



¿Qué hacer en

política tributaria?

Luis Fernando Mejía



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Los cuatro principales problemas de la actual política tributaria son: 1) el recaudo tributario en Colombia sigue siendo bajo, cercano al 14% del PIB—18% del PIB si se incluyen las contribuciones de seguridad social, frente a un promedio observado de recaudo de 22% del PIB en América Latina y de 34% del PIB en los países de la OCDE; 2) subsiste una regresividad en el impuesto de renta de personas, pues las personas en el 5% de ingresos más altos pagan menos impuestos en proporción a sus ingresos que

personas que tienen ingresos más bajos; 3) hay tratamientos desiguales entre empresas y personas, dado que las tasas efectivas de tributación dependen del sector económico en el que opera una empresa o de la posición ocupacional que desempeña una persona, lo que genera inequidades en la tributación; y 4) persisten altos niveles de evasión en el pago de impuestos, del orden de 5,4% del PIB: 3,4% del PIB en el impuesto de renta a empresas, 1,3% del PIB en el IVA y 0,7% del PIB en el impuesto de renta a personas.

2. Causas

Colombia cuenta con un estatuto tributario que, a pesar de la gran cantidad de reformas, aún no cumple con tres principios fundamentales: simplicidad, equidad y eficiencia. Existen una gran cantidad de beneficios tributarios y tratamientos diferenciales por sectores y actividades económicas que, si bien pretenden incentivar algún sector particular, no cuentan con una evaluación de costo-beneficio que permita identificar si el gasto tributario asociado se justifica por sus eventuales retornos económicos y sociales.

Aunado a lo anterior, el complicado diseño de la política tributaria limita la capacidad de auditoría y supervisión por parte de la DIAN. Esto, junto con unos incentivos de gestión para el recaudo mal diseñados, las falencias en el personal administrativo y el poco uso de herramientas tecnológicas de gestión para detectar y combatir prácticas de evasión y elusión, ha imposibilitado mayores avances en la lucha contra la evasión.

3. Propuestas

Tributación en empresas

- **Eliminar las exenciones sectoriales y empresariales existentes**, con el fin de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas.
- Condicional en lo anterior, **reducir gradualmente la tarifa del impuesto de renta para las empresas del 35% al 30%**. Esta reducción no es viable en caso de no eliminar las exenciones sectoriales y empresariales.

- **Revisar y eventualmente eliminar las zonas francas**, especialmente las unipersonales, que en la práctica son regímenes tributarios preferenciales que permiten que las empresas en zonas francas vendan sus productos en el mercado doméstico en mejores condiciones que las que enfrentan las empresas sujetas al régimen general.
- Como alternativa a la eliminación de las exenciones sectoriales y empresariales, **introducir un impuesto mínimo del 20% sobre las utilidades antes de beneficios tributarios**.
- **Eliminar el descuento del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros (ICA) frente al impuesto de renta**, retornando al modelo anterior en donde el pago del ICA es deducible del impuesto de renta, como cualquier otro costo de producción.

Tributación en personas

- **Introducir un impuesto mínimo de renta del 5% sobre los ingresos brutos** para las personas que están en el 5% de contribuyentes con más altos ingresos.
- **Reducir el rango exento declaración de renta a la mitad**, a aproximadamente \$27 millones de ingresos anuales, con el fin de ampliar la base gravable y fomentar la cultura tributaria.
- **Incluir los ingresos pensionales como renta líquida gravable**, en un modelo que mantenga la exención tributaria en el momento del aporte obligatorio.
- **Introducir un impuesto al patrimonio líquido neto** con las siguientes tasas marginales:
- 0,25% para patrimonios de \$1 mil a \$2 mil millones, 0,5% para patrimonios de \$2 mil a \$3 mil millones, 0,75% para patrimonios de \$3 mil a \$4 mil millones, y 1% para patrimonios superiores.

Tributación indirecta

- **Establecer gradualmente una tarifa del 8% de IVA sobre bienes y servicios que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5%**. Por ejemplo, fijar una tarifa de IVA para los bienes y servicios exentos y excluidos de 2% en 2023, luego unificarlos con la tarifa de los bienes y servicios gravados al 5% en 2024 y, finalmente, subir la tarifa de estos bienes y servicios al 8% de 2025 en adelante.

- **Sustituir el actual mecanismo de compensación de IVA por uno de no pago del IVA** para los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población.
- **Eliminar los días sin IVA**, por su incidencia regresiva (quienes más aprovechan este beneficio son las personas de ingresos medios y altos) y por su efecto negativo sobre la cultura tributaria.
- **Introducir un impuesto *ad valorem* a las comidas y bebidas no saludables**, como aquellas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas.

Medidas contra la evasión y elusión

- **En cuanto a información y transparencia se debe:** 1) publicar las declaraciones de renta de las empresas; 2) anonimizar y poner a disposición del público las declaraciones de renta de las personas; 3) establecer un registro de cabilderos o lobistas y empresas que usan sus servicios; 4) hacer interoperables las bases de datos de aduanas e impuestos.
- **Implementar medidas para limitar las deducciones y transacciones:** 1) introducir una cláusula antiabuso que liste los gastos que empresas y personas no podrán deducir del impuesto de renta, como afiliaciones a clubes sociales, gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda, gastos personales y gastos realizados en efectivo; 2) prohibir las transacciones en efectivo de inmuebles, semovientes, joyas, obras de arte, vehículos, aeronaves y embarcaciones con valor superior a los \$2 millones.
- Para propósitos del impuesto al patrimonio, **los inmuebles, activos financieros y no financieros deben ser valorados a precios de mercado**, no a su costo histórico. De igual forma, es esencial **avanzar en la actualización catastral en predios rurales** para que el valor declarado verdaderamente refleje el valor comercial.
- **En términos de asesoría tributaria se propone que:** 1) la remuneración del asesor tributario de una persona jurídica o natural no pueda estar atada al impuesto a cargo del cliente que resulta de tal asesoría; 2) el asesor tributario tenga la obligación de informar a la DIAN sobre esquemas de planificación tributaria; y 3) los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de

sus clientes cuando se demuestre que su asesoría haya conducido a prácticas abusivas o evasoras.

- Finalmente, **en términos del personal de la DIAN se sugiere:** 1) establecer un régimen de remuneración y estabilidad laboral en la DIAN que permita la contratación y remuneración de personal especializado de alto nivel, sujeto a remoción discrecional por razones de integridad o por participación en acuerdos con los declarantes o evasores; y 2) evaluar al personal de la DIAN en función de su desempeño individual y eliminar los incentivos asociados a metas sobre el crecimiento del recaudo, migrando hacia incentivos a la inclusión de nuevos contribuyentes.

Referencias

Arbeláez, María Angélica, Alejandro Becerra, Miguel Benítez, Ximena Cadena & María José Mejía (2021). “Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia”. *Coyuntura Económica*, 51, 37-79.

Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). “Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social”. Fedesarrollo.

OCDE (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios*. OCDE, DIAN & Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OCDE (2022). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2022*. OCDE.