

INFORME SEMANAL



ISSN 1794-2616

No. 1522 | Marzo 31 de 2021

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 744 67 00
Bogotá D.C.

Mauricio Santa María S.
Presidente de ANIF

Carlos Felipe Prada L.
Vicepresidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.
Investigador Jefe de ANIF

Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniela Escobar L.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Martha Lucía Silva B.
Camilo Solano C.

Pasante de Investigación
Samuel Malkun M.

www.anif.com.co

E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

MAYOR RECAUDO, SIMPLIFICACIÓN Y EQUIDAD: PROPUESTAS DE ANIF SOBRE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO, A LOS DIVIDENDOS Y DE RENTA A LAS EMPRESAS

Desde hace algún tiempo, en ANIF hemos venido publicando una serie de documentos con las propuestas para la Reforma Fiscal que empezará discusiones próximamente en el Congreso de la República. En entregas anteriores presentamos un diagnóstico de las necesidades de gasto del país en los próximos 10-15 años, una radiografía de las falencias y vacíos del sistema tributario actual y nuestras propuestas concretas para reformar, tanto el impuesto de renta de personas naturales, como la estructura del IVA (ver *Informe Semanal* No. 1521).

Teniendo en cuenta que, desde nuestra perspectiva, la reforma debe abordar algunos aspectos adicionales y, para dar continuidad con nuestro cronograma, en este *Informe Semanal* hacemos nuevas propuestas que se concentran en tres impuestos. En primer lugar, proponemos una modificación completa del impuesto al patrimonio, que consiste fundamentalmente en pasar de una tarifa plana a una marginal y con un umbral más bajo. Tal y como lo mostramos para el impuesto de renta de personas naturales, con esta metodolo-



* Este *Informe Semanal* hace parte de un Proyecto de Investigación que apoya Corficolombiana para hacer las propuestas de Reforma Fiscal en Colombia.

Marzo 31 de 2021

gía tendríamos un mayor recaudo, más progresivo, y no se generarían los incentivos adversos que se derivan de tarifas más altas y umbrales muy elevados. Posteriormente, abordamos el impuesto a los dividendos, para el cual proponemos una revisión de su estructura debido a que es extremadamente compleja. La propuesta parte del principio de hacerlo más simple y eficiente. Finalmente, en cuanto al impuesto de renta para las personas jurídicas, nuestras propuestas se enfocan en simplificar el sistema y aumentar el recaudo con la eliminación algunas exenciones. En particular, consideramos que es importante eliminar tanto el tratamiento sectorial diferenciado en el impuesto de renta, así como el descuento al impuesto de renta por el pago del ICA.

I. Nuevo impuesto al patrimonio: esquema progresivo en función de la riqueza

En la actualidad, los responsables de pagar el impuesto al patrimonio, llamados sujetos pasivos, son las personas naturales declarantes del impuesto de renta y los extranjeros no declarantes, todos pagan sobre el patrimonio que tienen en el país. También las empresas extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país y que sean propietarias de bienes ubicados en Colombia. De igual manera, las sucesiones líquidas de causantes nacionales respecto de su patrimonio en el país.

El impuesto, actualmente, a una tarifa plana de 1%, se genera por la posesión de un patrimonio igual

o superior a \$5.000 millones y la base gravable es el patrimonio líquido, obtenido después de restar las deudas a cargo y el valor patrimonial equivalente a los primeros 13.500 UVT¹ (aproximadamente \$490 millones) del valor del inmueble en el que viva el individuo. Como incentivo para el proceso de normalización de bienes poseídos en el exterior, actualmente se puede descontar el 50% del valor patrimonial de los bienes repatriados en los años gravables 2019 y 2020.

Una de nuestras propuestas más importantes (en este informe) tiene que ver con un cambio sustancial en ese impuesto, a través de la creación de una estructura de tarifas marginales para el componente de personas naturales. La tarifa plana actual de 1% para los patrimonios superiores a \$5.000 millones es poco efectiva. Primero, empieza a cobrarse desde un nivel muy alto y, segundo, genera todo tipo de incentivos para evadir o eludir el pago del impuesto. Lo anterior se refleja en el bajo nivel de recaudo por este concepto. De hecho, en 2019, año previo al inicio de la pandemia por el SARS-CoV-2, se recaudó un valor cercano a los \$852 mil millones, según las cifras reportadas por la DIAN, es decir, menos de 0.1% del PIB.

Así las cosas, en ANIF proponemos un sistema de gradientes que imponga una tarifa marginal para diferentes tramos desde patrimonios superiores a los \$1.500 millones. Como se puede ver en el Cuadro 1, para un valor de patrimonio entre \$1.500 y \$1.750 millones se propone una tarifa marginal de 0.25%. Ahora, para el patrimonio entre \$1.750 y \$2.000 millones la tarifa sería 0.5% y así sucesivamente, hasta llegar a una tarifa marginal de 2.5%,

¹ El valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) para 2021 es de \$36.308.

Marzo 31 de 2021

Cuadro 1. Estructura marginal del impuesto al patrimonio (Propuesta ANIF)

Patrimonio	(millones)	Tarifa marginal	Impuesto a cargo
> \$0	\$1.500	0.00%	0
> \$1.500	\$1.750	0.25%	(Patrimonio líquido en millones menos 1.500 millones) x 0.25%
> \$1.750	\$2.000	0.50%	(Patrimonio líquido en millones menos 1.750 millones) x 0.50% + \$625.000
> \$2.000	\$2.500	0.75%	(Patrimonio líquido en millones menos 2.000 millones) x 0.75% + \$1.875.000
> \$2.500	\$3.000	1.25%	(Patrimonio líquido en millones menos 2.500 millones) x 1.25% + \$5.625.000
> \$3.000	\$4.000	1.75%	(Patrimonio líquido en millones menos 3.000 millones) x 1.75% + \$11.875.000
> \$4.000	\$5.000	2.25%	(Patrimonio líquido en millones menos 4.000 millones) x 2.25% + \$29.375.000
> \$5.000	En Adelante	2.50%	(Patrimonio líquido en millones menos 5.000 millones) x 2.50% + \$51.875.000

Fuente: elaboración ANIF.

que corresponde al valor patrimonial líquido que exceda los \$5.000 millones.

Bajo el esquema actual, una persona con un patrimonio de \$5.000 millones pagaría \$50 millones de impuesto, cifra representada por la línea roja del Gráfico 1. En ese mismo gráfico se puede observar el recaudo en un esquema de tarifas marginales, que se obtendría de aplicar nuestra propuesta. Así, esa misma persona pagaría una cifra cercana a los \$52 millones, correspondientes a acumular el impuesto a cargo para cada uno de los tramos de patrimonio. Los valores patrimoniales por encima de los \$5.000 millones pagarían esos \$52 millones más el 2.5% del patrimonio que supere ese valor.

La ventaja de nuestra propuesta es que se ampliaría la base de contribuyentes de manera significativa, al pasar de cerca de 7 mil aportantes actuales a una cifra cercana a los 30 mil. Adicionalmente, se limitaría el incentivo a fragmentar el patrimonio (por ejemplo, a través de sucesiones en vida, dona-

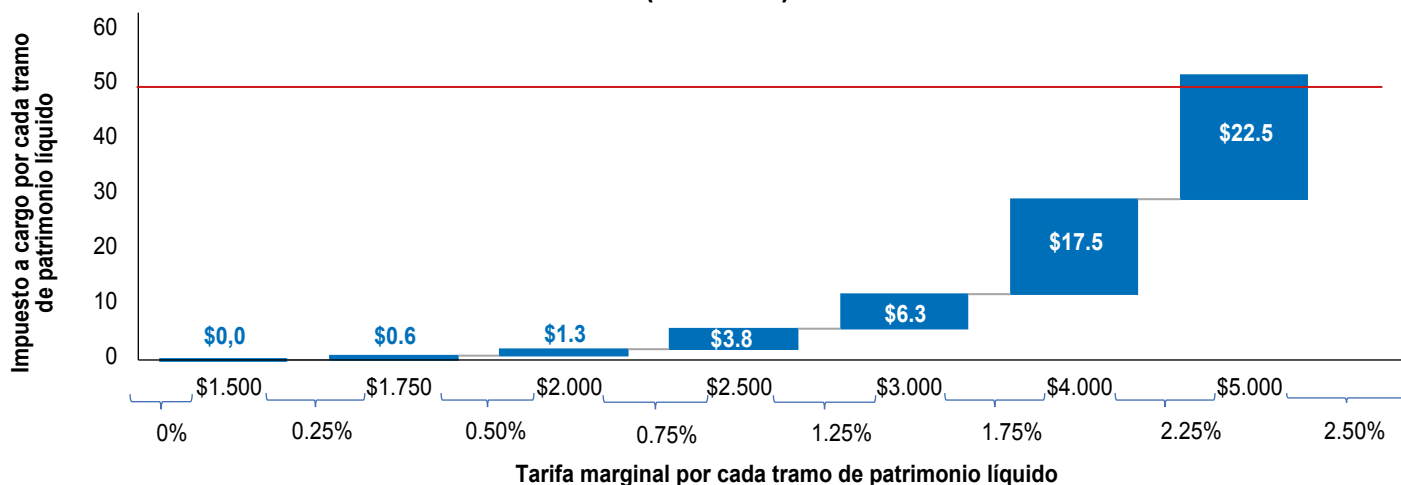
ciones y demás figuras legales) para evitar el pago del impuesto.

Para realizar nuestras estimaciones de recaudo, se replicó la estructura de la distribución del valor del patrimonio del grupo de las personas que declaran renta de más altos ingresos. En primer lugar, se tiene la información reportada por la DIAN de las personas declarantes divida en 100 grupos iguales. El grupo 1 (percentil 1) es el que reporta el menor valor en todos sus ingresos al año y el grupo 100 (percentil 100) el que más ingreso reporta. En síntesis, es un ordenamiento entre los declarantes de impuestos, que va de los individuos de menores a los de mayores ingresos. La información reportada por la DIAN contiene el promedio de los datos reportados del patrimonio bruto, las deudas y el patrimonio líquido para cada uno de los grupos.

En segundo lugar, se hizo la misma distribución con las personas que cumplen los requisitos para ser declarantes del impuesto de renta en la Gran

Marzo 31 de 2021

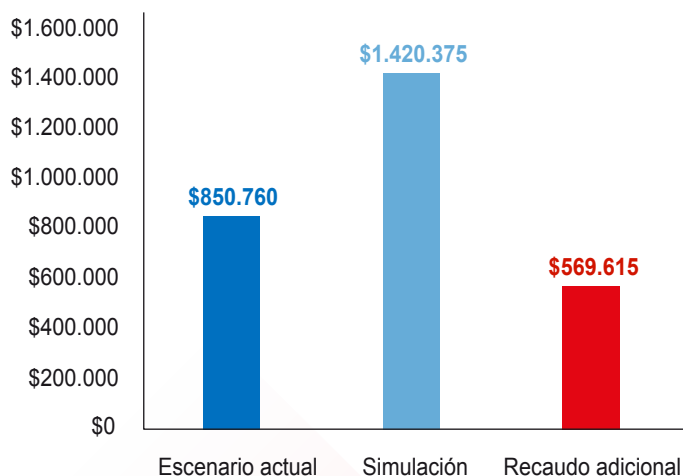
Gráfico 1. Esquema actual de tarifas marginales en función del patrimonio líquido (\$ millones)



Nota: las tarifas marginales aplican sobre el patrimonio líquido gravable.
Fuente: elaboración ANIF.

Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE², es decir se ordenaron de menor a mayor según todos sus ingresos y se conformaron los mismos 100 grupos. Así, a partir de la encuesta de hogares se pueden calcular los indicadores estadísticos (media y varianza) que caracteriza a cada uno de los grupos conformados. Con esta información se llevó a cabo un ejercicio estadístico que permitió reproducir el valor del patrimonio líquido de cada uno de los declarantes de los percentiles 98, 99 y 100, es decir las personas con mayor patrimonio líquido, utilizando la media del patrimonio para cada grupo con la información de la DIAN y la varianza de los ingresos para los mismos grupos con la información de la GEIH. Lo anterior hizo posible tener los datos necesarios para las simulaciones de las propuestas de ANIF en materia de impuesto al patrimonio.

Gráfico 2. Recaudo adicional de impuesto al patrimonio (\$ millones, 2019)



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

²Esta es la misma información que utilizamos para las simulaciones de recaudo de renta de personas naturales del *Informe Semanal* No. 1521 y el *Comentario Económico del Día* 18 de marzo de 2021.

Marzo 31 de 2021

Como se observa en el Gráfico 2, con los datos de las declaraciones de la DIAN y la GEIH, el recaudo estimado con la nueva estructura de tarifas marginales a los patrimonios superiores a los \$1.500 millones se ampliaría hasta los \$1.4 billones al año, es decir, un incremento en el recaudo de 65%. Así, el recaudo adicional sería cercano a los \$570 mil millones, cifra que a primera vista pareciera no ser tan significativa, pero que puesta en perspectiva toma mayor importancia. En efecto, esos recursos equivalen al presupuesto de inversión y funcionamiento que destinó el Gobierno Nacional en 2021 a sectores de gran relevancia para el país, como lo son el del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y de Información Estadística.

Nuevamente, la estructura marginal propuesta asegura la progresividad en el recaudo (ver Cuadro 2). De hecho, el 78% del recaudo proviene de los patrimonios superiores a los \$5.000 millones. También vale la pena destacar que las tarifas efectivas sobre el patrimonio son inferiores a 1% (en

promedio) para los patrimonios hasta los \$5.000 millones y cercanas a 1.3% (en promedio) para los patrimonios superiores a ese punto de corte.

Inicialmente, nuestra propuesta plantea una vigencia de cinco años para este nuevo impuesto al patrimonio. Tiempo en el que se deberán pagar gran parte de las deudas adquiridas por la Nación para sufragar los costos asociados a la pandemia por el SARS-CoV-2, liberando así recursos para las necesidades de inversión social. El recaudo adicional por este concepto es un paso en la dirección correcta y aporta recursos a la meta de recaudo de al menos 2% del PIB en el corto plazo.

II. Impuesto a los dividendos: más simple y eficiente

El impuesto a los dividendos revivió a través de la Ley 1819 de 2016, año desde el cual ha sido modificado en dos oportunidades (Ley 1943 de 2018 y

Cuadro 2. Recaudo estimado de la nueva estructura del impuesto al patrimonio (Propuesta ANIF)

Patrimonio	(millones)	Patrimonio líquido (millones)	Recaudo (millones)	Tarifa efectiva (promedio)
> \$0	\$1.500			0.00%
> \$1.500	\$1.750	\$9.230.489	\$1.735	0.02%
> \$1.750	\$2.000	\$8.571.335	\$5.620	0.07%
> \$2.000	\$2.500	\$16.467.717	\$22.363	0.14%
> \$2.500	\$3.000	\$14.888.564	\$36.590	0.25%
> \$3.000	\$4.000	\$25.061.258	\$102.936	0.41%
> \$4.000	\$5.000	\$18.816.749	\$117.354	0.62%
> \$5.000	En Adelante	\$85.076.012	\$1.133.778	1.33%
Total		\$178.112.125	\$1.420.375	0.80%

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

Marzo 31 de 2021

Ley 2010 de 2019). Lo primero para decir es que, para este impuesto en específico, la Ley vigente tiene una estructura compleja y de difícil aplicación. En efecto, actualmente, existe una tarifa para cada tipo de dividendo y según el tipo de sociedad que los distribuye. De manera general, están establecidos tres tipos de dividendos (i) aquellos que corresponden a utilidades que ya fueron gravadas (bajo la tasa corporativa vigente, 32% para el año gravable 2020) en cabeza de la sociedad que los distribuye (denominados dividendos no gravados); (ii) aquellos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la sociedad como resultado de exenciones y deducciones (denominados dividendos gravados); y (iii) aquellos provenientes de utilidades de sociedades en el exterior. Así mismo, quienes reciben los dividendos (accionistas) pueden ser personas naturales o personas jurídicas con residencia fiscal colombiana o en el

exterior. Nosotros nos enfocamos en el impuesto a los dividendos a personas naturales o jurídicas con residencia fiscal en Colombia.

El Cuadro 3 presenta las tarifas impositivas vigentes para dividendos con cargo a utilidades generadas a partir del 1 de enero de 2017. Como se puede ver, las personas naturales, residentes fiscales en Colombia, que reciben dividendos provenientes de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad (con la tarifa del impuesto a la renta corporativo vigente), están sujetas a una tarifa marginal de 0% hasta los 300 UVT (que corresponden a \$10.892.400) y del 10% para aquellos superiores al mismo límite de los 300 UVT. Ahora, los dividendos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la sociedad deben ser sujetos al impuesto de renta corporativo vigente y, sobre el valor restante, se aplican las mismas tarifas mar-

Cuadro 3. Estructura actual - Impuesto a los dividendos para personas naturales y personas jurídicas residentes en Colombia

Tipo de Dividendos	Tarifa Marginal Personas Naturales	Tarifa Marginal Personas Jurídicas
Resultantes de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad que los distribuye.	0% para dividendos iguales o inferiores a \$10.892.400 (300 UVT) 10% para dividendos superiores a \$10.892.400 (300 UVT)	7.5%
Resultantes de utilidades que NO fueron gravadas en cabeza de la sociedad que los distribuye.	Impuesto a la renta: 32% (AG) 2020, 31% (AG) 2021 y 30% (AG 2022 en adelante). + Sobre el valor restante: 0% para dividendos iguales o inferiores a \$10.892.400 (300 UVT) 10% para dividendos superiores a \$10.892.400 (300 UVT)	Impuesto a la renta: 32% (AG) 2020, 31% (AG) 2021 y 30% (AG 2022 en adelante). + 7.5%

Fuente: Estatuto Tributario.

Marzo 31 de 2021

ginales sobre los dividendos (0% o 10% según el monto). Es importante aclarar que este impuesto lo recauda la sociedad que distribuye los dividendos vía retención en la fuente sobre la renta.

Así mismo, las personas jurídicas que residan fiscalmente en Colombia están sujetas a una tarifa del 7.5% cuando los dividendos provienen de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad que los distribuye (únicamente se le aplica a la sociedad que reciba los dividendos por primera vez y el crédito es trasladable hasta el beneficiario final). De igual manera, aquellas personas jurídicas que reciban dividendos provenientes de utilidades que no hayan sido gravadas en cabeza de la sociedad (debido a deducciones y exenciones) deben pagar el impuesto a la renta corporativo vigente y sobre el remanente, el 7.5%. Sin embargo, los dividendos que se distribuyen dentro de los grupos empresariales registrados ante la cámara de comercio no deben pagar este impuesto.

Una de las propuestas, recientemente divulgadas por el Gobierno Nacional, es que aumente la tarifa marginal del 10 al 15% para dividendos superiores a \$10.892.400 (300 UVT), tal y como lo había establecido la Ley 1943 de 2018. Sin embargo, hay que considerar varios puntos. Primero, en la actualidad hay diversos aspectos de la normatividad que aún no son claros y la interacción entre tantas tarifas y casos especiales lo hacen muy complejo y, como sucede con otros impuestos, se abren las puertas para la elusión y evasión. A raíz de esa complejidad del impuesto se han generado distorsiones importantes, en particular, las empresas han encontrado maneras alternativas para la repartición de dividendos, o prefieren no repartirlos, haciendo que el recaudo por concepto de este impuesto, además de distorsionante, sea muy bajo. Actualmente, al-

gunas estadísticas preliminares indican que el recaudo por dividendos se estima en aproximadamente \$400 mil millones. Sin embargo, la cifra no se conoce a ciencia cierta (precisamente por la complejidad de su estructura). Segundo, como ya mencionamos, el impuesto a los dividendos ha sido muy inestable en el tiempo y ha generado incertidumbre, principalmente para los inversionistas, lo cual es un desincentivo a la creación de empresas formales. En tan solo 4 años, se han realizado tres reformas al impuesto y todavía no existe claridad en su aplicación.

En ese sentido, nuestra principal postura sobre el impuesto a los dividendos es que debemos simplificarlo y, así, hacerlo más eficiente. Antes de seguir modificando las tarifas, proponemos que se organice y simplifique la interacción del impuesto con la renta corporativa y con los tratamientos especiales. Eso permitirá tener cifras claras de recaudo de la base de contribuyentes y se podrán tomar decisiones certeras sobre la tarifa y estructura óptima.

De acuerdo con el análisis anterior, nuestra propuesta contiene tres puntos: (i) incrementar de manera moderada la tarifa marginal vigente para los dividendos en el caso en el que el accionista es una persona natural. De esta manera, podemos mantener cierta estabilidad que hemos logrado desde el 2019 (nuestra propuesta es de 2.5 puntos porcentuales); (ii) en caso de que el ingreso por dividendos (de una persona natural) pese más del 75% en el total, se le aplicará la estructura de tasas marginales propuesta por ANIF para el impuesto de renta de personas naturales (ver *Informe Semanal* No. 1521); (iii) mantener el impuesto que se paga por concepto de dividendos cuando el accionista es una persona jurídica (7.5%), a título de retención en la fuente sobre la renta, únicamen-

Marzo 31 de 2021

te para la sociedad que reciba los dividendos por primera vez. Consideramos que este puede ser un primer paso para la simplificación del impuesto y se podrían reducir los incentivos a la creación de empresas intermedias, entre la sociedad que distribuye los beneficios y el accionista, para eludir el impuesto.

III. Propuestas para las personas jurídicas

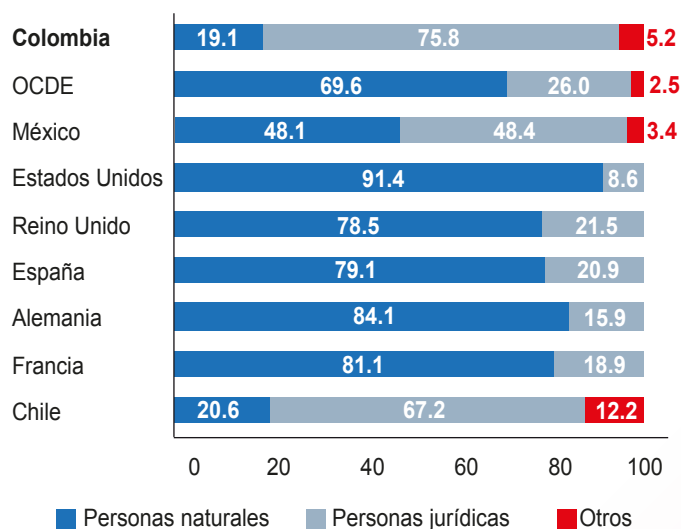
Impuesto de Renta

Como ya lo mencionamos en informes anteriores, uno de los mayores problemas del sistema tributario colombiano, además de su bajo recaudo, es su falta de progresividad, debido principalmente a que la carga tributaria recae sobre unos pocos de manera desproporcionada. El Gráfico 3 muestra la distribución del impuesto a la renta por tipo de persona para diferentes países del mundo. Lo primero que salta a la vista es que en Colombia casi el

80% del impuesto de renta recae sobre las personas jurídicas y tan solo el 20% sobre personas naturales. Esta proporción es inversa a la observada en la mayoría de los países del mundo. Esa situación, además de atentar contra la generación de empleo y la inversión, se traduce en que la carga tributaria a personas naturales es muy alta dado que la base de contribuyentes es muy pequeña. De hecho, el peso relativo del impuesto a la renta de las personas naturales en países miembros de la OCDE es de casi 70%, mientras que el peso del impuesto de renta a personas jurídicas es de 26%.

Adicionalmente, Colombia tiene tasas de renta corporativa bastante altas al comparar con otros países del mundo, tal como se evidenció en el *Informe Semanal* No. 1521. Como lo hemos analizado, una de las fallas de nuestro sistema es que el grueso de la carga impositiva recae sobre quienes sí son visibles ante las autoridades tributarias, que son los agentes formales. Es evidente que esa realidad genera incentivos adversos a la formalización. En particular porque en Colombia más del 90% de las empresas son micro o pequeñas, así que, en vista de las condiciones, prefieren operar en la informalidad.

Gráfico 3. Distribución del impuesto a la renta por tipo de persona



Fuente: OCDE. "OECD Revenue Statistics 2020."

Recordemos que el impuesto de renta a las personas jurídicas, similar al de personas naturales, busca gravar la renta de las firmas que se deriva del desarrollo de sus actividades productivas. En principio, todas las personas jurídicas son contribuyentes del, sin embargo, la ley contempla varias excepciones, como hospitales, propiedades horizontales, asociaciones de padres de familia, Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), entre otras. Cabe decir que aún si no son contribuyentes, todas las personas jurídicas son declarantes del tributo. El hecho generador del impuesto es la actividad productiva de la empresa, mientras que la

Marzo 31 de 2021

base gravable se constituye de las utilidades que se derivan de esa actividad. De acuerdo con la Ley 2010 de 2019, la tarifa del impuesto para el año 2020 fue de 32%, para el 2021 será de 31% y 30% a partir del 2022.

Este impuesto recauda cerca de 5.1% del PIB, a cargo de más de 480.000 contribuyentes. Dentro de ese grupo, más de 3.500 empresas se clasifican como grandes contribuyentes y aportaron más del 70% del impuesto de renta pagado por las empresas (es decir, sólo 3.500 empresas pagan 3.6% del PIB en impuesto de renta). No obstante, según las cifras más recientes del Ministerio de Hacienda, los gastos tributarios asociados al impuesto (exenciones, descuentos, deducciones y tarifas reducidas) se acercan a un punto del PIB (cerca de 10 billones de pesos). Dentro de esas deducciones y descuentos se cuentan:

- Deducción del 100% de los “impuestos, tasas y contribuciones que efectivamente se hayan pagado en el año o periodo gravable, que tengan relación de causalidad con su actividad económica”.
- Deducción del 50% del pago del gravamen a los movimientos financieros certificado por el agente retenedor.
- Descuento del 100% del IVA pagado por la compra, importación o construcción de activos fijos reales productivos.
- Descuento del 50% por el pago del ICA.
- Además, existen tratamientos diferenciales dependiendo del sector. Por ejemplo, hoteles nuevos o remodelaciones de estos en munici-

pios de hasta 200.000 habitantes pagan el impuesto de renta con una tarifa de apenas 9%.

Propuesta: como primera medida, proponemos que la senda tarifaria delineada previamente se retrase un año dadas las grandes necesidades fiscales que el país enfrenta. Es decir, que para 2021 la tarifa del impuesto de renta corporativo se mantenga en el nivel de 2020 (32%) y se retome la senda de reducción en 2022.

Cerca del 90% de las empresas en el país son micro o pequeñas empresas y son el motor de la generación de empleo. En contraste con los grandes contribuyentes, que son apenas 3.500 y que, no obstante, participan con más del 70% del recaudo por este impuesto. En ese orden de ideas, con pleno reconocimiento de la realidad empresarial del país, proponemos que las micro y pequeñas empresas reciban una tarifa inferior del 22% sobre la base gravable.

Todo lo anterior debe darse, además, en un escenario de mayor igualdad. Deben desaparecer los tratamientos diferenciados que reciben las firmas. En particular, los tratos diferenciales (exenciones, excepciones tarifas reducidas y sobretasas) en función del sector económico.

Régimen Simple de Tributación

La Ley 1843 de 2016 creó el Régimen Simple de Tributación (RST), antes conocido como mono-tributo. El sistema busca fomentar la inversión, la generación de empleo y la formalización por medio de la simplificación y unificación del pago de impuestos y reducción en el valor de pago de los mismos. Pueden ser parte del régimen simple personas jurídicas o personas naturales que en el

Marzo 31 de 2021

año gravable anterior hubieran obtenido ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, de no más de 80.000 UVT (cerca de \$2.800 millones de pesos en 2021), que estén inscritos en el RUT y cumplan con las obligaciones de seguridad social correspondientes. El RST aplica para:

1. Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquerías.
2. Actividades comerciales al por mayor y detal, servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos, actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini-industria y micro-industria, actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los siguientes numerales.
3. Servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
4. Actividades de expendio de comidas, bebidas y actividades de transporte.

Los contribuyentes de este tributo no están sujetos a realizar la retención en la fuente por concepto de impuesto de renta o de ICA (pero sí del IVA). Además, dependiendo del sector y el tamaño de los ingresos brutos, las empresas reciben una tarifa que oscila entre 1.5% y 14.5% sobre la base gravable (ingresos brutos). Así mismo, reduce costos para las empresas, debido a que unifica el pago de varios impuestos (impuesto de renta, impuesto nacional al consumo, Impuesto de Industria, Comercio

Avisos y Tableros, impuesto a las ganancias ocasionales y la sobretasa bomberil). Bajo ese marco, las firmas deben presentar una sola declaración al año, que les permite pagar el impuesto unificado.

Así, el RST es una manera efectiva de hacer el pago de impuestos mucho más sencillo, especialmente para empresas más pequeñas. Así mismo, fomenta la formalización empresarial, no solo por el hecho de unificar y simplificar varios impuestos, sino por tener tarifas impositivas significativamente inferiores a la del impuesto de renta (1.5% a 14.5%).

En cuanto a recaudo, las cifras recientes de la DIAN muestran que a través del RST la Nación recibió \$73 mil millones en 2019 y aumentó a casi \$321.000 millones en 2020. Eso muestra que la aplicación del RST sí tiene beneficios para el país y que ha tenido impacto positivo en las finanzas públicas. En efecto, para enero del 2021 existían 31.190 inscritos, de los cuales 15.702 son personas jurídicas y las restantes 15.488 personas naturales. Como dato importante, cerca del 40% de los contribuyentes no contaban anteriormente con el RUT, de esos 39% son empresas. La mayoría de los contribuyentes se concentran en grandes ciudades, Bogotá acumula más del 36%, seguida por Medellín (8.7%), Cali (7.2%) y Cartagena (3.7%). En términos generales, existen contribuyentes del RST en más de 700 municipios en los 32 departamentos del país.

Propuesta: con base en lo anterior, es claro que el camino a seguir con respecto al Régimen Simple de Tributación debe ser su fortalecimiento. Se observa que el sistema sí contribuye a la formalización de personas tanto jurídicas como naturales, lo que debe ser un objetivo en sí mismo, si se desea fortalecer no solo el esquema tributario sino la focalización de programas sociales. En ANIF esta-

Marzo 31 de 2021

mos de acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios: el RST tiene espacio para simplificarse aún más y el umbral de ingresos debe ser reevaluado. Sobre lo primero, existen elementos que hacen innecesariamente complejo el RST. Los contribuyentes deben evaluar las ganancias ocasionales por fuera del RST y bajo el régimen general. Adicionalmente, los ingresos no gravables no hacen parte de la base del impuesto unificado. Eliminar esos elementos le restarían complejidad al sistema. Sobre lo segundo, la Comisión asegura que el umbral de (cerca de \$770.000 USD) es alto, incluso bajo estándares internacionales. Eso da paso a que las empresas más grandes creen empresas más pequeñas para acogerse al régimen especial y así tributar menos. Por tal motivo, debe estudiarse los umbrales que incentiven a las firmas más grandes (cerca al punto de corte) a pasarse al régimen general.

Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El ICA es la principal fuente de recaudo tributario para los municipios en el país. El hecho generador es la realización de actividades de comercio (compra/venta o distribución de mercancías y bienes), industria (producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, etc. de bienes y materiales) y servicios (actividades que generan contraprestaciones en dinero o especie sin un contrato o relación laboral entre las partes) en cada jurisdicción municipal por parte de personas jurídicas, naturales o sociedades. La base gravable³ se constituye de todos los ingresos, ordinarios y

extraordinarios, percibidos en el año gravable respectivo, lo que incluye comisiones y rendimientos financieros. Los sujetos pasivos son todas las personas jurídicas o naturales, sociedades o agentes a cargo de patrimonios autónomos que lleven a cabo actividades de comercio, industria o servicios (hecho generador) que estén sujetas a este tributo. Por su parte, los sujetos activos son los municipios en los cuales se lleva a cabo las actividades sujetas del tributo.

A pesar de que las características fundamentales del ICA las determina el Congreso de la República, son los Concejos Municipales los encargados de fijar las tarifas para cada actividad, dentro de unos rangos establecidos⁴:

- Actividades industriales: de 2 a 7 por mil
- Actividades de comercio y servicios: 2 a 10 por mil
- Actividades de servicios financieros: 5 por mil

Este impuesto es muy regresivo, pues grava los ingresos brutos de las empresas, en lugar de, por ejemplo, las utilidades. Lo anterior es un castigo a las firmas que tienen costos de producción elevados. Además, tener tarifas únicas (en cada municipio), sin importar el nivel de ingresos, agrega regresividad. Por otro lado, el diseño del tributo resulta en ineficiencias para las empresas, puesto que reduce los márgenes de ganancia, lo que se traduce en menores inversiones en activos, así como en contrataciones de personal más bajas y quizás tiene un efecto negativo debido a que es una barrera

³ No hacen parte de la base gravable los ingresos que se derivan de la realización de actividades exentas, excluidas o no sujetas (como la agricultura o los servicios educativos), y los que resultan de ventas de activos fijos, exportaciones, rebajas o devoluciones.

⁴ Cabe aclarar que Bogotá maneja tarifas diferentes (2 y 30 por mil) al resto de municipios, de acuerdo con el Decreto Ley 1421 de 1993.

Marzo 31 de 2021

adicional a la formalización. Finalmente, el hecho de que cada municipio fije tarifas diferentes distorsiona las decisiones de ubicación de las firmas, pues estas se ven incentivadas a buscar los lugares con las tarifas más bajas.

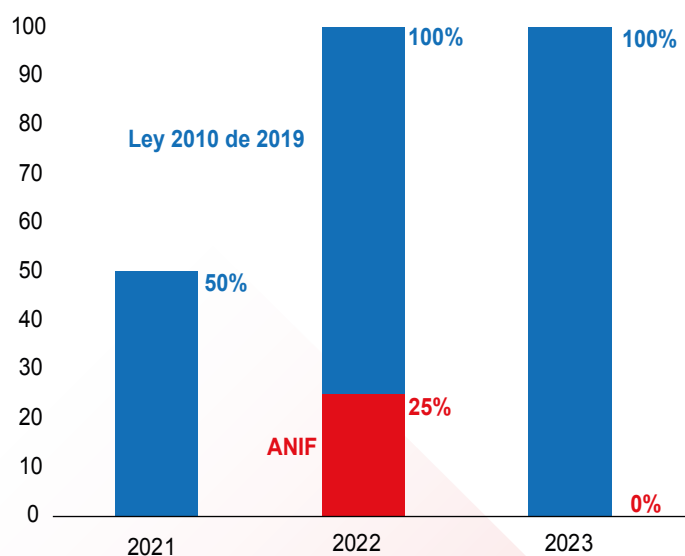
Ahora, dentro del impuesto de renta corporativo, según el artículo 115 del Estatuto Tributario (modificado por la Ley 2010 de 2019), las empresas tienen derecho a tratar lo pagado por concepto de ICA como un descuento sobre el impuesto de renta a cargo. En particular, se permite que el 50% del pago por ICA incurrido por las empresas se descuente del impuesto de renta. A partir del 2022 se podrá descontar el 100%. Ese tratamiento es problemático por varias razones. En un primer lugar, porque se genera un nuevo hueco en el recaudo tributario y así la Nación deja de recibir importantes recursos. En segundo lugar, el descuento se convierte *de facto* en una transferencia implícita del gobierno central a los gobiernos locales. De hecho, los municipios tienen incentivos para incrementar las tarifas del ICA, puesto que la mitad del aumento (y el 100% de este a partir del 2022) puede descontarse del impuesto de renta, erosionando los ingresos fiscales del GNC. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, para el 2019 los descuentos tributarios, dentro de los cuales se encuentra el pago del ICA, para 2019 fueron de más de 4.5 billones de pesos (cerca de 0.4 puntos del PIB). La cifra no es nada despreciable, es más de la tercera parte del recaudo de impuesto de renta de personas naturales.

Bajo ese panorama, la propuesta más coherente con una reestructuración profunda del sistema tributario en el país sería eliminar completamente el impuesto. Sin embargo, la importancia del ICA dentro de las finanzas territoriales deja poco es-

pacio para implementar esa reforma. En efecto, el recaudo del ICA pesa más de 36% (es decir 0.8% del PIB) en el recaudo total de los municipios, con Bogotá, Medellín y Barranquilla aportando más del 57% de ese recaudo (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020).

Propuesta: es así como proponemos que se haga una eliminación gradual del descuento sobre el impuesto de renta. Mientras que bajo lo dispuesto en la Ley 2010 del 2019, en el 2022 el descuento aumentaría al 100%, con nuestra propuesta ese descuento caería al 25% de lo pagado por ICA. Finalmente, en el año 2023, proponemos que el descuento desaparezca completamente (ver Gráfico 4). Ahora, para llegar a eliminar el descuento sobre la renta, se debe avanzar en el ajuste del cobro del impuesto de ICA, hay que llegar a gravar las utilidades y no los ingresos.

Gráfico 4. Descuento del impuesto de renta por pago de ICA Actual vs. Propuesta



Fuente: elaboración ANIF.

Marzo 31 de 2021

IV. Otros impuestos para revisar

Los descuentos tributarios, más allá de su justificación, se convierten en gastos tributarios que son asumidos por la Nación. En particular, el descuento sobre el impuesto de renta a las personas jurídicas que se deriva del IVA pagado por la compra, importación, formación o construcción de activos físicos es problemático en su diseño actual. Según el Ministerio de Hacienda, ese descuento le costó al gobierno central casi 0.1% del PIB en 2019 (más de \$800 mil millones). En ese sentido, considerando, además, que el descuento se implementó como un fomento a la inversión, se propone trasladar este descuento directamente al pago del IVA, aumentando su transparencia.

Otro impuesto que debe ser revisado es el bien conocido Gravamen a los Movimientos Financieros o “4x1000”. A pesar de que este se creó con el propósito de ser temporal, poco a poco evolucionó y aumentó hasta convertirse en un instrumento de recaudo relativamente importante para el Gobierno Central. Efectivamente, para el 2020 este tributo logró recaudar más de 8 billones de pesos. Pero es bien sabido que es un impuesto sumamente distorsionante que, por todo lo demás, obstaculiza la formalización y bancarización. Con lo anterior en mente, es necesario primero hacer una revisión del impuesto, la forma de volverlo menos “anti-técnico” o, en últimas, eliminarlo.

Ahora bien, es igualmente necesario revisar los parafiscales. La financiación del ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar (CCF) a partir de impuestos sobre la nómina se constituye en un claro desincentivo a la contratación formal. Así, en el futuro se deberá revisar la fuente de financiación de estas instituciones. En nuestro concepto debe-

ría ser a través de los impuestos generales y no de parafiscales que distorsionan el mercado laboral. Finalmente, debemos buscar la simplificación del sistema y no lo opuesto que, como ya hemos visto, genera distorsiones importantes e impiden la formalización. Lo anterior implica que deben eliminarse del sistema tributario colombiano los tratamientos diferenciales establecidos con base en el sector económico, tales como las exenciones, excepciones, sobretasas y tarifas reducidas.

v. Conclusiones

En este *informe semanal* expusimos nuestras principales propuestas para el impuesto al patrimonio, a los dividendos y de renta de personas jurídicas. Encontramos que existen múltiples espacios de mejora que permitirían hacer del sistema tributario del país uno más eficiente y progresivo. Nuestras propuestas son:

Patrimonio:

- Nueva estructura de tarifas marginales con gradientes que hagan más progresivo el impuesto.
- Ampliación de la base de personas que declaran y pagan impuesto al patrimonio a partir de una reducción en el umbral sobre el cual se empieza a pagar el impuesto.

Dividendos:

- Realizar una revisión a la estructura del impuesto a los dividendos que permita su simplificación.
- Aumentar levemente el impuesto cuando el accionista es una persona natural.

Marzo 31 de 2021

- Aplicar la estructura de tasas marginales del impuesto de renta de personas naturales en caso de que el ingreso de la persona por concepto de dividendos supere el 75% del total.
- Mantener el impuesto a los dividendos cuando el accionista es una persona jurídica.

Personas jurídicas:

- Retrasar un año la reducción de la tarifa del impuesto de renta a personas jurídicas y la implementación de una tarifa menor para microempresas y pequeñas empresas que no hagan parte del Régimen Simple de Tributación.
- Fortalecimiento del Régimen Simple de Tributación.
- Eliminación gradual del descuento por el pago del ICA sobre el impuesto de renta a cargo y una transformación en la estructura que permita gravar las utilidades y no los ingresos.

Las propuestas expuestas en este documento permitirán aumentar de forma considerable el recaudo del Gobierno Central. En primer lugar, los cambios a los dividendos y al patrimonio podrían generar un recaudo adicional, por cada impuesto, de 0.05% del PIB año a año. Además, de eliminarse todos los descuentos tributarios, estaríamos hablando de un aumento en el recaudo de 0.2% de PIB. Sumado a eso, para el primer año (2022), la no reducción de la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas supondría un recaudo adicional de 0.15% del PIB.

Presentadas nuestras propuestas, queremos mencionar que ha sido muy difícil acceder a la información tributaria a nivel individual, eso sí, debidamente anonimizada. Hemos tenido que recurrir a las encuestas del DANE para reconstruir la estructura de ingresos y patrimonio de los individuos y así poder simular el impacto de nuestras propuestas. Ni qué decir de la información desagregada del recaudo, por ejemplo, del impuesto a los dividendos. Estas restricciones a la información dificultan el análisis y la capacidad de evaluación y monitoreo. Vale la pena reflexionar sobre este punto en el marco de la reforma fiscal. En ese sentido, consideramos que es absolutamente necesario desarrollar una nueva política de tratamiento de la información tributaria que sea más transparente y accesible.

Después de este informe, finalizaremos nuestra serie de documentos acerca de la Reforma Fiscal con nuestra propuesta de reestructuración de la política social, fundada en transferencias generalizadas a los hogares más vulnerables donde se reúnan y amplíen los diferentes programas de transferencias existentes en la actualidad. De antemano, queremos decir que consideramos que ese nuevo enfoque de gasto y política social debe ir acompañado de la eliminación gradual de los mal focalizados subsidios pensionales del Régimen de Prima Media. Así mismo, presentaremos un análisis del impacto de nuestras propuestas en la pobreza y desigualdad, antes y después de transferencias. Cerramos con el balance neto del recaudo adicional que obtendríamos fruto de todas nuestras propuestas.

Marzo 31 de 2021

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM⁽¹⁾ CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		12 marzo 2021	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		159.171	24,7	27,3	26,6	18,2
2. Base monetaria (B)		119.724	10,4	21,3	14,7	20,9
3. Efectivo		90.917	30,5	32,7	27,9	17,1
4. Cuentas corrientes		68.254	17,7	20,3	24,9	19,6
5. Cuasidineros		408.083	8,9	7,9	7,7	7,1
6. Total ahorro bancos comerciales		250.634	27,2	24,0	18,6	10,3
7. CDTs		157.449	-11,4	-9,8	-5,4	3,9
8. Bonos		33.647	4,5	-0,8	2,6	14,0
9. M3		619.085	12,1	11,6	11,5	9,9
10. Cartera total		470.228	0,2	1,1	2,8	9,6
11. Cartera moneda legal		454.583	1,6	1,5	3,5	9,1
12. Cartera moneda extranjera		15.645	-28,4	-9,8	-14,1	20,8
13. Total bancos comerciales		457.674	0,3	1,2	3,1	9,5
14. CFC		9.641	-3,1	-3,3	-8,8	12,2
15. TES ⁽²⁾		351.023	9,2	10,5	9,8	5,4
16. I.P.C.	Feb		1,56	1,60	1,49	3,72
17. IPC sin alimentos	Feb		0,93	0,90	1,02	3,34
18. IPC de alimentos	Feb		5,02	5,50	4,09	5,87
19. TRM (\$/US\$)	Mar-21	3.665,41	-9,33	2,39	6,11	26,70

VALORES ABSOLUTOS

20. Reservas internacionales ⁽³⁾		58.977	58.988	58.886	53.504
21. Saldo de TES (\$MM)		351.023	354.668	346.605	321.484
22. Unidad de Valor Real (UVR)	Mar-21	277,84	276,47	275,09	273,51
23. DTF efectiva anual	Mar29-Abr4	1,81	1,77	1,89	4,50
24. Tasa interbancaria efectiva	Mar22-Mar26	#N/D	1,75	1,76	4,11

FECHAS CLAVE Abril 5 al 9 de 2021

LUNES 5

COL: Índice de Precios al Consumidor, marzo.
COL: Índice de Precios del Productor, marzo.
EE.UU: órdenes de fábrica, febrero.
EE.UU: índice PMI del sector de servicios, marzo.
EE.UU: índice ISM no-manufacturero, marzo.

MARTES 6

COL: exportaciones, febrero.
U.E: tasa de desempleo, febrero.

MIÉRCOLES 7

COL: posición de liquidez internacional, marzo.
EE.UU: balanza comercial, febrero.
EE.UU: minutos del Comité de Mercado Abierto de la FED.
EE.UU: créditos al consumo, febrero.
U.E: índice-PMI del sector de servicios y compuesto final, marzo.
Japón: cuenta corriente, febrero.
Japón: balanza de pagos, febrero.

JUEVES 8

COL: trabajo infantil, cuarto trimestre.
U.E: Índice de Precios del Productor, febrero.
U.E: informe de la reunión de política monetaria del BCE.
Alemania: órdenes de fábrica, febrero.

VIERNES 9

EE.UU: reunión del FMI.
EE.UU: Índice de Precios del Productor, marzo.
EE.UU: ventas al por mayor, febrero.
China: Índice de Precios al Consumidor, marzo.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.