

# Propuesta de Proceso de Reforma Tributaria Estructural para Colombia con base en principios constitucionales del Estado Social de Derecho

Luis Jorge Garay Salamanca  
Jorge Enrique Espitia Zamora



*Este documento es una propuesta para el debate social que es preparado por la iniciativa de diferentes personas e instituciones*

**@Cumbre Social y Política por la Renta Básica Permanente**

**@Fundación Heinrich Böll Oficina Bogotá Colombia**



Publicación con licencia Creative Commons CC BY-NC-ND 3.0  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas

**Corporación Latinoamericana Sur**

Carrera 6 No. 49-49 - 702 Bogotá

sur.org.co

info@sur.org.co

@surposable

Presidenta: Carolina Corcho Mejía

Representante Legal y Director Ejecutivo: Jaime Rendón Acevedo

**Fundación Heinrich Böll**

Oficina Bogotá - Colombia

Calle 37 N.º 15-40, Bogotá

Teléfono: (+57) 1 371 9111

co-info@co.boell.org

co.boell.org

Representante: Florian Huber

**Edición**

Fundación Heinrich Böll.

Oficina Bogotá - Colombia

**Coordinación Académica y Editorial**

Pedro Santana Rodríguez

**Autores**

Luis Jorge Garay Salamanca

Jorge Enrique Espitia Zamora

**Diseño gráfico**

Rosy Botero

Bogotá, 2021

Agradecimiento especial por su apoyo al Centro Internacional Olof Palme

Los textos que aquí se publican son de los autores y no necesariamente las de la Fundación Heinrich Böll  
Oficina Bogotá - Colombia

# Contenido

Contexto básico  
de referencia

1  
- 4 -

Una breve  
caracterización del  
sistema tributario  
en Colombia

2  
- 6 -

Necesidad de un  
proceso de reforma  
estructural  
de la tributación

3  
- 13 -

Principios rectores  
de un proceso  
de reforma  
de la tributación

4  
- 15 -

Propuesta de reforma  
tributaria en 2021  
como primera etapa  
del proceso estructural

5  
- 24 -

# 1 Contexto básico de referencia<sup>1</sup>

Colombia es uno de los países del mundo con el mayor índice Gini de concentración del ingreso (de 0.5438 en el caso de hogares según la ENPH del DANE actualizada a diciembre de 2019 o de hasta 0.6159 en el caso de personas naturales según las declaraciones de renta ante la DIAN en 2018).

El índice de presión fiscal de Colombia antes de la pandemia del covid-19 era de 19.4% del

PIB, 3.7 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de América Latina y 14.9 puntos porcentuales menos respecto a la media de los países de la OCDE.

Reconociéndose que el aumento de la presión fiscal total (total de ingresos tributarios a nivel nacional y territorial y de contribuciones o aportes a la seguridad social con relación al PIB) en Colombia fue de 10.2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 2018, al pasar de 9.2% del PIB a 19.4%, es de resaltar que se realizó en lo fundamental por la vía de los impuestos indirectos. Esfuerzo que infortunadamente no fuera acompañado con una reducción de la muy elevada evasión y elusión tributarias prevaeciente en la economía colombiana.

De cualquier manera, se destaca cómo, según la OCDE, es prácticamente nula la diferencia en el índice Gini de concentración

1. Propuesta preparada con base en tres libros publicados recientemente por los autores sobre el tema de la concentración del ingreso y la riqueza y la tributación en Colombia: *Dinámicas de la Desigualdad en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económica, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo, Bogotá. Octubre. 2019; *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo. 2020, y *Concentración de ingresos y gastos de los hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. 2021.

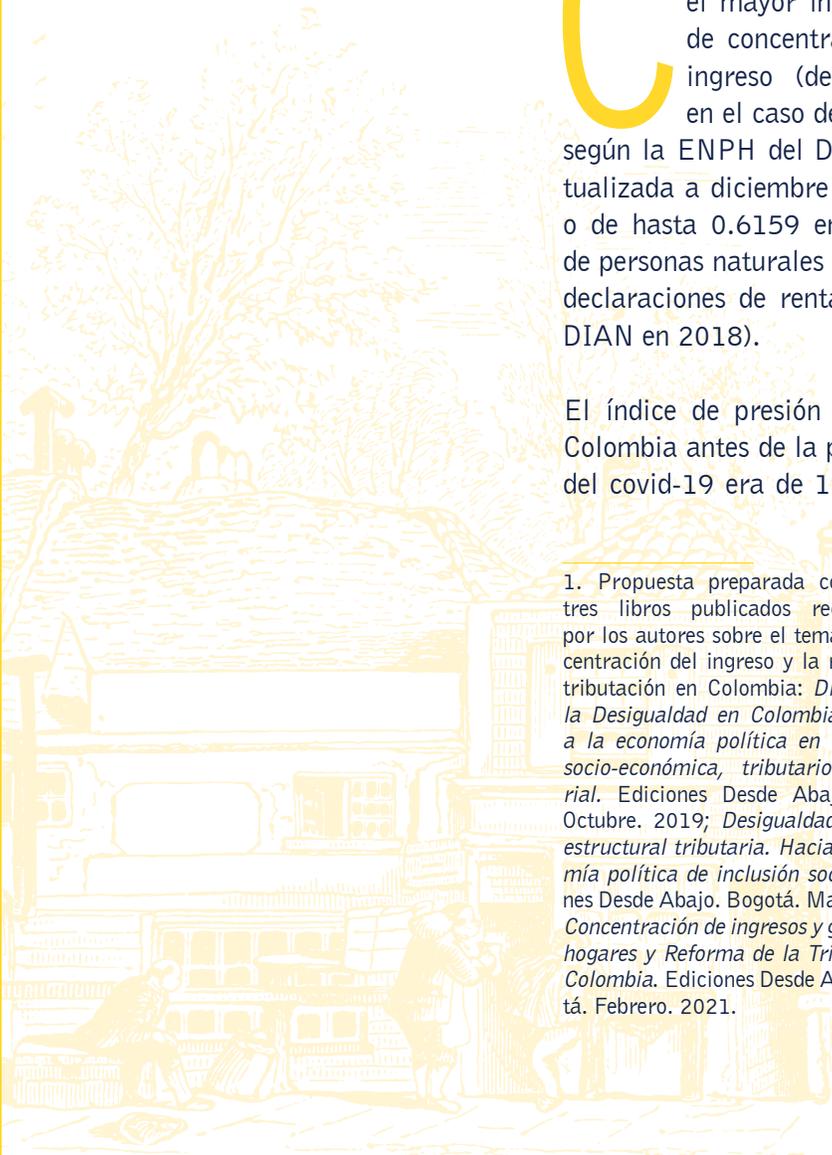
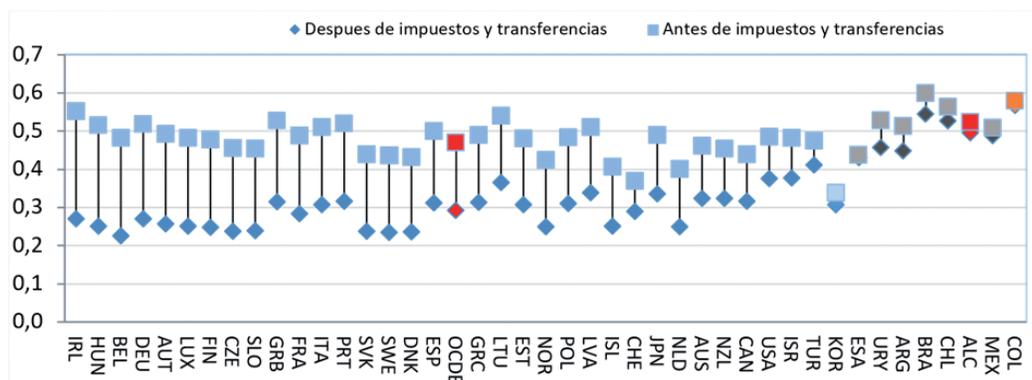


Gráfico 1. Diferencias en la desigualdad de Ingresos antes y después de Impuestos y Transferencias



Fuente: OCDE (2018).

antes y después de impuestos y transferencias, a diferencia no sólo de otros países miembros de mayor desarrollo sino incluso de América Latina y el Caribe como Uruguay y Argentina (Gráfico 1).

Adicionalmente, resulta importante destacar que los micro datos de la última Gran Encuesta Integrada de Hogares del Dane, muestran que en 2019 la población ocupada ascendió a 21 millones 500 mil personas, con

un ingreso total de 26.7 billones de pesos mensuales. De las personas ocupadas, el 43% tuvo un ingreso inferior a un salario mínimo legal vigente, el 39% un ingreso total entre uno y dos SMLV (salario mínimo legal vigente), y un 8% con un ingreso entre 2 y 3 SMLV. En 2020, la población ocupada fue de 19 millones 844 mil personas, con un ingreso mensual de 23.0 billones de pesos, de los cuales el 50% tuvo un ingreso inferior a un SMLV, un 35% entre 1 y

2 SMLV, y un 7% entre 2 y 3 SMLV.

Así, además de mostrarse tanto el deterioro de los ingresos de los hogares (14%) como la reducción de la población ocupada (8%), se precisa que hay una restringida base gravable de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, al constatarse la existencia de una masa importante de ciudadanos que reciben una remuneración muy baja por su actividad laboral.

# 2 Una breve caracterización del sistema tributario en Colombia

Una breve caracterización del sistema tributario colombiano puede ser sintetizada así:

**1. El sistema tributario no satisface los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia** en la medida en que, por ejemplo: (i) las tarifas efectivas del impuesto a la renta no varían irrestrictamente en proporción con la capacidad de pago de las personas naturales (Gráfico 2 – Recaudo/Ingresos Brutos) y jurídicas declarantes (Gráfico 3 – (Impuesto a cargo) / (Ingresos Brutos menos Costos menos Gastos de administración menos (Gastos de Distribución más Ganancias Ocasionales gravadas y no gravadas)), sobresaliendo el incumplimiento en el caso de las personas con mayores ingresos y patrimonio en el país – particularmente las superricas y súper superricas–,

(ii) la concentración del ingreso no varía prácticamente con el impuesto a la renta, impuesto supuestamente progresivo y redistribuidor por naturaleza (Garay y Espitia, 2019, capítulo 3), y el índice de concentración Gini se mantiene casi inalterado entre antes y después de impuestos y transferencias (Ocde, 2018), y (iii) los niveles de evasión y elusión tributarios son muy elevados en el contexto internacional como lo han mostrado organismos internacionales como el FMI.

El sistema tributario se distingue, por lo tanto, por no ser redistributivo a pesar de que Colombia es uno de los tres países de América Latina con mayor desigualdad y concentración del ingreso y la riqueza –siendo la región más desigual del mundo–. Aquí sobresale la necesidad imperiosa de reformar estructuralmente el Estatuto Tributario para cumplir los principios constitucionales,

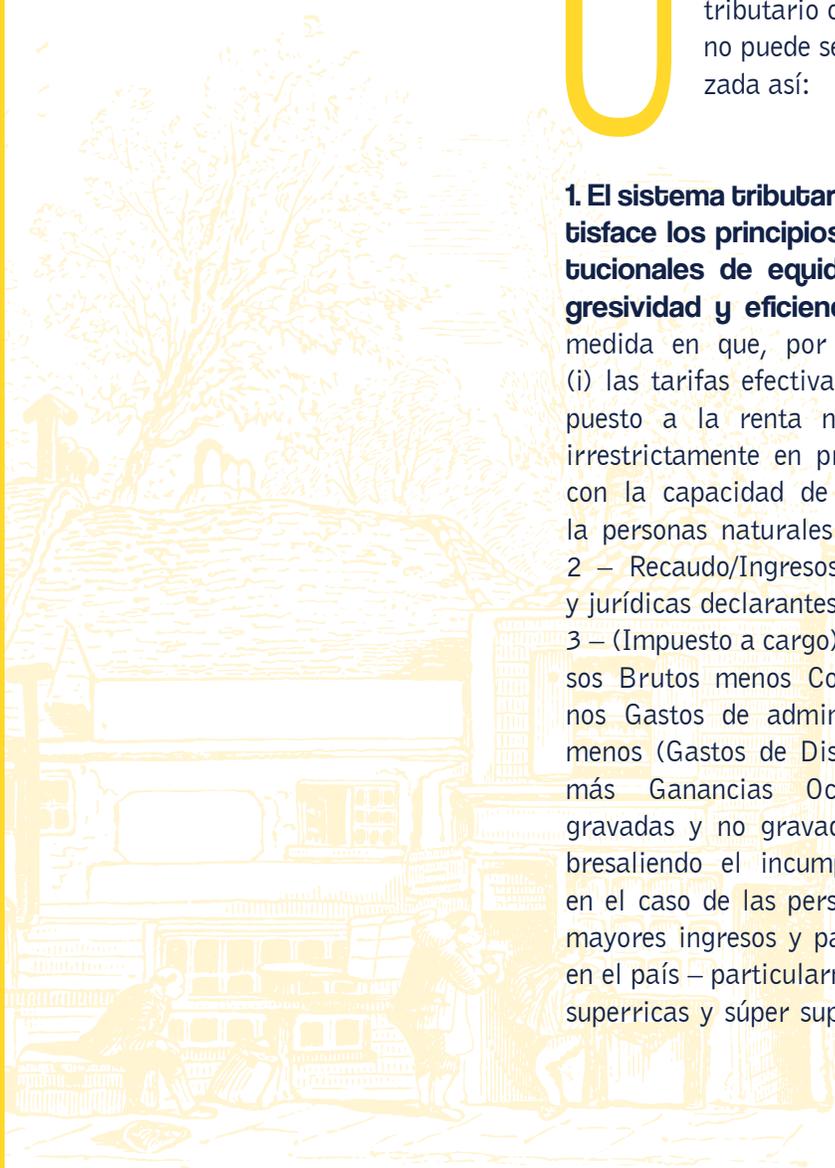
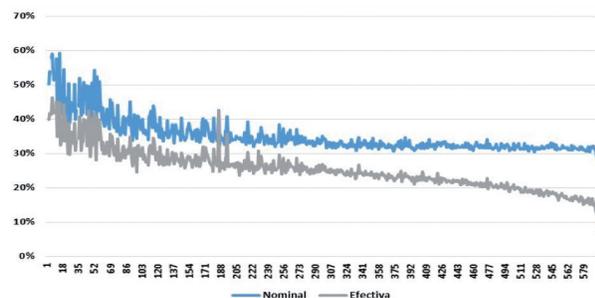
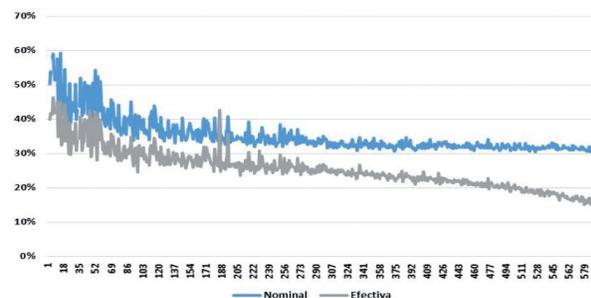


Gráfico 2. Tasa Efectiva del impuesto a la renta de las Personas Naturales (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 3. Tarifa nominal y efectiva del impuesto a la renta de las Personas Jurídicas (%)



como condición necesaria para que, en conjunción con una decisiva política de gasto público redistributiva, se pueda avanzar en la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho según lo establecido por la Constitución de 1991.

**2. El sistema tributario se distingue por su excesiva complejidad, su exagerada opacidad y falta de transparencia ante la proliferación de exenciones, deducciones y tratos preferenciales –la mayoría de ellos sin una debida justificación económica o social, y sin estar sujetos a una rigurosa evaluación beneficio/costo–, con un marcado sesgo pro rico** –específicamente *superrico* y *súper superrico* como lo han mostrado Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo ha ratificado recientemente la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (marzo 2021)–.

Una de las implicaciones de este tipo de sistema es el elevado Gasto Tributario (GT) que implica para las finanzas guber-

namentales en términos del recaudo dejado de percibir a causa de los beneficios tributarios, en tanto que se estima que el GT alcanzaría actualmente a cerca de un 3.5% del PIB al año: 2.5% en el caso de personas jurídicas y 1.0% en el de personas naturales (concentrado en las personas más ricas del país) –incluyendo el impacto de la última reforma tributaria de 2019 (Ley 2021 de 2019) y modificando el cálculo realizado tradicionalmente por la Dian según lo propuesto por Garay y Espitia (2019 y 2020) y lo sugerido por la referida Comisión de Expertos (2021)–.

El Gasto Tributario se concentra en los ingresos no constitutivos de renta, en las rentas exentas y en los descuentos tributarios.

(i) En el caso de las personas jurídicas (PJ), los ingresos no constitutivos de renta declarados en 2019 fueron de \$39.9 billones (3.8% del PIB), que liquidados a la tarifa media del 33% corresponde a una renuncia fiscal por parte del Estado de \$13.2 billones. Es de señalar

que los «Dividendos y/o participaciones no constitutivas de renta ni ganancia ocasional» corresponden al 61% de ese valor y que cerca de unas 100 mil PJ declarantes de ese tipo de dividendos corresponden a «empresas» que declararon ante la DIAN valores iguales a cero (\$0) por concepto de «Total costos y gastos de nómina», «Aportes al sistema de seguridad social» y «Aportes al SENA, ICBF, cajas de compensación». Todo ello gracias a la opacidad del Estatuto Tributario que les permiten a los grandes contribuyentes ser los principales beneficiarios.

Las rentas exentas declaradas en 2019 fueron de \$12.7 billones, que liquidadas a la tarifa nominal habría equivalido a una renuncia fiscal de \$4.2 billones.

En el caso de los descuentos tributarios, las PJ en 2019 declararon \$4.5 billones, \$3.5 billones más que en 2018, gracias a los beneficios otorgados con la reforma tributaria mediante la Ley 1943 de 2018, permitió deducir

la totalidad de impuestos, tasas y contribuciones pagados que guarden relación con la actividad económica, incluyendo cuotas de afiliación a los gremios, el 50% del gravamen a los movimientos financieros o el 4 por mil, así como el 50% del impuesto de industria y comercio. Entre 2015 y 2019 los descuentos tributarios como proporción del PIB han aumentado en un 465%, al haber subido de \$805 mil millones en 2015 a \$4.539 mil millones en 2019.

Además de los anteriores renglones del Estatuto Tributario que contribuyen a erosionar la base gravable del impuesto, se encuentran los denominados «Gastos de administración» y «Gastos de distribución y ventas», para los que además de persistir grandes deficiencias en su control y seguimiento por parte de la administración tributaria debido a la opacidad existente y a las limitaciones desde el punto de vista contable para 2015 estos rubros representaban el 29% y 8% de los ingresos operacionales, alcanzando en 2019 el 18% y 6%, respectivamente), sobresalen sustanciales diferencias no sólo entre sectores, sino a nivel de empresas de la misma actividad económica. Si estos «Gastos» se redujeran en un uno por ciento y se gravaran a la tarifa del 33%, el nuevo recaudo ascendería a cerca de \$2 billones al año.

Así pues, el gasto tributario calculado y una reducción del uno por ciento de los gastos men-

cionados que erosionan la base gravable equivaldrían a un recaudo tributario adicional del orden de los \$23.6 billones al año (2.2% del PIB).

(ii) En el caso de las personas naturales (PN), el impuesto sobre la renta y complementarios se liquida con base en tarifas nominales diferenciadas. Tarifas nominales que aplican diferenciadamente para cada una de las rentas de cédulas de Trabajo, de Pensiones y de Capital y No Laboral (Gráfico 4), así como otras del 10% para Dividendos y 10% para Ganancias Ocasionales.

Para la liquidación del impuesto a pagar se realiza una depuración independiente de los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, beneficios tributarios y demás conceptos que permitan ser sustraídos de los ingresos brutos a efecto de obtener la respectiva renta líquida cedular.

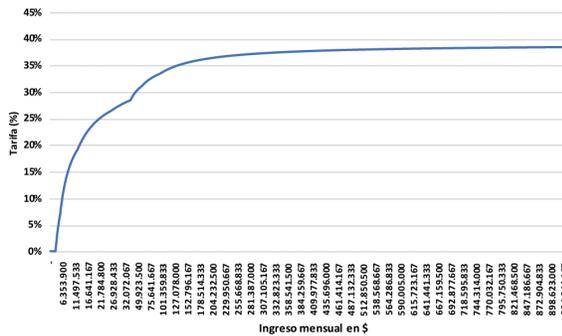
Obtenida la renta líquida cedular, se suman para obtener la renta líquida total, pero antes de aplicar la tarifa media respectiva, el Estatuto Tributario le permite al contribuyente reducirla en un 40%, y luego sí aplicar la tarifa nominal media y obtener el impuesto sobre la renta a pagar. Claramente los más beneficiados con esta norma son las PN con mayores ingresos.

(...) el gasto tributario calculado y una reducción del uno por ciento de los gastos mencionados que erosionan la base gravable equivaldrían a un recaudo tributario adicional del orden de los \$23.6 billones al año (2.2% del PIB).

Esto hace un tanto complejo el sistema tributario, con tarifas efectivas muy diferenciadas sobre tipo de ingresos, a tal punto que se presentan graves inequidades horizontales y verticales entre declarantes como entre diferentes fuentes de ingreso, con un marcado sesgo *pro rico* –especialmente *pro superrico* y *súper superrico*– y pro rentas de capital y no laborales respecto a rentas de trabajo. La base gravable de cada una de las fuentes de ingresos del impuesto sobre la renta se ve afectada por diversas fuentes de distorsión que terminan erosionándola. Es así como inicialmente cada ingreso cedular tiene sus principios de liquidación con base en ítems como los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas exentas, y finalmente, el impuesto se liquida sobre apenas el 60% de la base líquida gravable, erosionándose aún más la base impositiva efectiva.

Si bien la conclusión general de la Comisión de Expertos es que las tarifas efectivas de tributación de las personas naturales

Gráfico 4. Tarifa nominal promedio del impuesto a la renta de PN (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 5. Distribución del ingreso de personas naturales según cédula de renta

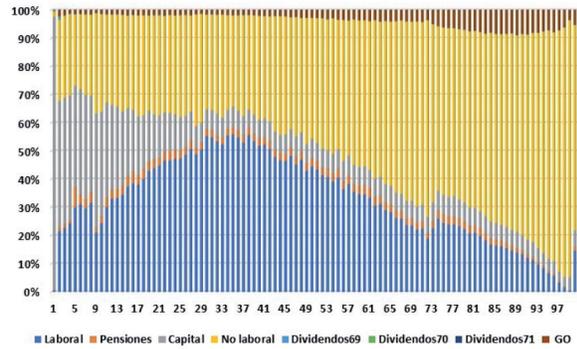
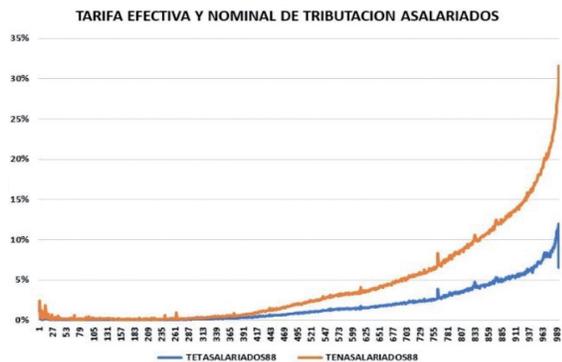


Gráfico 6. Tarifa nominal y efectiva para PN asalariadas según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.



son bajas y tienden a disminuir en los rangos altos de ingresos, sin embargo, su diferenciación entre cédulas de rentas exige mayor análisis<sup>2</sup>. En 2018, se presentaron 3 millones 289 mil 969 declaraciones de renta y complementarios por las denominadas personas naturales, de las cuales el 43% correspondieron a asalariados, el 6% a rentistas de capital y el restante 51% a otras personas naturales diferente a asalariados y rentistas de capital.

2. Un avance en ese sentido se desarrolla en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. Capítulo 3.

En este último conglomerado se encuentran PN para quienes su base de ingresos corresponde a rentas provenientes de profesiones liberales con más de dos empleados o empresariales clasificadas como No laborales (Gráfico 5).

Así pues, al calcular las tarifas efectivas tributarias según cédulas de rentas se presentan los siguientes hallazgos:

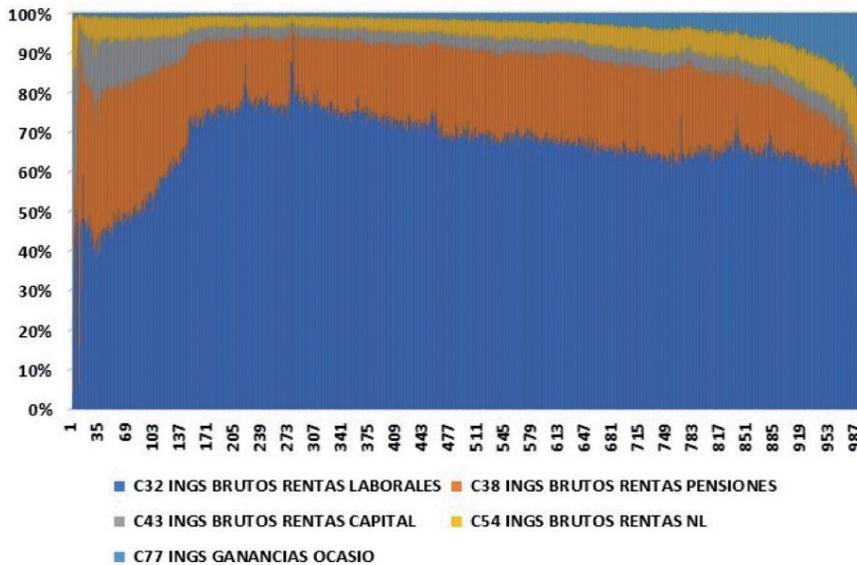
**a. La tarifa nominal de tributación de los asalariados es creciente a lo largo de la distribución de ingresos, mientras que la efectiva es creciente, pero con menor intensidad a partir de**

**ingresos medios.** En los primeros percentiles la tarifa efectiva es inferior al uno por ciento y luego asciende progresivamente hasta alcanzar un valor cercano al 10% (Gráfico 6).

**b. La composición de ingresos de los asalariados se concentra en lo fundamental en las rentas laborales.** Algunos de ellos declaran también ingresos por pensiones, el segundo rubro en importancia (Gráfico 7).

**c. La tarifa efectiva de los rentistas de capital es inferior a la de los asalariados.** La tarifa efectiva de los rentistas decrece para los percentiles altos

Gráfico 7. Composición de los ingresos de las PN clasificadas como asalariados



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 8. Tarifa efectiva para las PN rentistas de capital según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.

de ingreso. La tarifa efectiva máxima de los rentistas de capital es del 4% (Gráfico 8).

Los niveles de concentración del ingreso bruto son superiores en los rentistas de capital (el decil más rico concentra el 65% del total de rentas declaradas) respecto a los asalariados (37%), además de doblar

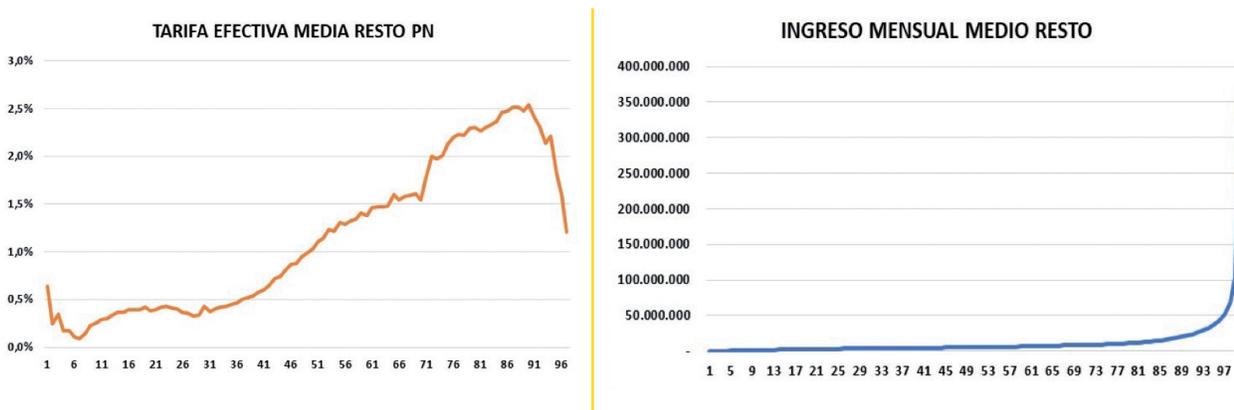
el ingreso declarado per cápita (Gráfico 8).

**d. La tarifa efectiva para el resto de PN, diferentes a asalariados y rentistas de capital, desciende del 2,5% al 1,2% para los percentiles altos de ingreso (el percentil 96).** La tarifa máxima es del 2,5% para el percentil 90 (Gráfico 9).

En suma, de todo el grupo de PN, los asalariados son el conglomerado que tiene la mayor tarifa efectiva de tributación, triplicando la del resto de personas naturales contribuyentes.

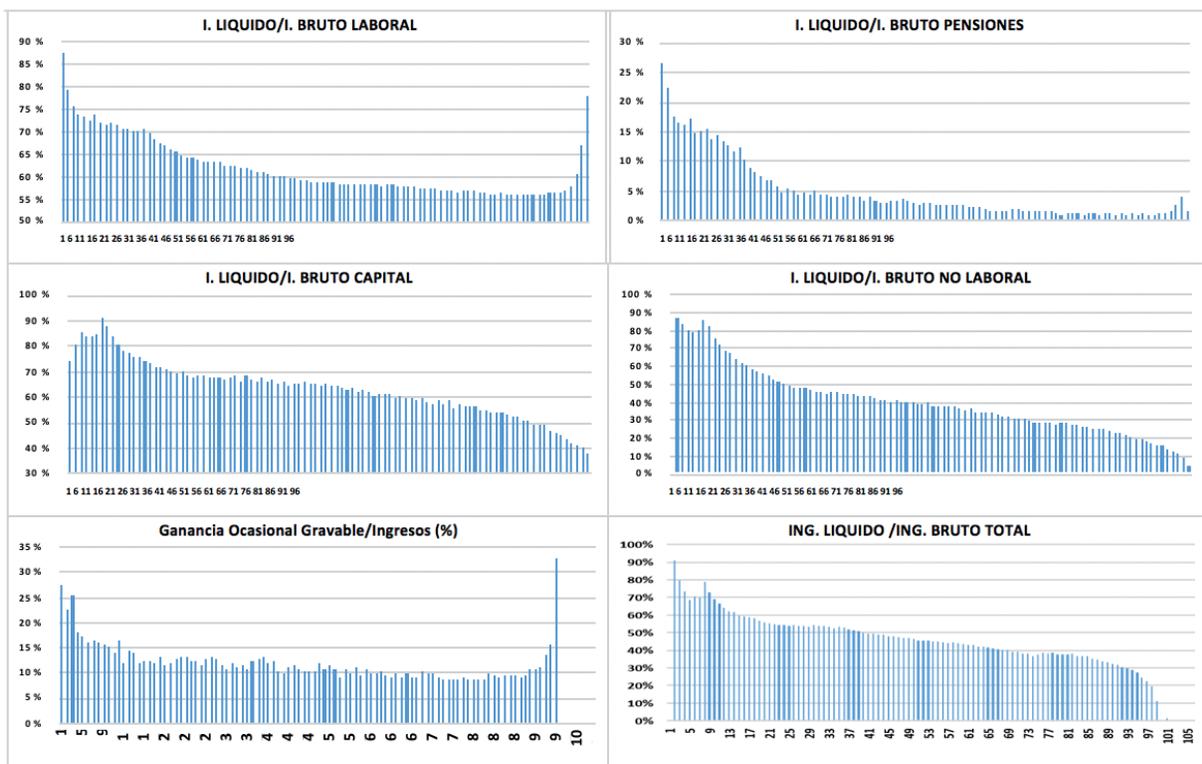
En este orden de ideas, es necesario cerrar las brechas en tarifas efectivas de tributación tanto

Gráfico 9. Tarifa efectiva para el resto de las PN según percentil de ingreso



Fuente: Dian. Cálculos propios.

Gráfico 10. Relación entre la renta líquida gravable y los ingresos brutos de PN según percentiles de ingreso (%)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

entre declarantes (asalariados, rentistas de capital y resto) como entre rentas laborales, de pensiones, de capital y no laborales (Gráfico 10), de tal forma que garantice un tratamiento justo y equitativo.

Una de las medidas de política tributaria alternativas para ese propósito de política pública sería la de imponer una restricción a la relación entre el valor total de los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingre-

so brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a un 30%, por ejemplo, que implicaría no solamente un recaudo adicional de \$7.0 billones al año, sino además una sustancial reducción tanto de la

brecha entre tarifa nominal y tarifa efectiva medias para las PN pertenecientes al 1 por ciento y el 1 por mil con mayores ingresos en el país, como del gasto tributario de las PN.

**3. El sistema tributario reproduce tratos diferenciales muy significativos y sin debida justificación social o económica, tanto entre sectores productivos como entre tipos de rentas o de fuentes de ingresos.** Es así como la tarifa efectiva promedio del impuesto a la renta a personas jurídicas del sector de agricultura, caza y pesca es similar a las de los sectores minería (excluido el sector petróleo e hidrocarburos), manufacturero y promedio general, y superior a las de los sectores de actividades de la administración pública e incluso

al de actividades financieras, inmobiliarias y de seguros. A su vez, las tarifas efectivas sobre las rentas de trabajo o laborales son claramente superiores a las de rentas de capital o no laborales, favoreciéndose a las personas naturales más ricas del país quienes son precisamente quienes reciben la mayor proporción del total de las rentas de capital y no laborales.

En el ámbito sectorial es de resaltar el caso del sector rural ante el hecho de una exigua tributación a la tierra como consecuencia de muy moderadas tarifas efectivas del impuesto predial, de una marcada desactualización del catastro y de una elevada informalidad, que favorece particularmente a grandes terratenientes y a empresas productoras de com-

modities agrícolas a través de explotaciones extensivas y bajo modalidades de financiarización rentística.

**4. En síntesis, el sistema tributario consolidado en Colombia está regido por una estricta economía política de exclusión social, favorecedora de intereses poderosos a costa de intereses colectivos esenciales y reproductora de exageradas inequidades sistémicas en la sociedad.**

Sin duda alguna, en la reforma estructural de la tributación en Colombia reside un requisito ineludible –aunque no el único, pero sí determinante– para avanzar en el desmonte de las raíces de una inaceptable desigualdad tanto de ingresos como de la riqueza en el país.



# 3 Necesidad de un proceso de reforma estructural de la tributación

Con el agravamiento del déficit estructural de las finanzas públicas del país en 2020 a raíz tanto de la pérdida de ingresos fiscales con la recesión económica por la pandemia del covid19 y la estrategia de confinamiento para reducir la velocidad de contagio del virus y evitar el colapso del sistema sanitario, como de la exigencia de aumento del gasto público para atender prioridades de índole social, sanitaria y económica (del aparato productivo, entre otros).

Situación que podría empezar a revertirse con mayor lentitud hasta la ahora prevista o incluso a agravarse relativamente dependiendo de la evolución de la pandemia ante, entre otras razones, el ritmo de vacunación para poder alcanzar la denominada «inmunidad de rebaño» y así asegurar un entorno favorable a una activación económica más cierta y perdurable, lo que

de acuerdo con la experiencia en la primera etapa de vacunación no se lograría sino hasta el año 2022.

Ante estas circunstancias es clara la necesidad de emprender reformas a la tributación en Colombia de carácter estructural para promover unas condiciones favorables a la inclusión social, la erradicación de las raíces de la pobreza y la desigualdad, la equidad intra- e intergeneracional, el crecimiento económico en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de resiliencia y sustentabilidad social y ecológica en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, ante la profundidad del déficit estructural de las finanzas públicas, las necesidades de gasto público adicional prioritario frente a los impactos tanto en el periodo de pandemia como para la transición pospandémica, las graves distorsiones, falencias e ineficiencias de la

estructura tributaria vigente como el marcado sesgo pro rico de componentes básicos en la tributación y el rezago de la presión tributaria para responder a las exigencias del avance hacia un Estado Social de Derecho como el establecido por la Constitución de 1991, se debe emprender un proceso de reforma tributaria estructural

durante un periodo multianual de cuatro a cinco años debidamente especificado desde un comienzo para cada una de sus diversas fases de implantación.<sup>3</sup>

No es dable ni aconsejable pretender avanzar en la resolución definitiva de un ajuste estructural de las finanzas públicas con una mera reforma puntual que

comenzaría a aplicarse en un año como 2022 que estaría todavía enfrentado a las consecuencias de la pandemia del covid-19.

Todavía más en la medida en que se requeriría que la presión tributaria se incrementara en al menos 4.5 puntos porcentuales del PIB en los próximos cuatro a cinco años en el país.



3. Con ello se resguardaría la seguridad jurídica para los diversos agentes económicos, y no como lo ocurrido en las últimas décadas en la medida en que cada 20 meses, en promedio, se ha aprobado una reforma tributaria parcial, en la mayoría de las veces sin guardar una deseable conexidad y línea de acción coherente entre las reformas.

# 4 Principios rectores de un proceso de reforma de la tributación

**1. Enmarcar rigurosamente todo proceso de reforma de la tributación bajo los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia y transparencia tributarias en el marco de un Estado Social de Derecho** que pregona por la promoción efectiva de condiciones de igualdad y equiparación de oportunidades para todos los miembros de la sociedad.

Ante los graves vacíos y falencias del Estatuto Tributario pre-valeciente que atentan contra estos principios constitucionales, sería ampliamente justificable que se propugnara por su satisfacción a nivel de cada uno de los componentes básicos de reforma.

**2. Desmontar gradualmente aquellos beneficios tributarios que sin debida justificación económica y social introducen graves distorsiones a la competencia y**

**privilegian primordialmente a, o son utilizados mayormente a su favor por, personas naturales y jurídicas de altos ingresos y patrimonio.**

Es decir, avanzar en la reducción de la brecha entre la Tarifa Nominal de Tributación (TNT) y la Tarifa Efectiva de Tributación (TET), la cual tiene un marcado sesgo *pro rico*.

En este campo son de mencionar, a manera de ilustración no exhaustiva, la eliminación de exenciones corporativas a favor de determinados sectores y agentes económicos, la limitación del gasto tributario tanto de personas naturales con medidas del tipo de la reducción del tope de deducciones de especialmente los ingresos altos que erosionan de manera sustancial la base gravable, como de personas jurídicas con, entre otras medidas, la fijación de topes a los gastos de administración y ventas que están siendo utilizados para el recorte significativo

de la base gravable en especial por parte de unas corporaciones de determinados sectores. Es decir, en el último caso avanzar hacia un impuesto los más idóneo y efectivo sobre las ganancias empresariales, en sentido estricto.

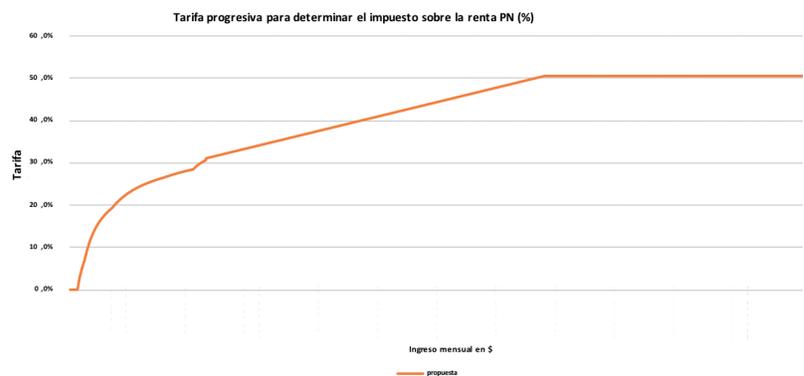
Además, no sobra mencionar que en este contexto sería conveniente eliminar las exenciones fiscales creadas con la pasada reforma tributaria de 2019 mediante la Ley 2010 de 2019 (equivalentes a cerca de 0.8% del PIB al año).

**3. Mantener, al menos, las tarifas nominales de impuesto a la renta y complementarios de las personas jurídicas de mayores ingresos operacionales, y elevación de las tarifas marginales del impuesto a la renta de las personas naturales en los tramos más altos de ingresos,** de manera mucho más progresiva como se muestra en el Gráfico 11, dado que la progresividad actual es una progresividad débil.

Además, en el caso de las personas naturales ha de propugnarse por la reducción del excesivo trato tributario preferencial a las rentas de capital en relación con las rentas de trabajo o rentas laborales mediante el aumento de la tasa efectiva de tributación.

Con unas tarifas medias como las aquí propuestas, se lograría un recaudo adicional de dos billones de pesos al año.

Gráfico 11. Una opción de progresividad fuerte de la tarifa del impuesto a la renta de las PN (%)



Fuente: Cálculos propios.

**4. Implantar una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas durante la pandemia.**

De las 1000 empresas más grandes reportadas por la Superintendencia de Sociedades en 2020, 443 de ellas aumentaron sus ganancias en 2020 con relación a 2019. Si al conjunto de estas empresas con ganancias en 2020 superiores en un 10% respecto a las del año anterior se les impusiera una sobretasa temporal del 10% sobre esas extra-ganancias, se podría obtener un recaudo adicional cercano a \$1 billón al año, sin afectar la solidez financiera de las empresas sujetas a la sobretasa dado que esta tributación les representaría, en promedio, menos del 0.6% de sus ingresos operacionales.

De igual manera, si se impusiera una sobretasa del 10% a las ganancias obtenidas por el sector financiero, se recaudaría adicio-

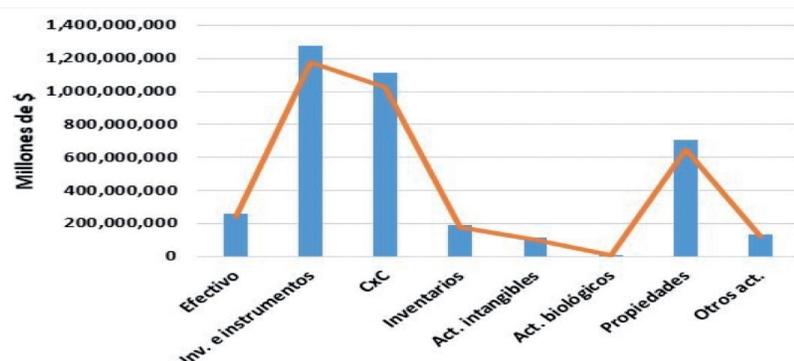
nalmente otro billón de pesos al año, sin que les significara más del 0.7% de sus ingresos de operaciones, en promedio.

Estas sobretasas impactarían a 396 empresas y a 23 bancos, con un recaudo adicional de \$2 billones al año.

**5. Reiterar la relevancia del impuesto a los altos patrimonios de las personas naturales y jurídicas con tarifas marginales progresivas.** Igualmente, valorar el papel para la equidad inter-generacional de la imposición de un mayor gravamen a las herencias más cuantiosas.

Dados los niveles de concentración de la riqueza existentes tanto en las personas jurídicas como en las personas naturales, así como la actual situación de crisis social, resulta indispensable plantear una imposición progresiva sobre el patrimonio con tarifas como las implantadas en 2011. Las tarifas podrían ser

Gráfico 12. Composición del Patrimonio de las PJ en 2019 (millones de \$ y %)



Fuente: Dian. Cálculos propios.

diferenciadas según la composición patrimonial (Gráfico 12). Thomas Piketty y su equipo de investigación han llamado la atención sobre la necesidad de incluir los diferentes tipos de activos como base gravable, y para ello muestran la necesidad de cruzar las diferentes fuentes de información reportadas por terceros (información exógena) y gestores patrimoniales (bancos, fondos de inversión, bolsas, corredores, notarios, entre otros) no sólo de las PN y PJ inscritas en el registro tributario, sino sobre todos los ciudadanos y empresas para permitir que la declaración se realice con base mayormente en datos reales y no sobre las «buenas voluntades» de los declarantes, lo cual permitiría reducir la evasión. El secreto bancario es un obstáculo para ello, pero ya hay acuerdos marco a nivel internacional que han ido contribuyendo a relajar esa restricción. Ahora bien, en la medida en que los bienes inmobiliarios pagan el impuesto predial,

existiría la posibilidad de integrar estos dos impuestos sin quitar la titularidad y propiedad del predial a los municipios, con lo cual sería posible reducir los costos de administración del impuesto municipal, así como el excesivo poder de influencia de los poderes y los intereses políticas locales que han impedido una verdadera actualización del impuesto sobre la tierra.

*En el caso de personas jurídicas* es de resaltar que el 0.25% de las 10 mil empresas más grandes en el país, según la Superintendencia de Sociedades, concentran el 37% del patrimonio total de las personas jurídicas, en tanto que el 1% de las empresas con menores patrimonios necesitarían cerca de 309 años para sumar ese patrimonio de las 25 mayores empresas del país. Similarmente, con base en las declaraciones de renta de la Dian, 15 personas jurídicas concentran un 29% del patrimonio total, en mar-

(...) Dados los niveles de concentración de la riqueza existentes tanto en las personas jurídicas como en las personas naturales, así como la actual situación de crisis social, resulta indispensable plantear una imposición progresiva sobre el patrimonio con tarifas como las implantadas en 2011. Las tarifas podrían ser diferenciadas según la composición patrimonial (...).

cado contraste con el 25% de las personas jurídicas con menores patrimonios que requerirían unos 485 años para alcanzar ese patrimonio.

Ante esa elevada concentración del patrimonio de las empresas, es recomendable plantear un impuesto a la riqueza progresivo a la riqueza de las personas jurídicas en el país. Otra justificación adicional reside en que de acuerdo con una microsimulación realizada para personas jurídicas con base en datos de la Dian, se constata que el peso específico del impuesto sobre el ingreso neto declarado resulta ser inferior al 2.0%, en promedio.

Si se toma como referencia que cerca del 70% del patrimonio

líquido de las empresas hace parte de la base gravable del impuesto a la riqueza, y se consideran las tarifas definidas en el Decreto 4826 de 2010 para liquidar el impuesto al patrimonio, se obtendría un recaudo de \$20 billones (\$22 billones incluido los bancos) en un cuatrienio (\$5 - \$5.5 billones/año). Recuérdese que el impuesto se estipuló para ser pagado en 8 cuotas durante 4 años y que las tarifas oscilaban entre el 1.0% para patrimonios entre \$1.000 y \$2.000 millones y el 4.8% para los mayores a \$5.000 millones.

*En el caso de personas naturales*, el número de declarantes que tienen un patrimonio bruto superior a los mil cien millones de pesos (\$1.100 millones) es de 138 mil, de los cuales el 10% declaró no tener deudas. Entre los que declararon tener deudas (cerca de 124 mil personas naturales), 40 de ellos tienen un endeudamiento equivalente al doble del valor de su patrimonio, y varios de ellos con deudas superiores a los dos mil millones de pesos. El 10% del endeudamiento declarado por este conglomerado de personas está en cabeza del 0.13% del total de personas naturales declarantes.

El endeudamiento declarado ante la Dian por las PN aumentó sustancialmente en el periodo 2014-2018, al pasar de un 13% a un 26% del PIB.

Con lo anterior se corrobora lo señalado por Propública, en el sentido de que los superricos utilizan el endeudamiento como una de las formas para reducir la base gravable del impuesto sobre la renta, al declarar un elevado gasto financiero. Una de las deficiencias de la política tributaria consistente en un insuficiente análisis detallado de la procedencia de los diversos tipos de ingresos líquidos y gastos declarados, favorece la erosión sin debida justificación de la base gravable como una de las prácticas usadas por las personas más ricas no solo en Colombia sino también en el mundo. Los agentes poderosos tienen la capacidad y saben cómo aprovechar cada una de las lagunas de las normas fiscales instituidas en el estatuto tributario. Muchos de ellos «se sirven de estrategias de evasión de impuestos más allá del alcance de la gente del común» (Propública).

Si se aplicaran las mismas tarifas estipuladas para las PJ en el apartado anterior, el recaudo sería de \$8 billones en 4 años, es decir \$2 billones anuales.

#### **6. Aplicar una sobretasa temporal del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a 50 millones de pesos mensuales durante la pandemia.**

Con esta medida se recaudarían cerca de \$2 billones al año.

#### **7. Implantar un gravamen que debería ir incrementándose en el tiempo hacia una tarifa**

**del 33%, como en el caso de otras fuentes de ingresos, sobre los dividendos repartidos a personas jurídicas**, dado que en la actualidad se gravan los dividendos recibidos por personas naturales con una tarifa del 10%, pero que habría de irse elevando hacia la tarifa del 33%, lo que se constituye en un cuestionable incentivo para la creación de sociedades por parte de adineradas personas naturales para así evadir o eludir el pago de este tributo. La importancia de este tema reside en el recaudo potencial adicional que alcanzaría hasta cerca de \$10 billones al año.

#### *(i) Un tipo de anomalía corporativa recurrente*

En el caso de las personas jurídicas, los registros de la Dian reportan que hay un número superior a las 100 mil personas jurídicas declarantes ante la Dian que no registran gastos de personal, ni pago de parafiscales (Icbf, Sena, entre otros), ni pagos a la seguridad social. Estas personas jurídicas le reportaron a la Dian unos dividendos declarados como no constitutivos de renta superior a los \$4 billones y unos ingresos no constitutivos de renta por cerca de otros \$6 billones, con el agravante de que se observa una elevada concentración de los mismos en un número relativamente reducido de sociedades.

De seguro, gravar debidamente a este tipo de «empresas» no

sólo no va a afectar la productividad de la economía, sino que el reconocimiento de este tipo de comportamiento anómalo tan generalizado que responde a una falta de regulación, control, vigilancia y penalización por parte de las autoridades responsables, le podrá permitir a la Dian y al ministerio de hacienda y crédito público corregir y evitar este tipo de anomalía corporativa mediante un marco normativo transparente y eficaz.

Este tipo de fenómeno ha de ser transparentado y reconocido para que el sistema tributario le cierre el paso a fenómenos de evasión y elusión tributarias a favor de personas naturales de muy elevados ingresos por el hecho de utilizar mecanismos de esta naturaleza o vacíos normativos, que generan tanto inequidad con el resto de empresas que participan en el sistema como ineficiencia en la tributación y en la regulación competitiva entre empresas, entre otras.

#### *(ii) La tributación de dividendos a personas jurídicas<sup>4</sup>*

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

4. Este numeral se basa literalmente en: Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2021). *Concentración y Composición de Ingresos y de Gastos de los Hogares y Reforma de la Tributación en Colombia*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Febrero. Pp. 223-224.

tal concepto fue de apenas \$24.8 mil millones. Esto significa que la tarifa media efectiva de dividendos recibidos por las personas jurídicas fue de 0.084 por ciento. 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, sus dueños, personas tanto naturales como jurídicas, puedan evitar el pago del impuesto a dividendos, creándose serias inequidades y pérdidas de recaudo en el país.

¿Cuáles son los sectores más beneficiados con la normatividad vigente? 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 distribuidos a sociedades jurídicas por una sola vez –es decir, que de



ser parcialmente repartidos de nuevo a otras sociedades jurídicas no serían sujetos otra vez al gravamen al aplicarse la figura del crédito fiscal, sin gravar a los dividendos reinvertidos para promover la inversión de las empresas, lo que podría generar un recaudo adicional superior a 0.6% del PIB al año.

*A su vez, complementariamente incrementar de manera progresiva la tarifa del impuesto a dividendos repartidos a personas naturales* hacia el nivel de la tarifa del impuesto a la renta de personas de los ingresos más elevados en el país.

### **8. Aplicar el mismo tratamiento tributario a las ganancias ocasionales que el dado a las otras rentas en el caso de personas jurídicas.**

Las ganancias ocasionales declaradas por las empresas en 2019 ascendieron a \$8.6 billones y el impuesto liquidado por ellas fue de \$815 mil millones. La tarifa nominal de tributación del impuesto fue del 10%, mientras que la tarifa efectiva de tributación, medida con base en los ingresos ocasionales, fue de tan sólo el 4%.

Entre las actividades económicas que más declararon ganancias ocasionales se encuentran las actividades financieras y de seguros (27%), la explotación de minas y canteras (17%), la industria manufacturera (15%) y las actividades inmobiliarias (11%).

Si todas las ganancias de las empresas tuviesen el mismo tratamiento fiscal, es decir si la tarifa impositiva a las ganancias ocasionales fuese igual a la tarifa media a la cual se liquida el impuesto sobre la renta, se recaudaría aproximadamente \$2.6 billones al año, y si adicionalmente se eliminara la exención, el monto sería de aproximadamente \$3.0 billones al año.

Los costos declarados en el rubro de ganancias ocasionales difieren entre sectores y actividades económicas, representando un 59% de los ingresos para el agregado: 47% en el caso de las actividades financieras y de seguros, 69% en el inmobiliario, 52% en la minería y 46% en la industria manufacturera.

*Ahora bien, y con el objeto de evitar posibles vacíos que sean aprovechados por los contribuyentes, se debe dar igual tratamiento a las ganancias ocasionales declaradas por las personas naturales, y con ello el recaudo adicional ascendería a \$1.7 billones al año.*

En suma, el recaudo adicional al gravar las ganancias ocasionales al 33% tanto para las PJ como para las PN ascendería a cerca de \$3.7 billones al año.

### **9. Implantar modalidades y mecanismos novedosos alternativos al de la devolución del IVA para evitar elevados costos de transacción y graves asimetrías**

**e inequidades verticales y horizontales** a y entre hogares que deban ser debida y oportunamente compensados debido a problemas asociados con la focalización ante deficiencias todavía existentes en los registros inter-administrativos y dados sus perversos impactos sobre los ingresos de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, e incluso de gran parte de la clase media, consecuentes con un marcado deterioro de la desigualdad de ingresos en el país, si se llegara a tomar la decisión de ampliar la base gravable del IVA, con la inclusión de bienes y servicios de la canasta familiar.

Con base en la estructura de ingresos y gastos según la ENPH 2018, el gobierno nacional imputa el valor del IVA por hogar pobre y define así el valor a serles devuelto por este concepto mediante el denominado programa de devolución del IVA. Es de recordar que la desigualdad en el nivel de gasto entre hogares es reflejo de la existente en ingresos, en la medida en que el índice de Palma es de 21 en ingresos y 8 en gastos.

La pregunta que hay necesidad de hacerse, es: si es posible imputarle el IVA al gasto de los hogares pobres y con base en ello realizar la respectiva devolución, entonces ¿por qué no es dable imputarle el IVA del 19% al gasto de la canasta familiar de los hogares de mayores ingresos y cobrarlo directamente en su correspondiente declaración

de renta? Si es posible la devolución del IVA a hogares en pobreza, con los costos de transacción existentes en programas de compensación, ¿por qué no va a serlo cobrarle directamente el tributo a los hogares de mayores recursos en el país?

Suponiendo que se tomara este marco como política pública y se decidiera gravar a los hogares del decil 10 de ingresos con un ingreso promedio de \$8.900.000 mensuales y un gasto promedio de \$5.900.000 millones al mes, el cual incluye el IVA pagado.

Ahora bien, si a cada bien o servicio que consumen se le dedujera el IVA pagado, y se le aplicara la tarifa general del 19% y se descontara la tasa de evasión en el IVA, la cual fue estimada entre el 23 y el 40% por la «Comisión de expertos para la equidad y la Competitividad tributaria» de 2015 (págs. 21-22), se tendría un recaudo de unos \$12 billones al año.

Además, con respecto a problemas de focalización de políticas como las de compensación del IVA, en diferentes estudios existentes, al igual que lo reconocido por el gobierno nacional, sobresale la necesidad de «revisar y mejorar los mecanismos mediante los cuales se realiza la focalización de los programas que buscan reducir la pobreza y pobreza extrema» (pág. 44). En efecto, con base en la GEIH 2019 Garay y Espitia (2021) encuentran no solamente que «el

55,9% de los hogares en condición de pobreza extrema y el 44,3% en condición de pobreza moderada recibían al menos una transferencia monetaria», sino además que:

Cerca de 2 millones 150 mil hogares reportan haber recibido transferencias por el programa «Más Familias en Acción». Del total de beneficiados, el 62% se clasifica como hogar en pobreza y el restante 38% no.

En cuanto al programa «Adulto Mayor», el número de hogares que reportó haber recibido la transferencia es de un millón 9 mil, estando en pobreza apenas el 57% de ellos.

En el caso del programa «Jóvenes en Acción», el número de hogares que había recibido la ayuda es de 125.246, siendo clasificado el 46% de ellos en situación de pobreza

Debe recalcar que mediante el mecanismo de devolución del IVA está prevista una cobertura de apenas 2 millones de hogares para el presente año 2021, cuando el nivel de pobreza y vulnerabilidad monetarias en el país se ubicaría actualmente alrededor del 60% de la población, equivalente a más de 7 millones de hogares. He ahí la gravedad de la existencia de deficiencias en la cobertura, focalización y oportunidad de la devolución del IVA dada la profundidad de los impactos tan significativos en detrimento de los ingresos de por lo menos los

hogares en pobreza y vulnerabilidad (de hasta el 24.4% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza, por ejemplo).

Existen modalidades novedosas que podrían asegurar una eficiente imposición del IVA a bienes de la canasta familiar exclusivamente a las personas de hogares con los mayores ingresos y patrimonio en el país, por ejemplo el 5% de los hogares con los ingresos más elevados, como la de la imputación del monto a pagar por IVA según la composición del gasto de tales hogares sujetos al gravamen – como ya se hace para la imputación del monto del IVA pagado por hogares pobres para propósitos de la devolución del IVA –, que sería gravado directamente en sus correspondientes declaraciones de renta (una exposición detallada del mecanismo se desarrolla en Garay y Espitia, 2021, capítulo 7). Su aplicación tendría las ventajas de: (i) eliminar los beneficios injustificables por no ampliar la base del IVA para el caso exclusivo de los hogares con los mayores ingresos del país, evitándose así la regresividad de este impuesto indirecto, (ii) evitar los riesgos inaceptables de una inadecuada y oportuna focalización de un mecanismo de compensación como la devolución del IVA, (iii) anular los costos de transacción de un sistema como el de devolución del IVA, (iv) incrementar el recaudo tributario a cargo de las personas con mayores ingresos, tan necesario ante la baja presión tributaria en el país y,

entre otros, (v) atenuar el grado de regresividad o, en el mejor de los casos, imprimir progresividad al sistema tributario.

Complementariamente, se ha de imponer un impuesto al consumo sobre bienes considerados de lujo con tarifas superiores al 19%, que ha de impactar directa y exclusivamente a las personas de alto ingreso en el país.

Además, ha de instituirse un gravamen por concepto de IVA (con una tarifa del 19%) sobre la venta de bienes raíces con un valor superior a \$2.000 millones, por su claro efecto redistributivo.

**10. Aumentar significativamente la presión tributaria en el caso del sector rural a cargo de los grandes poseedores de tierra o de las empresas explotadoras del suelo o del subsuelo,** mediante una complementación de medidas de política como la actualización del catastro, la elevación sustancial de las tarifas del impuesto predial, la implantación de un impuesto de tipo presuntivo que penalice tanto la especulación y la acumulación de tierra con fines de ostentación de poder de diversa naturaleza, como el uso de la tierra en contravención con su aptitud –sobresaliendo el caso de la ganadería extensiva y la expansión de la frontera agrícola a zonas de reserva, páramos, etc.–, y entre otros, la drástica subida de las tarifas efectivas del impuesto a la renta y de

las regalías a la explotación de recursos naturales no renovables –ante el hecho de que, por ejemplo, el monto total de impuestos y regalías pagado por el sector minero, excluido el de petróleos e hidrocarburos, apenas alcanzó, en promedio, un 0.65-0.70% del PIB en 2017-2018–, en consonancia con las exigencias de una necesaria estrategia tanto de superación del neoextractivismo como de transición ecológica y de transformación de la matriz energética de cara a la lucha contra el cambio climático y la crisis socio-ecológica.

**11. Avanzar decididamente en la implantación de una novedosa «tributación verde» en el país,** dada la necesidad de desarrollar y proteger su reconocida variedad ecosistémica, su biodiversidad, sus fuentes de agua y acuíferos, en fin, de su Naturaleza, como la fuente de riqueza nacional en perspectiva perdurable inter-generacional. Esa tributación ha de contribuir a la promoción de la transición socio-ecológica con miras a una progresiva descarbonización del sistema socio-ambiental y una transformación de la matriz energética, con la sustitución de los combustibles fósiles y la incorporación de nuevas fuentes de energía amigables y reproductores de la Naturaleza, la reforestación y la agroecología, entre otros.

En este contexto, Colombia cuenta con el privilegio de ser un país altamente biodiverso y

(...) la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. (...)

con invaluable ecosistemas que llegan a cubrir una importante porción del territorio nacional (Garay y Espitia –2019–, capítulo 4), deber a 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 intergeneracionales 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 en detalle por las autoridades gubernamentales con el concurso de organizaciones especializadas de la sociedad civil, entre otros (Garay y Espitia –2021–, capítulo 8).

En este punto es de resaltar los importantes impactos distributivos en detrimento de la población en pobreza y vulnerabilidad monetarias de cambios en precios relativos con la tributación sobre ciertos bienes básicos como la gasolina y el diésel en un proceso de transición ecológica que busque la reducción de la contaminación y la eliminación de emisiones de CO<sub>2</sub>, por ejemplo, por lo cual se ha de requerir la implantación de fondos de compensación para contrarrestar los efectos nocivos sobre la población vulnerable, al menos en el corto y mediano plazo.

Por último, complementariamente otro de los campos de interés es el de imponer tributos a

alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas para alterar hábitos de consumo por razones de salud pública. Es de resaltar, como lo señalan Garay y Espitia (2020)<sup>5</sup>, «la conveniencia de aplicar un impuesto específico al consumo de bebidas azucaradas, que recaiga en el productor, y que tenga una tarifa entre el 20 y el 24 por ciento. El mismo tendría como objetivo principal desincentivar hábitos de consumo de alimentos procesados que contribuye al sobrepeso y obesidad, con detrimento de la salud de los consumidores, especialmente los niños, las niñas y jóvenes, para así incentivar la agricultura de alimentos saludables para las personas y para el medio ambiente. El exceso de peso es un factor de riesgo importante de las enfermedades crónicas no transmisibles (Ectn), causantes en 2010 de la mayor a de muertes en el país. Un impuesto de esta naturaleza del 24 por ciento, por ejemplo, podría contribuir a reducir enfermedades en los hogares de ingresos más bajos entre un 5 y un 10 por ciento y en los hogares de ingresos medios entre un 5 y un 8 por ciento. Adicionalmente, un impuesto de este tipo aportaría aproximadamente 1 billón de pesos al año».

## **12. Interponer los mayores esfuerzos a nivel institucional y administrativo para el combate a la evasión y elusión tributarias, tan elevadas y onerosas económica y socialmente para el país.**

Sobresale la necesidad impostergable de imponer todos los correctivos que sean idóneos y eficaces para combatir la evasión y la elusión tributarias, concentrándose especial, aunque no exclusivamente en aquellas personas naturales y jurídicas ricas que utilizan diversas figuras y mecanismos para aprovechar vacíos e intersticios legales en el estatuto tributario y así evadir o eludir obligaciones tributarias. El caso de las sociedades refugio o de bolsillo es uno de los más ilustrativos.

Es prioritario brindar la atención que no ha recibido hasta el momento para asegurar una efectiva ampliación de la base tributaria en el universo de aquellas personas naturales y jurídicas con alto ingreso y patrimonio que todavía se encuentran «excluidos» artificialmente, y no hacerlo de manera exclusiva como tradicionalmente se ha buscado proceder con las personas de ingreso medio-bajo para fines estrictamente recaudatorios.

5. Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Desigualdad y reforma estructural tributaria. Hacia una economía política de inclusión social*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Mayo, capítulo 7.

# Propuesta de reforma tributaria en 2021 como primera etapa del proceso estructural

**E**n este marco de referencia programático de un proceso de reforma estructural para el próximo cuatrienio es de destacar que la primera etapa del proceso sería la reforma tributaria que ha de aprobarse durante la legislatura en el segundo semestre de 2021, la cual debería asegurar un recaudo de entre \$20 y 25 billones al año, con una buena proporción de los ingresos tributarios generados de carácter permanente y otra porción de ingresos temporales para poder enfrentar la crisis económica y social profundizada con la pandemia del covid-19.

Entre los componentes básicos de la primera etapa propuesta del proceso de reforma estructural que habrían de ser debidamente seleccionados y priorizados —de tal manera que aparte de los componentes de carácter temporal referidos al periodo de la pandemia que deben ser implantados necesariamente para la primera etapa, aquellos componentes de carácter permanente que no sean incluidos en esta primera etapa puedan ser incorporados con otros en las siguientes etapas del proceso—, son de destacar los siguientes (Cuadro 1)



Cuadro 1. Principales componentes de la primera etapa del proceso de reforma tributaria estructural

MEDIDA	RECAUDO
<b>Personas Jurídicas</b>	
Aplicar un impuesto al patrimonio a las PJ	\$5 billones al año Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones – 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones – 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones – 2.4% Mayores a \$5.000 millones – 4.8%
Eliminar de manera gradual el gasto tributario de las PJ y reducir de manera progresiva un 1% de los Gastos de Administración y Gastos de Distribución	\$2.3 billones al año (durante 10 años)
Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PJ	\$3.0 billones al año
Inaplicar las exenciones y descuentos fiscales previstos en la ley 2010 de 2019	\$7.0 billones al año
Implantar temporalmente una sobretasa temporal a las ganancias extraordinarias de las personas jurídicas (empresas y bancos) durante la pandemia.	\$3.0 billones al año
<b>Personas Naturales</b>	
Aplicar un impuesto al patrimonio a las PN	\$2.3 b\$2 billones al año Con tarifas según nivel de patrimonio: \$1.000 millones y 2 mil millones – 1.0% \$2.000 millones y 3 mil millones – 1.4% \$3.000 millones y 5 mil millones – 2.4% Mayores a \$5.000 millones – 4.8%
Imputar el IVA del 19% para el consumo de las PN con ingresos superiores a \$20 millones mensuales	\$8.0 billones al año
Gravar las ganancias ocasionales con una tarifa del 33%, tanto para las PN	\$1.7 billones al año
Restringir temporalmente la relación entre los ingresos líquidos gravables de las PN que tengan ingresos brutos agregados superiores a los \$70 millones mensuales, equivalente a un 30%.durante la pandemia	\$7.0 billones al año
Implantar temporalmente una sobretasa del 1% a los ingresos brutos no laborales de las PN superiores a \$50 millones mensuales durante la pandemia	\$2.0 billones al año

Fuente: Cálculos propios.

Bogotá, junio 25 de 2021

Con el apoyo de:

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**BOGOTÁ**  
Colombia