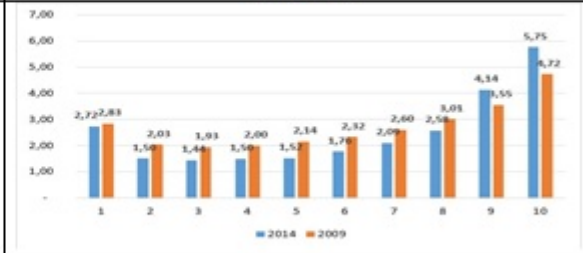
En relación al ingreso, en 2010 se observa que el 46% del total de Ingresos Brutos se concentró en el decil 10. El Ingreso promedio mensual del decil 10 fue 83 veces el salario mínimo legal vigente –SMLV ($515,000.00). Entre tanto, el decil 1 acumuló el 0.95% del total del Ingreso y su Ingreso mensual promedio fue de 1.7 el SMLV.

Para 2016, el decil 10 y 1 acumularon el 40.36% y el 0.91% del Ingreso total, respectivamente. Sus Ingresos mensuales promedio fueron 52 veces el SMLV y 1.17 veces el SMLV, en su orden. En consecuencia, durante el periodo 2010-2016 hubo mejoras en la distribución del Ingreso declarado por las personas naturales, así como en el ingreso después de impuestos

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que la concentración de la Riqueza es mucho mayor que la concentración del Ingreso. Con base en esto, y de acuerdo con la información de la DIAN, resulta importante calcular la proporción que representa el Impuesto sobre Renta Gravable (LA) que reportan las Personas Naturales respecto a su Ingreso (Total –Rk; y, Neto –Ig) en los años 2009 y 2014.

Como se ve en el Gráfico 1, el Impuesto de Renta representa una baja proporción del Ingreso Total recibido –inferior al 5%–.

Gráfico 1. Impuesto pagado en el Ingreso. Personas Naturales No Obligadas

Total de Ingresos	Ingreso Neto
	

Fuente: DIAN. Cálculos Propios

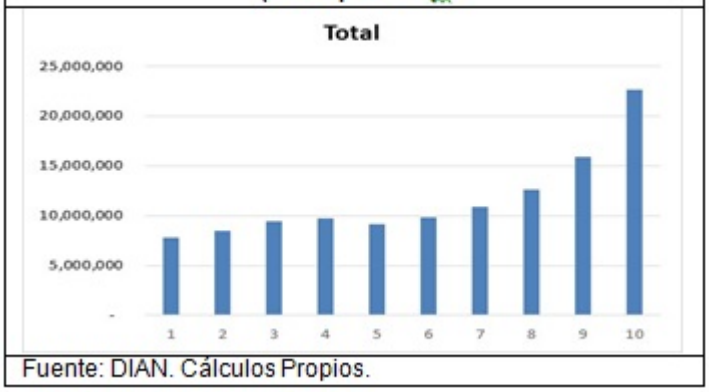
Una de las fuentes de erosión de la base fiscal del impuesto es el descuento de los ingresos no constitutivos de renta del total de ingresos recibidos. El valor total de rentas exentas declaradas en el año 2014 ascendió a $31 billones, por lo que si se le aplicara la tarifa media

(impuesto LA/ Renta líquida gravable RE) aportaría un recaudo adicional del orden de los $2.7 billones. Además, si de esa base se eliminaran los pagos laborales y pensionales, el recaudo incremental ascendería a cerca de $1 billón.

En el Gráfico 2 se presenta la distribución por deciles de los valores medios por declarante (valor [$]/número de declarantes) de las rentas exentas. Nuevamente se observa cómo el sistema tributario colombiano en poco o en nada contribuye a mejorar la concentración de la riqueza y de ingresos, pues los más beneficiados con las exenciones y descuentos tributarios son precisamente las Personas Naturales más ricas. Además, esta tributación únicamente representa el 6% de su Ingreso.

Como se ha visto en los casos de impuesto a la renta a personas jurídicas y a personas naturales, los beneficios fiscales (de todo tipo), son una de las razones principales del bajo nivel de recaudo y de las múltiples inequidades del sistema tributario. Por lo anterior, es urgente que el Gobierno Nacional retire de la ponencia los beneficios tributarios a las mega-inversiones, al sector rural, hotelero y a la “economía naranja”. Estos beneficios reviven, en algunos casos, los Contratos de Estabilidad Jurídica, y ahondan los problemas estructurales del sistema tributario en cuanto a recaudo y desigualdad.

Gráfico 2. Rentas exentas por deciles/número de declaraciones (Pesos por caso)



Fuente: DIAN. Cálculos Propios.

- El impuesto al Patrimonio
  En presencia de este escenario de concentración de la Riqueza y del Ingreso, producto en

parte de los privilegios tributarios, es evidente que se debe mantener y profundizar el impuesto al patrimonio que se creó en la Ley 1370 de 2009.

Actualmente, el recaudo promedio anual de este impuesto ha sido de $4.4 billones. Las tarifas marginales propuestas para el impuesto a la riqueza en el año 2015 (Ley 1739 de 2014) se presentan en el Cuadro 1. El impuesto así liquidado representó, en el caso extremo, el 1.1% del Patrimonio Líquido con una tarifa media de 0.92%.

Cuadro 1. Tarifas Marginales Impuesto al Patrimonio Año 2015

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN $		Ley 1739 de 2014
Límite inferior (1)	Límite superior (2)	TARIFA MARGINAL (3)
>0	<2.000.000.000	0,20%
>=2.000.000.000	<3.000.000.000	0,35%
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,75%
>=5.000.000.000	En adelante	1,15%

Adicional a lo anterior, cabe destacar que existe una concentración significativa en pocos sectores. El sector financiero reúne el 30.5% del Patrimonio Líquido Total. También existe una diferencia significativa, en algunos sectores, entre el Patrimonio Líquido y la Base Gravable del Impuesto, producto de exenciones y deducciones tributarias. Cerca del 51% de esta diferencia se concentra en los servicios financieros.

Al observar la distribución del Patrimonio Bruto y Líquido entre personas jurídicas y naturales, se encuentran diferencias importantes. El Patrimonio Bruto se distribuyó en un 79% en los 6 mil Grandes Contribuyentes, 12% en las demás Personas Jurídicas, y el restante 9% en las Personas Naturales. En el caso del Patrimonio Líquido esta composición fue de 67%, 16% y 17%, respectivamente. Por ello, los Grandes Contribuyentes juegan un rol decisivo como fuente generadora del impuesto. Además, ya que las exenciones y deducciones fiscales se concentran en los Grandes Contribuyentes (46%).

Finalmente, por modalidad de contribuyente, los Grandes Contribuyentes fueron los más

beneficiados en la forma como se liquidó el Impuesto al Patrimonio entre 2011 y 2014, además de haber sido los más beneficiados con las exenciones y descuentos fiscales. A nivel sectorial, una elevada proporción de los beneficios recayeron, nuevamente, a favor del sector financiero.

Por las razones anteriores, se propone extender el Impuesto al Patrimonio a Personas Naturales hasta el año 2022 pero a partir de un Patrimonio Líquido superior a los $2.000 millones. Con esto se esperaría recaudar cerca de $5 billones por año.

- Impacto del IVA a la canasta básica en el Ingreso por deciles
  Si se descontara de ese Ingreso la parte que corresponde al Gasto básico que debe realizar una familia (los gastos para obtener los bienes básicos necesarios como la alimentación, la vivienda, entre otros), seguramente se podrá observar cuán regresivo es el Impuesto IVA a la canasta básica al representar una proporción mayor para las familias de ingresos bajos y medios que para las familias de mayores ingresos.

  En efecto, si se supone que todo el Ingreso de los deciles 1, 2 y 3 se gastara en la canasta básica, y que cerca del 70% de esa canasta no se encuentra gravada a la tarifa general del IVA del 19%, entonces el peso del IVA en los ingresos de esas familias sería aproximadamente el 4.8%. Si esa canasta se gravara en su totalidad a la tarifa general del 18%, entonces el peso del impuesto al valor agregado en su ingreso ascendería al 15.3%.

  En el caso de las familias de ingresos medios, la situación es un tanto diferente. Con base en la información de la Encuesta de Presupuestos, estas familias ahorran un porcentaje de su ingreso (10%). Dado que el 65% de la canasta básica de este grupo de ingresos no está gravada a la tarifa general del IVA (19%), entonces el peso del IVA sería del orden del 5.1%. Ahora bien, si se gravara toda la canasta de ingreso medio al 19%, el peso del IVA en el ingreso sería el 14.4%.

  Así pues, resulta claro el deterioro del bienestar en las clases medias de ingreso, mientras que, para las clases de ingresos altos, el valor del IVA a su canasta básica apenas alcanzaría

a un 6% de su ingreso.

En vista de esto, se podría proponer una "*imposición tributaria presuntiva*" con una tarifa del 19%, asumiendo un determinado patrón de gastos familiares de la canasta familiar básica según deciles de ingreso como el que presenta la reciente Encuesta de Presupuestos del DANE. Esto tendría la forma de una sobretasa al impuesto de renta de los deciles más altos, y se podría interpretar como una reforma espejo a la propuesta de devolución del IVA.

Con los niveles de gasto provistos por la Encuesta y dado el peso del gasto de la canasta básica en el total de ingresos según decil de ingreso, se estima que dicho impuesto presuntivo produciría un recaudo adicional de $1.6 billones. Esta propuesta tiene la ventaja de ser de fácil administración y sin costo adicional de administración.

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales y Sistema Cedular
  La reforma tributaria de 2016 avanzó en términos de una mayor progresividad de las tarifas a ingresos altos y de limitar la deducibilidad de beneficios tributarios, al acotar las Rentas Exentas al 10% del Ingreso Neto en el caso de las cédulas de Rentas de Capital e Ingresos no Laborales, y al 40% del Ingreso Neto en el caso de Rentas de Trabajo. De igual manera, creó el sistema cedular buscando separar la liquidación por cada tipo de ingreso, de tal forma que los beneficios fiscales que se extraen de la base gravable fuesen claramente identificados según la renta que los causaba.

  El sistema cedular permite realizar diferencias sustanciales según el objetivo de la intervención fiscal que se requiera o que busque llevar a cabo por parte del Estado. Esta institucionalidad se debe mantener, pues genera transparencia tributaria.

  Dado que el sistema cedular permite diferenciar el tipo de intervenciones en el ámbito tributario, la Ley 1819 de 2016 dispuso dos tablas tarifarias mediante las cuales se gravaba la Renta Líquida Laboral y de Pensiones (Cuadro 2), y la Renta Líquida no Laboral y de Capital (Cuadro 3).

Cuadro 2. Niveles tarifarios para la Renta Líquida Laboral y de Pensiones

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	En adelante	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT

Fuente: Estatuto Tributario. UVT= $33.156

Cuadro 3. Niveles tarifarios para la Renta Líquida no Laboral y de Capital

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	600	0%	0
>600	1000	10%	(Base Gravable en UVT menos 600 UVT) x 10%
>1000	2000	20%	(Base Gravable en UVT menos 1000 UVT) x 20% + 40 UVT
>2000	3000	30%	(Base Gravable en UVT menos 2000 UVT) x 30% + 240 UVT
>3000	4000	33%	(Base Gravable en UVT menos 3000 UVT) x 33% + 540 UVT
>4000	En adelante	35%	(Base Gravable en UVT menos 4000 UVT) x 35% + 870 UVT

Fuente: Estatuto Tributario. UVT= $33.156

El actual Proyecto de Ley, a través del artículo 25, propone modificar las tarifas anteriores que determinaban al Impuesto sobre la Renta, así (Cuadro 4):

Cuadro 4. Niveles tarifarios para las Personas Naturales en el Proyecto de Ley

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	7600	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT
>7.600	13100	35%	(Base Gravable en UVT menos 7.600 UVT) x 35% + 1943 UVT
>13.100	En adelante	37%	(Base Gravable en UVT menos 13.100 UVT) x 37% + 3868 UVT

Fuente: Proyecto de Ley UVT 2018= $33.156

Con base en los Cuadros anteriores se puede observar que:

(i) Se reduce la base gravable para la Renta Líquida no Laboral y de Capital al pasar de los 600UVT a los 1090UVT. De acuerdo con el Cuadro 2, hasta ahora se gravan las rentas a partir

de los 600UVT ($19,893,000), pero con el actual Proyecto de Ley se comenzará a gravar a partir de los 1090UVT, o sea los $36,140,040.

(ii) No sólo hay cambios en la base gravable de la Renta Líquida no Laboral y de Capital, sino también en sus tarifas de liquidación. De allí se puede concluir que con el actual Proyecto de Ley de Financiamiento se beneficiarían claramente las Rentas no Laborales y de Capital superiores a los $20 millones, al pasar de tener una tarifa media cercana al 5% a una del 0%.

En todos los rangos, los grandes beneficiados con el actual Proyecto de Ley de Financiamiento serían las Rentas no Laborales y de Capital, en contraste con los ingresos de los asalariados y pensionados que superen los $21 millones mensuales, quienes verían aumentadas sus tarifas efectivas de liquidación del Impuesto sobre la Renta.

Por todo lo anterior, el sistema cedular se debe mantener, así como ampliar los rangos y las tarifas del impuesto para los niveles altos de ingreso.

- Impuesto a Dividendos y Participaciones
  La reforma realizada en 2016 diseñó el impuesto a los dividendos sobre la base de los recursos percibidos por personas naturales en calidad de socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, provenientes de utilidades repartidas por sociedades nacionales y extranjeras.

  A efecto de hacer más redistributivo el sistema fiscal, hay necesidad de incluir en el articulado a las Personas Jurídicas y proceder a aumentar las tarifas marginales. En este sentido se propone una tabla tarifaria según rangos de UVT como la siguiente (Cuadro 5):

Cuadro 5. Niveles tarifarios del Impuesto sobre Dividendos

Rangos en UVT		
Desde	Hasta	Tarifa Marginal
>0	1000	0%
>1000	2000	5%
>2000	3000	10%
>3000	4000	15%
>4000	En adelante	20%

La tributación a los dividendos que se cobraría a Personas Jurídicas a partir de los $10 millones de pesos, y con las actuales tarifas, podría recaudar cerca de $820.000 millones adicionales al año. Ahora bien, con los niveles tarifarios propuestos sería posible recaudar recursos adicionales cercanos a $1 billón al año.

- Impuesto a las 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 fue por 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%, el recaudo podría ascender a cerca de $500 mil millones al año. Por ello, se propone aplicar un Impuesto a las Remesas como el mencionado.

3. Recaudo Estimado de la Propuesta de Reforma Alternativa

En el siguiente cuadro se presenta el resumen de las estimaciones de recaudos adicionales de las propuestas de reforma analizadas en este documento, que pueden servir de referente en el marco de una reforma fiscal para financiar el Presupuesto General de la Nación de 2019. Esta propuesta se enmarca bajo los principios de progresividad, equidad y eficiencia

que debe caracterizar el sistema tributario del país, y que debe considerarse como un avance en el proceso de reforma fiscal estructural que tanto reclama el país.

Propuesta	Recaudo Adicional Estimado ($)
IVA presuntivo a la canasta básica para los Deciles 8, 9 y 10 /1	1.6 billones
Impuesto al Patrimonio Personas Naturales y Jurídicas /2	5.0-6.0 billones
Reducción de Exenciones Fiscales para Personas Naturales y Jurídicas: 25% del Gasto Tributario /3	4.0 billones
Límite a los Descuentos Tributarios /4	2.0 billones
Impuesto a los Dividendos /5	1.0-1.5 billones
Impuesto a las Remesas /6	0.5 billones
TOTAL:	14.0-15.5 billones

/1. Con la base de datos de Personas Naturales de la DIAN y clasificándolos por deciles, liquidar el IVA presuntivo al 18% teniendo como base el porcentaje de lo ellos gastan en la canasta básica de alimentos.

/2. Mantener el impuesto al patrimonio para personas naturales y jurídicas a partir de los 3000 millones de pesos.

/3. Reducción del 25% del gasto tributario de las personas naturales y jurídicas

/4. Límite a los descuentos tributarios de las personas jurídicas

/5. Aumento de las tarifas de liquidación de los dividendos

/6. Impuesto a las remesas del 10%

4. Propuestas de recaudo complementarias

Junto a las propuestas de reforma estructurales presentadas en la sección anterior, presentamos dos propuestas adicionales que se podrían convertir en una fuente de ingresos tributarios adicionales, y al mismo tiempo, en una herramienta eficaz para mitigar problemáticas que enfrenta el país en cuanto a salud y protección del medio ambiente.

Por un lado, proponemos un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24%. Este impuesto tiene como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo que contribuyen al sobre peso y obesidad. El exceso de peso es un factor de riesgo importante de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECTN) las cuales, en 2010, ocasionaron la mayoría de muertes en el país. Un impuesto de esta naturaleza del 24%, por ejemplo, reduciría la obesidad de los hogares de ingresos más bajos entre un 5% a un 10% y en los hogares de ingresos medios la reducción sería entre 5% y 8%[10]. Adicionalmente, un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos anuales[11].

Por otro lado, 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% de las emisiones de carbono y su tarifa es de $15,764. Así pues, se propone que se amplíe la cobertura de emisiones (se incluyan las emisiones de CO^2 provenientes de la quema de carbono) y se aumente la tarifa para que compense los costos sociales de la degradación ambiental, que según William Nordhaus, son de 35 dólares por tonelada de CO^2 emitida aproximadamente.

Luis Jorge Garay S. & Jorge Enrique Espitia Z

Foto tomada de: publimetro.co

[1] Cepal (2015). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Compilador Juan Pablo Jiménez.

[2] Esta cifra se toma del estimativo de $224 billones (en pesos de 2018) en inversiones para el desarrollo rural, de los cuales el 62% corresponde a inversiones nuevas.

[3] Información tomada del RUV, de Indemniza V.3.0. y del Decreto 1290 de 2008.

[4] Uno de los métodos para medir la desigualdad de ingresos o patrimonios es el coeficiente Gini. Este indicador analítico suele emplearse para medir la concentración del ingreso o de la riqueza entre los habitantes de una región en un periodo de tiempo determinado. El indicador varía entre cero (0) y uno (1), siendo cero (0) la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y uno (1) la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano).

[5] Cepal (2015). Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Compilador Juan Pablo Jiménez.

[6] Cabe recordar que el impuesto de renta y complementarios se liquidó al 25% y el del CREE al 9% entre 2016 y 2017.

[7] Este número corresponde al formulario 110 de declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio para Personas Jurídicas.

[8] La base gravable del impuesto considera entre otros los Ingresos Netos, el Total de Costos y el Total de Deducciones. Entre el Total de Deducciones se encuentran: Gastos operacionales de administración y de ventas; Deducción inversión en activos fijos; y, Otras deducciones.

[9] Las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad son aquellas que no son catalogadas como comerciantes, y por tanto, no tienen que registrarse en la Cámara de Comercio y llevar libros de contabilidad.

[10] Vecino A, Arroyo D (2018) A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic levels. Social

Science & Medicine. Volume 209, Pg 111-116. ISSN 0277-9536.

[11] Caro JC, Ng SW, Bonilla R, Tovar J, Popkin BM (2017) Sugary drinks taxation, projected consumption and fiscal revenues in Colombia: Evidence from a QUAIDS model. PLOS ONE 12(12): e0189026.