Imprimir

Financiar adecuadamente al Estado requiere de ajustes estructurales en el sistema tributario colombiano, tanto en Renta como IVA. La coyuntura, enmarcada por el estallido social generado por el intento de gravar la canasta básica y a los colombianos de menores ingresos dejó dos líneas rojas que, en el presente ejercicio, no se pueden traspasar, ellas son:

Líneas rojas:

1. No se tocan las tarifas del IVA relacionadas con la canasta básica de alimentos y bienes de consumo esencial.
2. No se reduce el umbral de declarantes de impuesto de renta personas naturales, hoy situado en $50.8 millones anuales, equivalente a $4.2 millones mensuales efectivos, sumadas todas las fuentes de ingreso.

Recaudo actual (2021)

Los antecedentes más importantes respecto al financiamiento del gobierno nacional central son:

a) El total recaudado en 2021 fue de $173.9 billones, que equivale al 14.8% del PIB.

b) El recaudo neto, que es el recaudo efectivo y equivale al total menos deducciones y devoluciones, fue de $161.8 billones o 13.7% del PIB. Es decir, por devoluciones y ajustes se reduce el recaudo efectivo en $12.1 billones, que equivale al 1.1% del PIB.

c) Por impuesto de renta se recaudó un total de $78.1 billones, el 6.6% del PIB, distribuido en $63.2 billones personas jurídicas, el 81% o 5.4% del PIB, y $14.8 billones de personas naturales, el 19% del recaudo o 1.2% del PIB.

d) Por IVA se recaudó $78.1 billones, el 6.4% del PIB, distribuido en 62% por productos nacionales o IVA interno y 38% por productos importados o IVA externo.

e) El recaudo bruto se completa con: i) GMF por $9.9 billones o 0.8% del PIB, ii) aduanas con $4.8 billones o 0.4% del PIB, y iii) otros impuestos menores, con $5.4 billones o 0.6% del PIB.

Impuesto de renta actual, problemas:

Los aspectos estructurales del presente proyecto, en el impuesto de renta, se refieren a:

i) En comparación con países OCDE el recaudo es bajo, solamente 6.6% del PIB frente a una escala, entre 10% y 12% del PIB, del conjunto de países integrantes.

ii) Desigual distribución entre personas naturales y jurídicas, cuyo promedio del conjunto OCDE es 75% aportado por personas naturales y 25% jurídicas, mientras en Colombia la distribución es inversa, con 19% personas naturales y 81% jurídicas.

iii) Brecha grande entre tasa nominal (35%) y efectiva (entre 15% y 20%) y cancha desnivelada en personas jurídicas, por efecto exenciones y beneficios específicos y algunos con nombre propio, a lo que se agrega el trato de activos y gastos que no corresponden al objeto del negocio, generando elusión.

iv) Falta de progresividad en declaraciones y pago efectivo en personas naturales, especialmente por la poca transparencia en rentas de capital, ingresos no laborales y ganancias extraordinarias, lo que origina que las rentas de trabajo sean las únicas que tributan lo que les corresponde, mientras el 9 por mil de contribuyentes de más alto ingreso tributen a tasas efectivas inferiores a los asalariados.

v) En Colombia, no hay separación de activos ni de gastos ajenos al negocio, inmuebles destinados a vivienda, fincas de recreo, vehículos, acciones de clubes sociales, etc., que son de disfrute de persona natural, beneficiario final, figuran en persona jurídica, los gastos derivados de ellos se usan para reducir costos, mientras la empresa paga gastos de vivienda, recreación, restaurantes y otros como si fueran gastos y no ingresos de la persona natural, nuevamente beneficiario final. Esa mezcla hace que las personas naturales eludan el impuesto y paguen tasas efectivas bajas.

Impuesto de renta, propuestas:

El impuesto de renta tiene dos segmentos perfectamente diferenciables, el corporativo o de empresas y el de personas naturales, el primero con tarifa plana y el segundo con tarifas progresivas e impacto en la distribución del ingreso. Ambos tienen exenciones y beneficios que desequilibran la balanza, mezcla de activos y gastos que conducen a elusión y tasas efectivas bajas en los niveles altos del ingreso. Las propuestas son:

Impuesto de renta corporativo:

a) Actualmente hay 611.815 declarantes que aportan $63.2 billones en el régimen general y 44.166 declarantes con $0.6 billones en el régimen simple. En las Cámaras de Comercio se registran 1.6 millones de unidades productivas, lo que significa que alrededor de 900.000 no son declarantes del impuesto de renta, sin embargo, tienen RUT. Puede la DIAN fortalecer el programa Simple?, para eso no se necesita Ley.

b) Hay cinco tipos de beneficios y exenciones de larga duración: i) contratos de estabilidad jurídica, ii) zonas francas, iii) infraestructuras hoteleras, iv) economía naranja, y v) diversidad de exenciones y beneficios con nombre propio no incluidas en las anteriores. Para nivelar la cancha se requiere eliminar exenciones y beneficios y dejar una única regla de juego tributaria, porque el mejor contrato de estabilidad jurídica es una norma tributaria igual para todos los agentes económicos, para eso se requiere Ley.

c) Para eliminar exenciones y beneficios de personas jurídicas en el impuesto de renta corporativo, hay tres alternativas: i) eliminar todas las exenciones y beneficios, sin excepción, derogando el actual impuesto de renta corporativo y reemplazándolo por un impuesto a las utilidades empresariales, con dos tarifas planas, la más alta para empresas medianas y grandes, la más baja para pequeñas y micros, ii) identificar todas aquellas que no corran riesgo de generar demandas y eliminarlas, dejando en proceso de marchitamiento las que tengan algún riesgo, caso contratos de estabilidad jurídica, y iii) condicionar al cumplimiento de resultados aquellas que se podrían mantener, zonas francas exportadoras,

de carácter meritorio en cultura y salud, los proyectos audiovisuales de exportación, etc.

d) La tarifa plana en el impuesto de renta corporativo no admite progresividad, la única forma de introducirlo es colocando tarifa diferencial por tamaño de las unidades productivas, dos tarifas planas a reducir gradualmente, en un lapso de cinco años, hasta llegar a 30% empresas medianas y grandes, y de 25% empresas pequeñas y micros. Dejando regla de juego única y reduciendo tarifa nominal, la tarifa efectiva sube y el recaudo aumenta. Esta medida requiere de ley.

e) Sobretasas en sectores de mayores excedentes, producto de rentas diferenciales mineras o financieras. Se propone mantener la sobretasa financiera del 3% e incorporar la misma sobretasa en actividades mineras y de hidrocarburos. Simultáneamente revisar los deducibles usados para pedir devoluciones, entre ellos las regalías, el descuento de auto renta especial y el pago del ICA. La DIAN deberá tener la capacidad de establecer la unidad de empresa en todos los casos donde se identifique el fraccionamiento de la inversión, en varias empresas del mismo grupo, con el fin de pagar regalías más bajas y no clasificar como responsable de IVA.

f) Con procedimientos de auditoría, la DIAN puede identificar al “beneficiario final” en: i) activos de disfrute de persona natural y que no tienen relación con el objeto del negocio, casos vivienda principal y secundaria, finca de recreo, vehículos de uso particular, otros medios de transporte de uso particular, acciones en clubes sociales, etc, ii) gastos deducible sin relación con el objeto del negocio, administración y mantenimiento viviendas, vehículos y otros, consumos y mercados para uso doméstico, etc., y iii) identificación de ingresos de persona natural contabilizados como gasto empresa y no reportados en declaración de ingresos y retenciones, casos consumos con tarjeta empresarial, pago de servicios públicos, alquileres, tiquetes y gastos hoteleros por vacaciones, etc. No requiere Ley, es capacidad de fiscalización.

Impuesto de renta personas naturales:

a) Actualmente hay 4,213.847 declarantes de impuesto de renta personas naturales, que la presentaron en 2021 por el año gravable 2020, con el requisito de tener ingresos brutos iguales a 1.400 UVT, equivalente a $49’850.000 anuales, por todo concepto de ingreso, y en promedio $4’155.000 mensuales. Manteniendo el mismo umbral de 1.400 UVT, el requisito para declarar en 2022, por el año gravable 2021, es de $50’831.000 anuales y, en promedio, $4.236.000 mensuales. Equivale a que declaran los deciles 9 y 10 de las personas ocupadas en Colombia, dado que, según la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares ENPH, del 2016 – 2017, del DANE, existen 29.2 millones de personas perceptores de algún ingreso, donde el 20% o quintil más alto equivale a 5.8 millones de personas, y había 20.7 millones de personas ocupadas y con algún ingreso, equivalente a 4.2 millones en el quintil más alto. El 20% de las personas ocupadas y con ingreso más alto son los declarantes del impuesto de renta personas naturales y van a continuar así.

b) Las rentas de trabajo son las que cumplen con toda la reglamentación, retención en la fuente, cotización a la seguridad social y pago de otros impuestos, sin descontarlos de su base gravable. Las rentas de capital y no laborales tienen muchas fisuras y son difíciles de identificar, sobre todo por que muchas de ellas se mimetizan en una Sociedad Anónima Simplificada SAS y limitan la facturación por debajo del límite de ser responsables de IVA, régimen común. Reducir exenciones y bajar el umbral de rentas exentas y deducciones, paulatinamente en cinco años, hasta un mínimo de 1.400 UVT o el 35% de los ingresos declarados y/o generar una tasa efectiva del 5% sobre los ingresos brutos no laborales aumenta el recaudo y contribuye a la equidad, lo que requiere Ley.

c) El informe de la Misión de Expertos en Beneficios Tributarios, OCDE DIAN 2021, con información de declarantes de renta personas naturales por la vigencia fiscal del 2018, concluyó que la tasa efectiva de tributación es creciente y progresiva hasta el percentil 91 de los declarantes, a partir de allí la tasa declina, desciende y cae abruptamente para los percentiles 97 a 100, es decir, el 9% de los declarantes con mayores ingresos tributan con tasas efectivas inferiores a los demás declarantes de menores ingresos. La razón de esta baja tasa efectiva de tributación es la composición de los altos ingresos, principalmente los llamados no laborales y ganancias ocasionales, en menor medida dividendos, rentas de

capital y pensiones. Si la tendencia se mantiene, la población objetivo para aumentar el recaudo será el 9% de declarantes de altos ingresos que, sobre 4.2 millones de declarantes, es un segmento de 380.000 personas, a las que se debe reducir beneficios, aumentar tasas marginales y/o establecer una tasa efectiva del 5% sobre ingresos brutos.

d) Simplificar la declaración de renta de personas naturales significa hacer pedagogía sobre la forma de declarar, mejorar el acceso y permanencia a las redes de información de la DIAN, promover la declaración sugerida con información precisa y convertir en factura las declaraciones en firme. El mejor mecanismo es reducir las cedulas actuales a solamente dos: i) la laboral que es hoy la más precisa y con menos fuga de información, y ii) la de otros ingresos, que incluye los no laborales, extraordinarios u ocasionales, dividendos, de capital y pensiones, esta segunda cedula irá ajustando tasas efectivas sobre ingresos brutos declarados hasta hacerlos homogéneos con la primera cedula. Con el tiempo, la declaración del impuesto de renta de personas naturales será de una sola cedula, con información sencilla, declaración sugerida y transformada en factura, algo que debe aprobar la Ley.

e) Las pensiones pagadas con erario público y que reciben subsidio del Estado ingresarán al régimen tributario, a partir de mesadas de 10 salarios mínimos legales vigentes acogiéndose a los descuentos de Ley en la cotización en salud. Son aproximadamente 25.000 pensionados que retribuyen parcialmente el subsidio recibido y contribuyen a la construcción de equidad. También requiere Ley.

f) Al igual que en las personas jurídicas, la auditoria debe establecer “el beneficiario final” de activos, gastos y deducciones de disfrute de persona natural e imputar lo correspondiente a estas, contribuyendo a identificar patrimonio e ingresos reales de las personas naturales, de tal manera que en las jurídicas solamente queden los activos relacionados con el objeto de negocio y creadores de riqueza, así como los gastos deducibles exclusivamente relacionados con el negocio. Esto es capacidad de fiscalización de la DIAN, basada en la cláusula anti abuso existente en el Estatuto Tributario.

Otros impuestos directos: patrimonio, dividendos, herencias y ocasionales:

Los impuestos directos son los que construyen progresividad y contribuyen a reducir la desigualdad, siempre y cuando las tarifas sean progresivas y no planas. Otros impuestos directos son: i) patrimonio, ii) dividendos, iii) herencias, y iv ganancias ocasionales o ingreso extraordinario, veamos:

a) Patrimonio, antiguo impuesto de guerra y a la riqueza. Este impuesto contribuye a reducir la desigualdad gravando la concentración de riqueza de personas naturales. Se grava el patrimonio liquido, es decir, patrimonio bruto menos deudas, y se excluye la vivienda principal, hasta un límite de $500 millones. Se sugiere progresividad, a partir de $2.000 millones a tasa del 0.25%, $3.000 millones a tasa del 0.5%, $4.000 millones a tasa del 0.75%, $5.000 millones a tasa del 1% y así sucesivamente hacia arriba. La DIAN identificará el “beneficiario final” de activos incluidos en personas jurídicas con disfrute de personas naturales, viviendas, fincas de recreo, vehículos, etc., que se les imputará al patrimonio de la persona natural. No se gravará el patrimonio productivo de las empresas.

b) Dividendos, ya está aprobado en cabeza de personas naturales con tasa del 10%, que se elude transformándose en una Sociedad Anónima Simplificada SAS, la cual no es objeto del gravamen. La DIAN puede identificar al beneficiario final e imputar el cargo a la persona natural, lo cual debe ser autorizado por Ley. Aunque no se puede obligar a decretar dividendos, es importante dejar dos precisiones: i) se privilegia la capitalización productiva de las empresas, aquella de la que derivan nuevos ingresos, y ii) debe hacerse transparente la forma de distribución de utilidades, en efectivo, en especie o en acciones, que son formas de eludir el impuesto de dividendos.

c) Herencias, exceptuando la vivienda principal, hasta un límite de $500 millones, las herencias deben gravarse como equivalente a un ingreso extraordinario, que se convierte en una transferencia de riqueza, útil para generar ingresos adicionales, la tasa del 20% es ponderada para el caso colombiano.

d) Ganancias ocasionales obtenidas por azar o por desactualización de los activos, su gravamen significa compartir la suerte con destino a la política social. En caso de originarse

en el azar, la contribución es una participación del golpe de suerte, generalmente gravada en el 25%. Por desactualización de activos el gravamen es una compensación por los impuestos dejados de pagar a consecuencia de mantener una base gravable históricamente baja, se configura ganancia ocasional por la diferencia entre en el valor de la venta, certificada por el Notario, y el avalúo sobre el que se pagó impuesto predial, que debería ser el promedio de diez años, la tasa es del 25% de la ganancia ocasional.

Impuesto al Valor Agregado IVA, problemas y propuestas:

El Impuesto al Valor Agregado IVA es el que más evasión y elusión genera, por distintas razones, entre otras: i) el no gravamen de bienes exentos y excluidos y la capacidad de moverse entre los distintos grupos, ii) la solicitud de devoluciones por IVA pagado en eslabones inferiores de la cadena productiva, iii) el umbral de responsables de recaudar y declarar el impuesto, hoy de 3.500 UVT, creando empresas que no superen el umbral para evadirlo, y iv) las ventas sin factura y en efectivo, dando lugar a doble contabilidad. Las propuestas posibles son:

a) Dada la línea roja trazada por el estallido social, el régimen de bienes exentos y excluidos no se toca y se mantiene por fuera o con tarifa cero. La diferencia entre bienes exentos y excluidos tiene que ver con el tratamiento de las devoluciones, así: i) en los bienes exentos, la tarifa del IVA es cero y el impuesto pagado por insumos y materias primas lo devuelve la DIAN, mientras ii) en los bienes excluidos no hay IVA y lo que los productores hayan pagado por insumos y materias primas se incorpora al costo del producto y no hay devolución. Las devoluciones son uno de los principales problemas de la DIAN y ocupa alrededor de 1.500 personas, lo que podría reducirse y simplificarse transformando los bienes exentos en excluidos y sin impuesto. Tema para reflexionar.

b) Otra estrategia para reducir la evasión de este impuesto es reducir el umbral de responsables declarantes y aumentar el universo de contribuyentes, actualmente alrededor de 460.000 negocios, los 2/3 de declarantes del impuesto de renta o el 28% de los registrados en las Cámaras de Comercio del país. La estrategia de evasión es crear nuevas

empresas, registrarlas en las Cámaras de Comercio y facturar hasta antes del umbral, con el objeto de no convertirse en responsable del IVA. Al bajar el umbral, el represamiento se termina y esos nuevos contribuyentes responsables del impuesto ofrecerán mayor información, con factura electrónica, y recursos adicionales.

c) Simultáneamente a la reducción del umbral de declarantes, el Congreso necesita reglamentar la situación de los contratistas con órdenes de prestación de servicios, OPS, que en realidad, son trabajadores sin contrato laboral y que no tienen por que ser responsables de IVA. A los contratistas, de un solo contrato OPS o de Obra, se les debe asimilar a trabajadores con contrato asalariado para efectos tributarios y de seguridad social. A los contratistas con 2 o más OPS o Contratos de Obra se les asimila a firmas consultoras con todas las responsabilidades tributarias y de empleador.

d) Algunos ajustes de IVA son posibles, entre ellos: i) reinstalar el IVA a las transacciones inmobiliarias superiores a $960 millones, nuevos o usados y de todo uso, tomado como cuerpo cierto, y complementario con los existentes impuesto de registro y contribución de Beneficencia, ii) limitar la devolución del IVA a bienes de capital en inversiones anuales superiores a $500 millones, y iii) modificar el literal j) del articulo 428 del Estatuto Tributario, relacionado con envíos urgentes o de entrega rápida inferiores a US$200, Tráfico Postal, sustituyendo la palabra “procedente” por la palabra “originario”, reduciendo así una gran fuente de evasión.

Impuestos territoriales:

Sí bien el objeto del proyecto son los impuestos del orden nacional, algunos temas territoriales son importantes a tener en cuenta, entre ellos: i) tarifas de predial en terrenos no construidos, no urbanizados e improductivos, ii) moderar el impacto de la actualización catastral en el impuesto predial, iii) introducir impuestos saludables de destinación específica para salud, y iv) complementar el impuesto de vehículos con tasa de contaminación y política de chatarrización. Veamos:

a) Acelerar el proceso del Catastro Multipropósito con el objeto de resolver la desactualización catastral del país, que cubre el 66% de los predios registrados, de acuerdo al Conpes 4020 de diciembre de 2020. Adicional a la actualización catastral y para efectos de estimular su mejor uso, extender la tarifa para predio urbano no construido, del 33%, a los predios rurales improductivos, ajustado a una medición racional de uso productivo por hectárea.

b) La actualización catastral es importante y urgente, tiene dos efectos tributarios: i) en el impuesto al patrimonio, del orden nacional, sobre activos improductivos y de usufructo de personas naturales, viviendas, fincas de recreo, garajes y depósitos, lotes y terrenos no explotados, cuyo recaudo se hace a partir del año siguiente de la vigencia de la Ley que lo apruebe, y ii) el impuesto predial, recaudado por gobiernos municipales, cuya base gravable es el avalúo catastral vigente al 31 de diciembre del año anterior. Dado el nivel de desactualización existente, los avalúos pueden aumentar dramáticamente, por lo que hay que prever mesura en el impacto sobre los impuestos efectivos, particularmente en el predial urbano de barrios populares y del minifundio rural, estableciendo limites efectivos a su incremento anual, ajustado en período razonable de tiempo.

c) Aprobar los impuestos saludables a las bebidas endulzadas y alimentos ultra procesados, con exceso de grasa, sodio, azúcar y aditivos, que afectan enfermedades crónicas no transmisibles. El impuesto es complementario a la aplicación de las normas de etiquetado, en proceso de reglamentación. Tal como ha sido aprobado en otros países, es un impuesto de destinación especifica, va dirigido al sistema de salud para corregir fallas del consumo de alimentos, con gestión territorial, en las entidades a cargo de implementar políticas preventivas de salud. Es un impuesto con vocación a desaparecer en el tiempo, por sustracción de materia luego de haber cumplido su objetivo, destinado a establecer cambios en los hábitos de consumo mientras los productores los sustituyen por productos sanos. No afecta a las empresas ni al presupuesto de los hogares, las primeras innovaran en nuevos productos y los segundos racionalizan su gasto a un consumo menos toxico.

d) En la perspectiva de combatir el cambio climático es necesario racionalizar el parque

automotor y propiciar su sustitución por medios de transporte más eficientes y menos contaminantes, en ese orden de ideas hay que diseñar una transición ordenada hacia medios eléctricos de transporte, para ello se requiere: i) introducir la tasa de contaminación en el impuesto de vehículos, aplicable a los generan mayor contaminación, ii) estimular el ingreso de vehículos híbridos y eléctricos, con impuestos menores, iii) organizar un procedimiento para dar de baja administrativamente y chatarrizar los vehículos viejos y que no superen las pruebas de revisión técnico mecánica, y iv) instruir a las Secretarias de Movilidad y de Hacienda departamentales para depurar la base de vehículos y la cartera de difícil cobro y dar de baja los que superen matriculas de 20 años, con orden de chatarrizar.

Finalmente, queda por señalar que: i) no se han tocado temas de impuestos verdes y de des carbonización, ii) no ha tocado el manejo arancelario, y iii) no se ha cuantificado el monto de ingresos esperado, lo que corresponde a los cálculos realizados con información DIAN. No obstante, es importante dejar claro que la expectativa de obtener $50 billones adicionales es posible combinando dos instrumentos, la reforma proyectada y la auditoria tributaria focalizada en la DIAN. La reforma, aprobada antes de finalizar el año 2022, será vigente a partir de enero del 2023 y comenzará a recaudarse con retenciones en la fuente y anticipos a lo largo del mismo año, sin embargo, las declaraciones de renta del 2023 se presentarán en 2024, cuando se obtendrá el mayor impacto en el recaudo. La capacidad fiscalizadora de la DIAN identificará “beneficiarios finales” de activos y gastos, al tiempo que hará seguimiento a sociedades off shore. Los $50 billones se obtendrán gradualmente y se terminarán de recibir en el 2026.

Ricardo Bonilla González, Profesor pensionado Universidad Nacional

Foto tomada de: Semana.com