



Ideas para financiar el tránsito a un sistema de protección social universal

PNUD LAC PDS N°. 28

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma¹

Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter²

Agosto 2022

Resumen

Colombia recauda poco y lo hace violando principios de tributación deseables. Sobre ese hecho, que documentamos con detalle en el texto, proponemos las rutas que habría que recorrer para mejorar el estatuto: no se trata solo de ajustes en parámetros sino de los principios que deberían regir la discusión pública, incluyendo su legitimidad y la importancia de la gradualidad en la implementación de los cambios. Proponemos reformas de fondo en los impuestos a las empresas, las personas naturales, los verdes y saludables, entre otros. Los cambios propuestos, que tomarían cerca de diez años en entrar todos en vigor, permitirían un estatuto más progresivo, más eficiente y justo y recaudarían más de 3 % del PIB adicional.

¹ Los autores de este documento agradecen el extraordinario trabajo desempeñado por David Enrique Arboleda como asistente de investigación y los comentarios de Andrés Zambrano.

² Profesores de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, Colombia.

Aviso Legal:

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir las crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno en unos 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Copyright © PNUD 2022 Todos los derechos reservados.

Producido en EE.UU. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo | One United Nations Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.

1. Introducción

En este documento se realiza un diagnóstico del sistema tributario del Gobierno nacional central de Colombia: el país recauda poco y lo hace violando principios de tributación deseables. Sobre esa base proponemos rutas para mejorar el estatuto: no lo hacemos solo sugiriendo ajustes paramétricos sino también enfatizando los principios que deberían regir la discusión pública, incluyendo la legitimidad y la relevancia de la gradualidad en la implementación de las reformas que incluyen cambios de fondo en los impuestos a las empresas, las personas naturales, los impuestos verdes y saludables, entre otros. Las propuestas, que tomarían cerca de diez años en entrar todas en vigor, permitirían un estatuto más progresivo, más eficiente y justo y recaudarían más de 3 % del PIB adicional.

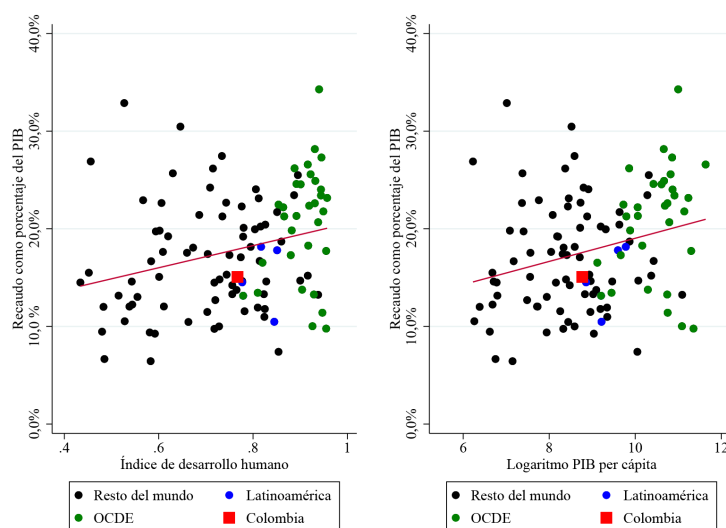
2. Diagnóstico

2.1. Colombia tiene un recaudo insuficiente

Los recursos que recauda el Gobierno colombiano son insuficientes, como indican diversas estimaciones.

Con relación a su nivel de ingresos y de desarrollo humano, el recaudo de impuestos del Gobierno nacional como porcentaje del PIB está por debajo de la media en comparación con los niveles de recaudo correspondientes a una muestra amplia de países (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Recaudo (en porcentajes del PIB) con relación al índice de desarrollo humano y al ingreso per cápita en Colombia y países del mundo, 2019

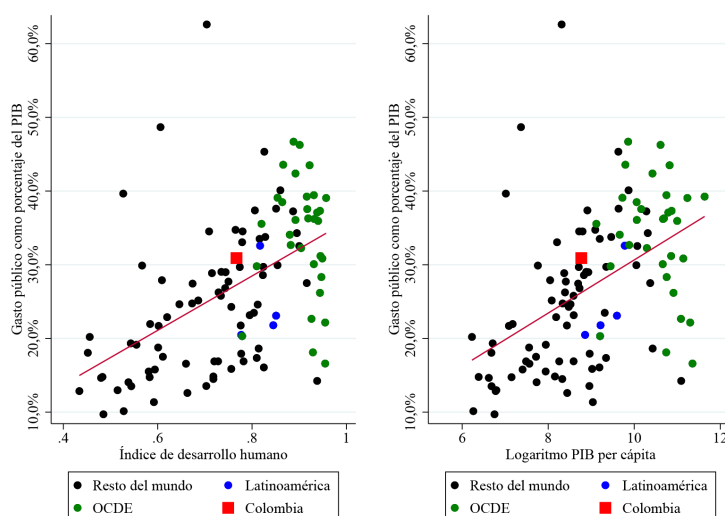


Fuente: Elaboración propia con base en datos de libre acceso del Banco Mundial (World Bank Open Data) y datos consultados en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Nota: En la base de datos del Banco Mundial se considera que el recaudo está compuesto por las transferencias obligatorias realizadas al Gobierno central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como las multas y sanciones, así como la mayoría de las contribuciones a la seguridad social. Los reembolsos y las correcciones de ingresos recaudados erróneamente se consideran como recaudo negativo.

Mientras que en el gráfico 1 puede observarse que Colombia recauda menos de lo esperado dado su nivel de ingresos y su nivel de desarrollo, en el gráfico 2 se observa que lo contrario ocurre con los gastos del Gobierno central.

Gráfico 2. Gasto público (en porcentajes del PIB) con relación al índice de desarrollo humano y al ingreso per cápita en Colombia y países del mundo, 2019



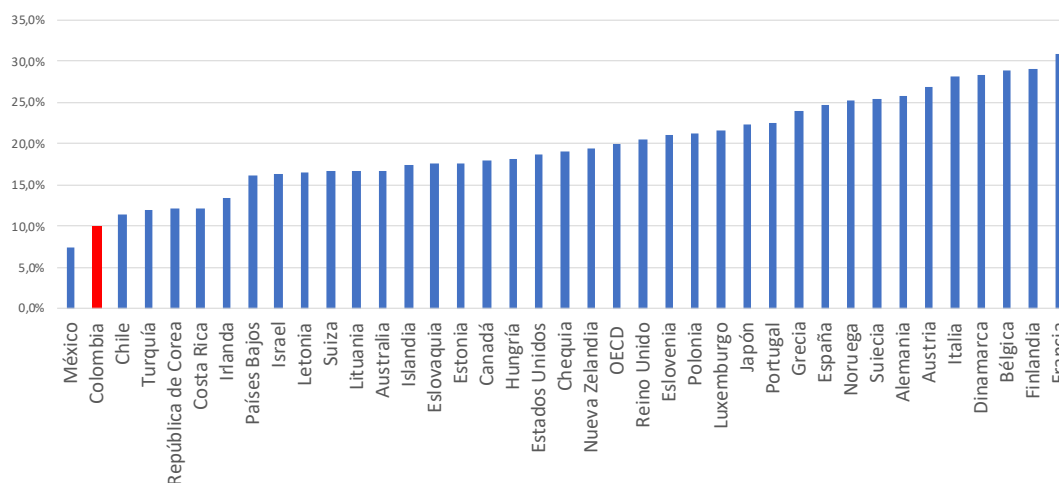
Fuente: Elaboración propia con base en datos de libre acceso del Banco Mundial (World Bank Open Data) y datos consultados en los informes sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Nota: En la base de datos del Banco Mundial se considera que el gasto público está compuesto por los pagos realizados por las actividades operacionales del Gobierno dirigidas a la provisión de bienes y servicios. Esto incluye las compensaciones del personal (por ejemplo, sueldos y salarios), los subsidios, las becas, los beneficios sociales y otros gastos como rentas y dividendos.

La paradoja que conlleva recaudar menos de lo esperado y tener un gasto público elevado pone de manifiesto el gran déficit del Gobierno colombiano y los retos que plantea la sostenibilidad de su deuda. Aunque estos temas no se analizan en este documento, cabe señalar que las inflexibilidades del gasto y las demandas sociales resaltan la necesidad de abordar con seriedad una reforma del estatuto tributario.

También cabe observar que, si bien el gasto de Colombia es más alto que el gasto promedio de los países con igual nivel de ingresos, el gasto público colombiano en muchas áreas es muy bajo comparado con el de otros países. Por ejemplo, el gasto social como porcentaje del PIB es el segundo más bajo entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (véase el gráfico 3).

Gráfico 3. Gasto social (en porcentajes del PIB) en Colombia y países de la OCDE, 2019



Fuente: Tomado de Organisation for Economic Co-operation and Development (2022).

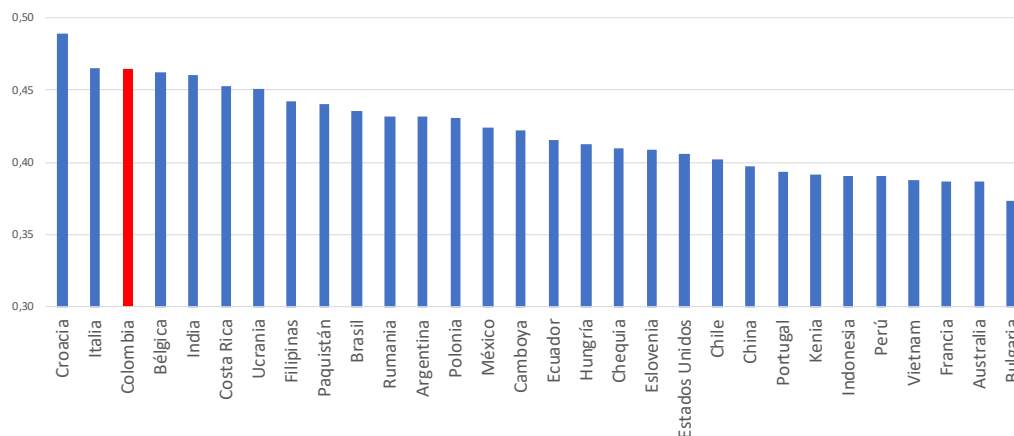
Nota: El gasto social comprende las transferencias en efectivo, la provisión de bienes y servicios en especie y las exenciones de impuestos con fines sociales.

2.2. La forma del recaudo quebranta principios deseables de tributación

En muchas dimensiones el estatuto tributario colombiano quebranta principios deseables de tributación: es largo y complejo, recae excesivamente en las empresas en lugar de en las personas, conlleva enormes inequidades horizontales, cumple un rol casi nulo en la redistribución de los ingresos, y enfrenta altas tasas de evasión. A continuación se ilustran algunas de estas características.

El estatuto tributario colombiano es extenso y complejo, y estas dos características se han intensificado a lo largo del tiempo (véase, por ejemplo, Filippini y Zuleta, 2016). Datos recientes sobre el impuesto a las empresas, por ejemplo, indican que Colombia tiene el tercer estatuto más complejo de una muestra compuesta por más de 30 países (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Índice de complejidad tributaria, 2020

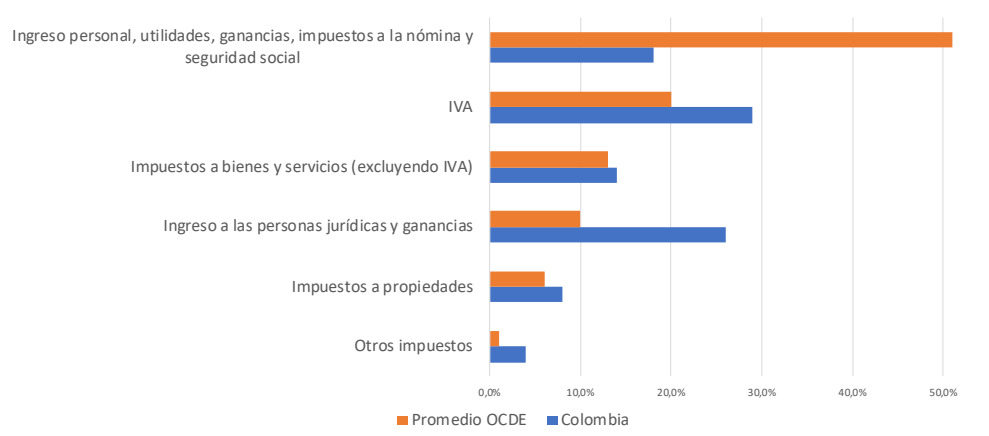


Fuente: Elaboración propia con base en datos de Global MNC Tax Complexity Project (2020).

Nota: El índice de complejidad tributaria mide la complejidad del impuesto a la renta de las personas jurídicas para las corporaciones multinacionales. El índice varía entre 0 (impuesto no complejo) y 1 (impuesto extremadamente complejo) y se construye a partir de una encuesta realizada cada dos años a consultores fiscales de las firmas de servicios tributarios más importantes. Dicha encuesta contiene preguntas sobre el código tributario (para medir la complejidad propia de las distintas normas tributarias) y preguntas sobre el marco tributario (para medir la complejidad resultante de las características y los procedimientos del sistema tributario).

Además de su extensión y complejidad, el estatuto —comparado con el promedio de la OCDE— está recargado en las utilidades empresariales y recoge muy poco de la renta a las personas. Mientras que en el caso de los países de la OCDE los impuestos y las contribuciones a cargo de las personas naturales explican, en promedio, más de un 50% del recaudo, esa cifra en Colombia no llega al 20%. En cambio, Colombia recauda la cuarta parte de sus impuestos a través de las empresas, cifra dos veces y media mayor que la correspondiente a la OCDE (véase el gráfico 5).

Gráfico 5. Recaudo de distintos impuestos que componen el recaudo total (en porcentajes) en Colombia y países de la OCDE, 2018

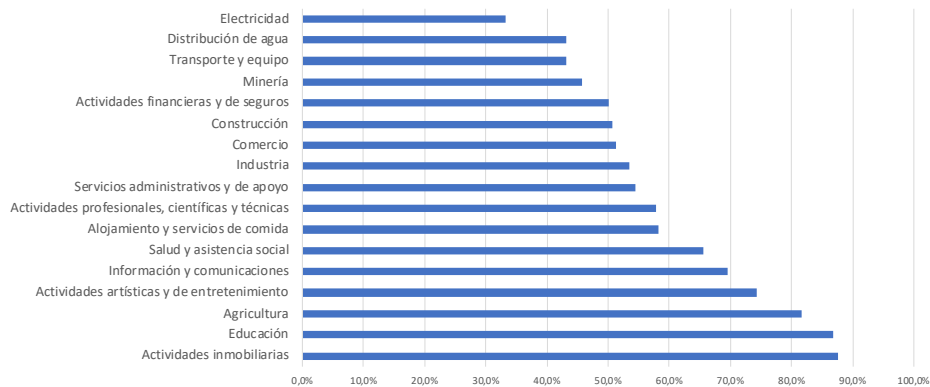


Fuente: Tomado de Organisation for Economic Co-operation and Development (2022).

Además, el estatuto tributario presenta grandes inequidades horizontales. Dos personas o dos empresas distintas con ingresos similares pueden tener tasas de tributación muy diferentes. En un estudio realizado por Fedesarrollo se calcularon las tasas efectivas de tributación de personas jurídicas pertenecientes a diferentes sectores de la producción y se observó que, en 2019, esas tasas variaron entre un 33% y casi un 90% (véase el gráfico 6). Dichas tasas se computan como la razón entre los impuestos efectivamente pagados y las utilidades antes de impuestos y beneficios³. Esos resultados corroboran los de un estudio elaborado por Carranza (2018), que también identificó una enorme heterogeneidad en la tributación de las empresas del sector manufacturero. Más aún, las tasas de tributación no parecen estar relacionadas con ninguna característica de las empresas aparte de su nivel de utilidades, y su relación con el nivel de utilidades resultó ser, de hecho, negativa. Por tanto, parecería que no solo hay un régimen tributario específico para cada firma, sino que además dicho régimen castiga más a las firmas que atraviesan dificultades.

³ Los impuestos efectivamente pagados incluyen el pago de impuestos nacionales y locales y los aportes a la seguridad y parafiscales. Para obtener las utilidades antes de impuestos y beneficios, a la renta líquida operacional se suman las deducciones, las contribuciones a la seguridad social y los aportes parafiscales.

Gráfico 6. Tasa efectiva de tributación de las personas jurídicas por sector (en porcentajes) en Colombia, 2019

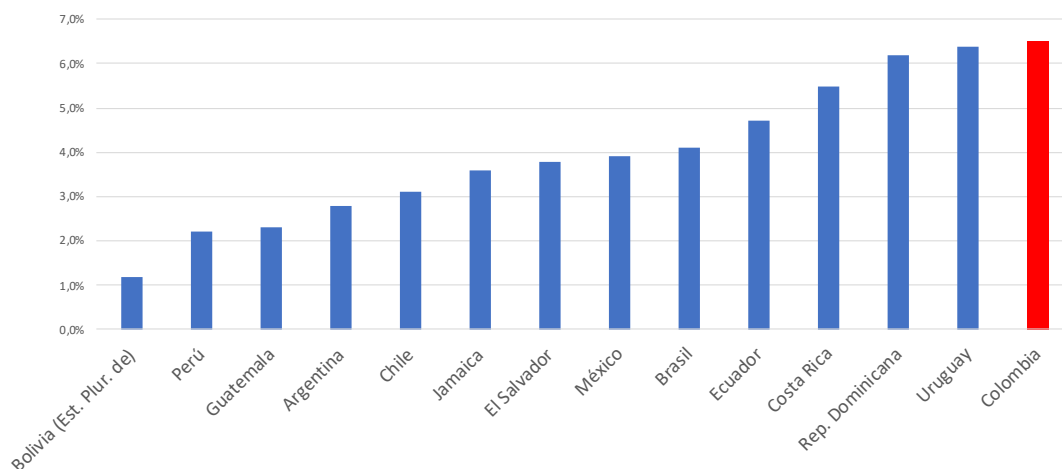


Fuente: Tomado de Lora y Mejía (2021).

Nota: Los datos consultados fueron calculados por Fedesarrollo a partir de información de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y la Superintendencia de Sociedades.

A lo largo del tiempo el estatuto ha ido acumulando tratamientos especiales en lo que refiere a la renta empresarial, el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos a personas. Esas exenciones, en parte, explican la complejidad del sistema, la heterogeneidad de las tasas efectivas de tributación, las muy elevadas tasas nominales promedio de renta empresarial (que compensan las tasas bajas aplicadas a tantas empresas que no deben cumplir con las reglas generales) y el bajo recaudo. Se trata de una característica indeseable y central del estatuto, y el propio Congreso, tras aprobar una reforma que introdujo nuevas exenciones, ordenó la creación de una comisión para estudiar los tratamientos especiales. Colombia presenta el mayor recaudo perdido en comparación con otras trece economías pares consideradas por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (véase el gráfico 7).

Gráfico 7. Ingresos tributarios no percibidos (en porcentajes del PIB) en Colombia y países de Latinoamérica y el Caribe, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2019).

Nota: En el gráfico se presenta el gasto tributario de distintos países de Latinoamérica y el Caribe. Se considera que hay gasto tributario cuando existe un desvío respecto al marco de referencia, una pérdida de recaudación, un beneficio para ciertos contribuyentes y la búsqueda de ciertos objetivos de política (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

En el cuadro 1 se presentan algunas estimaciones sobre los costos fiscales de los tratamientos especiales presentadas por el informe elaborado por la mencionada Comisión, basadas en datos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2021). En lo que respecta al IVA, el recaudo sacrificado ronda los 7 puntos del PIB; por su parte, en lo relativo a la renta empresarial de las personas, esa cifra es, en cada caso, cercana a 1 punto del PIB. No obstante, es necesario hacer algunas aclaraciones sobre la validez de esas estimaciones. El Marco Fiscal de Mediano Plazo cataloga como gasto tributario las rentas exentas, la deducción por inversión en activos fijos reales productivos y, para las personas jurídicas, los descuentos tributarios. En cambio, en el caso de la renta a las personas jurídicas se desconocen los ingresos no percibidos por rentas no gravables y deducciones no estándar. También se excluyen de los cálculos del gasto tributario los ingresos no percibidos a raíz de las tasas diferenciales que caracterizan a ciertos regímenes de impuestos corporativos, como los que se aplican a los hoteles, algunos municipios situados en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC) y la Zona Económica y Social Especial (ZESE). Del mismo modo, los gastos tributarios distintos a ingresos no constitutivos de renta y ganancias ocasionales no se consideran para computar la cifra correspondiente a la renta de las personas naturales.

Cuadro 1. Costo fiscal de los tratamientos especiales (en porcentajes del PIB) según tipo de impuesto en Colombia, 2019

Impuesto	Porcentaje del PIB (2019)
IVA	7,1%
Exclusiones	5,8%
Exenciones	1,0%
Tarifas reducidas	0,3%
Impuesto a la renta de las personas jurídicas	0,9%
Ingresos exentos	0,4%
Descuentos tributarios	0,4%
Deducción de inversión en activos fijos	0,1%
Tarifas reducidas para zonas francas y ciertos contratos de estabilidad	0,1%
Impuesto a la renta de las personas naturales	0,7%
Ingresos exentos y deducciones tributarias	0,6%
Otros	0,1%
Impuestos especiales al combustible	0,0%
Impuesto al carbono	0,0%
Total	8,7%

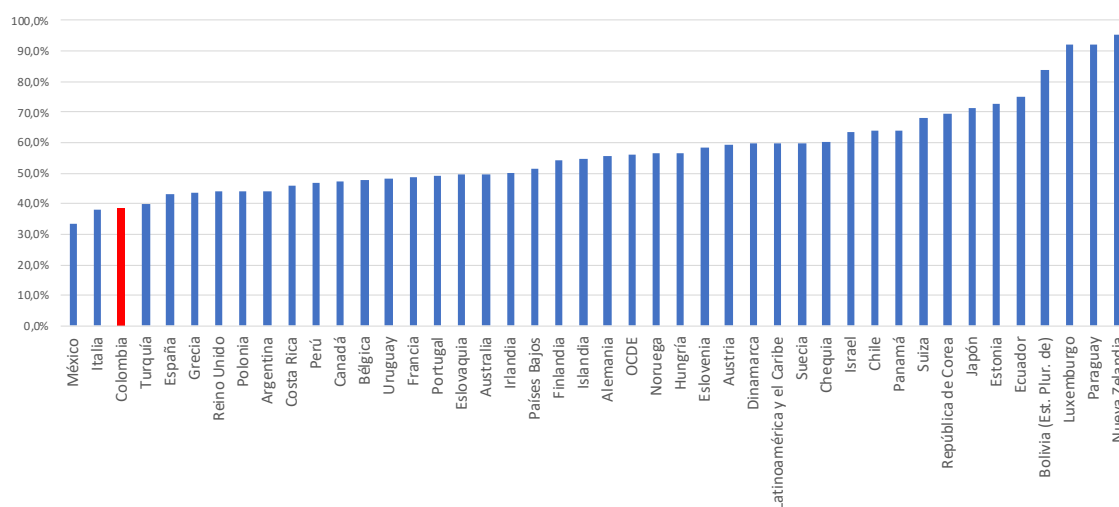
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021), tabla 2.2 sobre ingresos no percibidos medidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Nota: Los bienes excluidos son bienes no generadores del impuesto al valor agregado (IVA). Esto es, su venta no se considera dentro de los hechos generadores del impuesto. Consecuentemente, no corresponden deducciones de los costos vinculados con su producción. Los bienes exentos son bienes generadores de IVA gravados con tasa 0. A diferencia del caso anterior, los costos vinculados con su producción se pueden deducir del pago total de impuestos. Por tanto, producen un recaudo negativo. Los bienes con tasa diferencial son bienes generadores de IVA gravados con una tasa distinta del 19%.

En conclusión, Colombia pierde muchos recursos por las exenciones. En particular, en lo que respecta a los cálculos de los impuestos sobre la renta empresarial, las bases sobre las cuales se efectúan las estimaciones del gasto tributario son inciertas (además de cuestionables) y los datos públicos disponibles son demasiado imperfectos como para realizar un cálculo propio adecuado. Los datos presentados en el cuadro 1 reflejan entonces una cota inferior al recaudo sacrificado.

La OCDE permite realizar una comparación de una parte de esos resultados. En particular, en el gráfico 8 se presenta el recaudo de IVA potencial, el cual se estima como el obtenido si todos los bienes fueran gravados con una tasa del 19%. Queda claro que no solo se recauda menos de un 40% del potencial, sino que además, en comparación con el resto de los países del bloque, Colombia está entre los que tienen un menor recaudo⁴.

Gráfico 8. Recaudo por IVA (en porcentajes del recaudo potencial) en Colombia y países de la OCDE



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organisation for Economic Co-operation and Development (s. f.).

Nota: Por cada país se contemplaron datos del año 2019 o del último año para el cual existían datos disponibles. El recaudo potencial por IVA resulta de calcular el recaudo que se obtendría si el IVA fuese aplicado a la totalidad del consumo final con base en la tasa estándar (19%).

En este punto surge la pregunta sobre si sería o no deseable gravar la totalidad de los bienes finales de la economía con una única tasa uniforme, por ejemplo, del 19%. Debido a la pérdida de eficiencia por las tasas diferenciales y la exclusión de algunos bienes, la reducción de la dispersión de las tasas tendría efectos significativos sobre el recaudo. Aun considerando estos efectos positivos sobre el recaudo e incluso sobre la progresividad, si la medida se acompañase con esquemas de compensación, la unificación de tasas del IVA afectaría el ingreso disponible de amplios sectores de la población que observan con recelo las injusticias del sistema tributario colombiano. Esto facilitaría, además, que grupos interesados utilizaran exitosamente la oposición popular al IVA para frenar tanto esos cambios como otras reformas. En conclusión, el espacio político es en extremo limitado para avanzar hacia un IVA más uniforme. La discusión debe abordarse tras haber alcanzado una mayor legitimidad del sistema, que en principio debe demandar aportes de los sectores más privilegiados, como se discute más adelante. Aun si fuera posible aplicar la medida, hacen falta estudios sobre cuál sería el impacto en materia de evasión. Por esas razones no se incluyen en este trabajo detalles sobre esta propuesta.

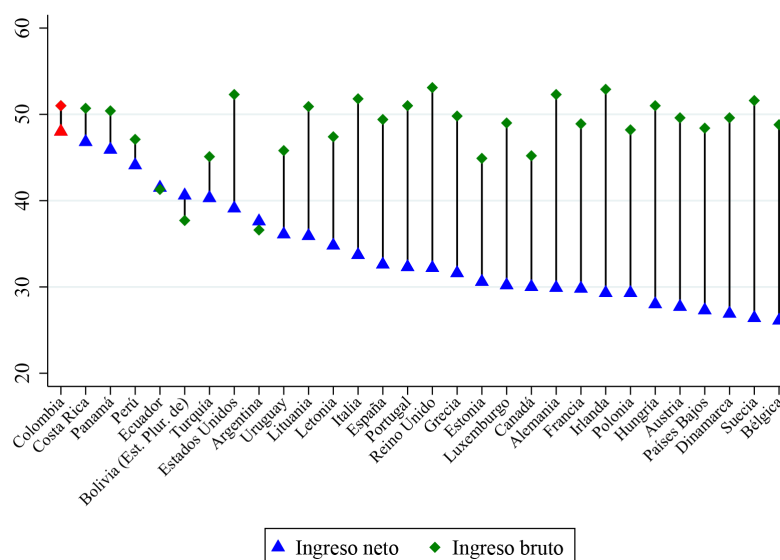
La baja capacidad estatal endémica, sin duda relacionada con el bajo recaudo y los problemas descritos del estatuto tributario, es a su vez un caldo de cultivo para la evasión. Los cálculos sobre ese rubro arrojan cifras elevadas. Por ejemplo, en el mencionado estudio de Fedesarrollo se calcula que, solo en lo que respecta a la renta de personas jurídicas, el costo fiscal de la evasión en 2018 alcanzó un 5,7% del PIB (Lora y Mejía, 2021)⁵.

⁴ Para realizar estos cálculos se considera que el recaudo potencial por IVA es igual al recaudo que se obtendría con una tasa uniforme del 19% aplicada a la totalidad del consumo final. Consecuentemente, las estimaciones implícitamente toman como dado el nivel de evasión y, por tanto, desconocen que una unificación de las tasas podría modificar la evasión, e influir también por esa vía en el recaudo.

⁵ Estudiar en detalle el problema de la evasión trasciende el alcance de este trabajo, pero una discusión más profunda sobre el tema puede consultarse en el capítulo 8 del citado estudio de Fedesarrollo.

El sistema tributario colombiano, con el bajo recaudo obtenido de las personas naturales y la reducida base sobre la que se cobran esos impuestos, cumple además un rol muy marginal en la mitigación de la mala distribución de los ingresos. La progresividad efectiva de la tributación es muy baja en Colombia. En el gráfico 9 se presenta el coeficiente de Gini de la concentración del ingreso en 2019 para una muestra amplia de países, y se distingue en cada caso entre el coeficiente antes de impuestos y transferencias (bruto) y el coeficiente después de estos (neto). El resultado es claro: Colombia no es un país atípico en lo que respecta a su concentrada distribución de los ingresos antes de la intervención estatal, pero sí lidera la estadística en lo que refiere a la mala distribución de los ingresos una vez que se incorpora al cálculo el rol estatal.

Gráfico 9. Coeficiente de Gini bruto (antes de impuestos) y neto (después de impuestos y transferencias) en Colombia y otros países, 2019



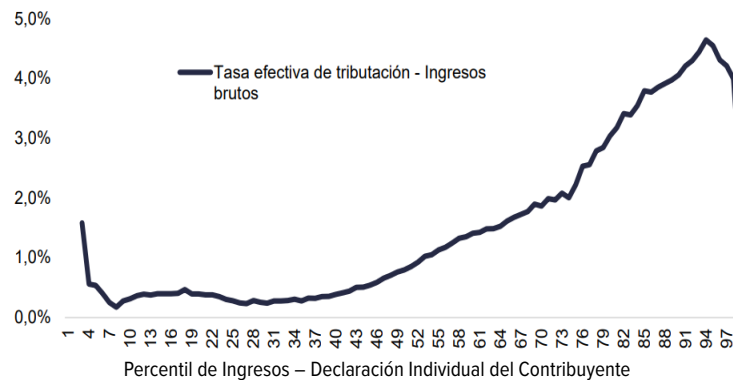
Fuente: Elaboración propia con base en Solt (2022).

La baja tarea redistributiva del Estado colombiano en parte se relaciona con los ingresos personales que no son alcanzados por el impuesto a la renta. Mientras que ingresos como los salarios y las prestaciones, los honorarios, los intereses o los dividendos se encuentran gravados por el impuesto a la renta, otros como los aportes obligatorios al sistema pensional y de salud, la distribución de utilidades por liquidación, la utilidad en la enajenación de acciones y los ingresos pensionales se catalogan como no constitutivos de renta.

La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios estimó las tasas efectivas de tributación de las declaraciones de renta de las personas naturales, correspondientes a los diferentes percentiles de ingresos de la población. En el gráfico 10, presentado en el citado informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, se suman todos los ingresos informados por los declarantes sin importar su origen y se estima la tasa efectiva de impuestos pagados por esos individuos como porcentaje de ese total⁶. Una lectura de ese gráfico señala que la progresividad funciona apropiadamente hasta el percentil 95, a partir del cual declina: la tasa efectiva pagada por el 5% con mayores ingresos es más baja que la correspondiente a otros sectores con menores ingresos.

⁶ En este documento se utiliza en ocasiones el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.

Gráfico 10. Tasa efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales (en porcentajes de las rentas totales) en Colombia, 2018

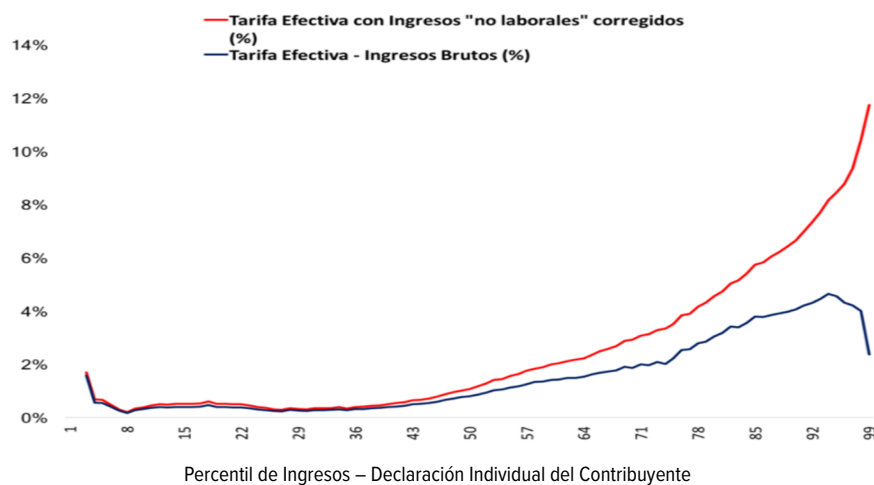


Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021), figura 6.3, página 171.

Nota: Únicamente se calculan las tasas efectivas correspondientes a contribuyentes, no a la población total.

Tras la publicación de ese resultado por parte de la Comisión, surgió un debate sobre el cálculo. Algunos argumentaron que entre esos ingresos puede haber costos que deberían ser restados, lo que modificaría la lectura de la caída de la tributación efectiva a partir del percentil 95. Por ejemplo, un profesional independiente que paga un alquiler de una oficina o realiza gastos de secretaría debería poder restar esos gastos de sus ingresos antes de pagar impuestos. En el gráfico 11 se reproduce el cálculo propuesto por Angarita Tovar (2021), en el cual, de los ingresos informados, se resta lo que en principio constituiría los costos mencionados.

Gráfico 11. Obligación efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales (en porcentajes de las rentas totales) en Colombia, 2018



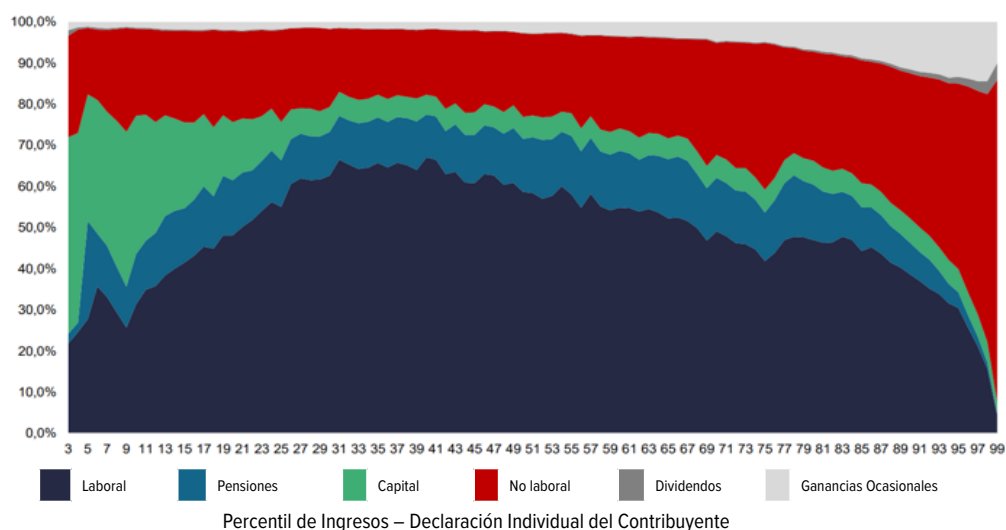
Fuente: Angarita Tovar (2021).

A esta lectura hay quienes responden señalando que buena parte de los descuentos que se aplican a las personas de mayores ingresos para reducir el impuesto a cargo no están necesariamente bien justificados. Esos descuentos presentan, por tanto, una doble problemática, pues no solo carecen con frecuencia de una sustentación económica sólida, sino que además favorecen especialmente a los más ricos. Algunos de esos descuentos forman parte de la legislación vigente. Por ejemplo, las rentas exentas y las deducciones están limitadas al 40% del ingreso gravado tras la sustracción de los ingresos no constitutivos de rentas ni ganancia ocasional imputables, lo que permite que sean los individuos de mayores ingresos quienes en absoluto puedan acceder a mayores descuentos. Algo similar ocurre con la exención del 25% de los ingresos laborales. En otros casos los descuentos pueden ser mecanismos de evasión o elusión tributaria (para dar un ejemplo sencillo, aunque hay casos más sofisticados, un profesional independiente puede presentar las facturas de un almuerzo familiar como si fuese un gasto asociado con su actividad profesional). Naturalmente, es difícil revisar la validez empírica de esta posibilidad, dado que se trata de abusos potenciales del estatuto tributario.

Más allá de la discusión sobre la pendiente de las curvas del gráfico 11, conviene detenerse sobre el nivel promedio: para cualquier nivel de ingresos, las tasas efectivas de tributación sobre el ingreso personal son muy bajas. Se sitúan en niveles inferiores al 5% en promedio para todos los contribuyentes según los cálculos de la Comisión, e incluso en los cálculos más optimistas de tasas efectivas de Angarita Tovar (2021) solo alcanzan un 12% para los contribuyentes más ricos del país.

Este debate también pone de manifiesto posibles zonas grises en lo que respecta tanto a la renta empresarial como a la renta personal, y al uso que unos y otros dan a las reglas de juego para reducir sus contribuciones. En el gráfico 12, también elaborado por la Comisión, se presentan las diferentes fuentes de ingresos por percentiles de ingreso mencionadas en las declaraciones de renta. Se evidencia que a partir del percentil 95 los ingresos no laborales, las ganancias ocasionales y en menor medida los dividendos son las fuentes más relevantes. Este tema se retoma más adelante, en la sección sobre las propuestas de reforma.

Gráfico 12. Distribución de los ingresos brutos entre los contribuyentes del impuesto a la renta de personas naturales (en porcentajes) en Colombia, 2018



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2021), figura 6.1, página 169.

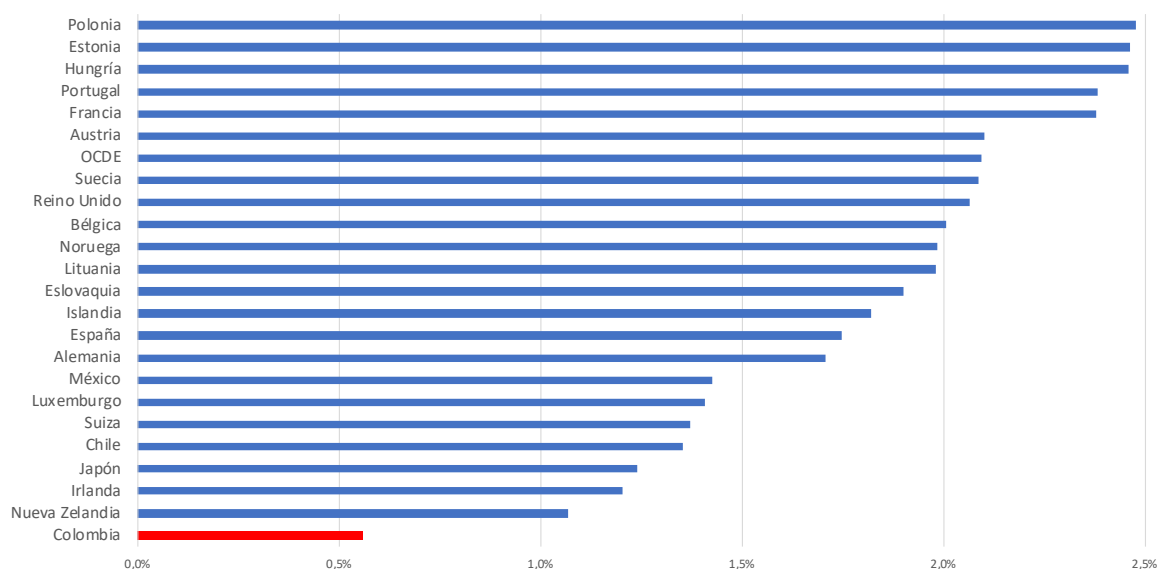
Nota: En el gráfico se muestra la composición de los ingresos brutos percibidos por los contribuyentes que presentan una declaración del impuesto a la renta de personas naturales. Los contribuyentes deben presentar una declaración de impuestos únicamente cuando sus ingresos brutos mensuales son superiores a 1.400 unidades de valor tributario (UVT) (4,64 millones de pesos colombianos de 2018). Por debajo de dicho umbral, la declaración de renta es voluntaria.

2.2.1. Impuestos ambientales y saludables

Si bien en los impuestos sobre el tabaco y el alcohol Colombia tiene un diseño tributario afinado para encarecer esos productos y que su costo refleje mejor sus externalidades sociales, en los impuestos verdes el país ha avanzado poco y en los impuestos saludables (aplicados a comidas con altos contenidos de azúcar o sodio, o a comidas ultraprocesadas) no ha avanzado nada.

El recaudo de impuestos ambientales como porcentaje del PIB es bajo en Colombia en comparación con el contexto internacional. Mientras que el recaudo promedio en los países de la OCDE asciende a un 2,3% del PIB, en Latinoamérica y el Caribe es del 1,0%, en el grupo de países LAC-6 es del 0,9% y en Colombia alcanza alrededor de un 0,8% del PIB (véase el gráfico 13).

Gráfico 13. Recaudo por impuestos ambientales (en porcentajes del PIB) en Colombia y países de la OCDE, 2020



Fuente: Tomado de Organisation for Economic Co-operation and Development (s. f.).

Nota: Los impuestos ambientales incluyen todos aquellos impuestos que introducen señales de precios que contribuyen a que quienes contaminan consideren los costos de la contaminación sobre el medio ambiente en el momento de tomar decisiones de producción y consumo. Esto incluye, pero no se limita a, los impuestos al carbono, a las emisiones de gases de efecto invernadero o a la producción de empaquetados plásticos, entre otros.

Colombia tiene desde 2016 un impuesto al carbono que penaliza, vía mayores precios, el consumo de carburantes contaminantes. Las tasas son actualizadas anualmente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Los datos más recientes se presentan en el cuadro 2.

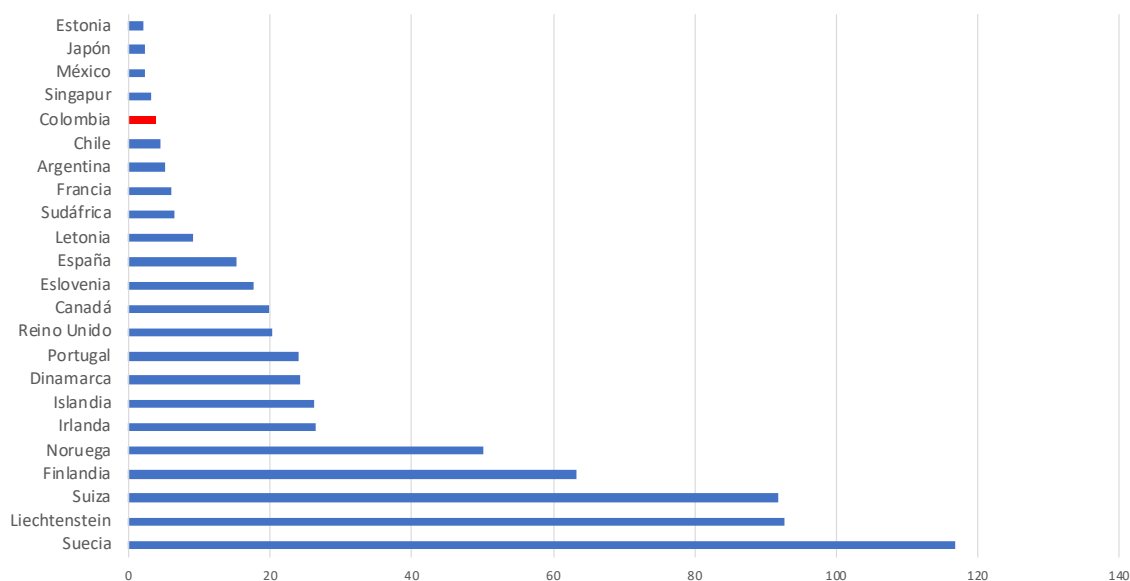
Cuadro 2. Base gravable y tasa del impuesto al carbono en Colombia, 2022

Combustible fósil	Unidad	Tarifa/unidad
Gas Natural	Metro cúbico	\$36
Gas Licuado de Petróleo	Galón	\$119
Gasolina	Galón	\$169
Kerosene y Jet Fuel	Galón	\$186
ACPM	Galón	\$191
Fuel Oil	Galón	\$222

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Esas tasas son bajas si se las compara a nivel internacional, como puede observarse en el gráfico 14 (en que se presentan tasas por tonelada de CO₂) y permiten recaudar pocos recursos: en 2021 el recaudo fue de aproximadamente 330.000 millones de pesos colombianos (un 0,028% del PIB).

Gráfico 14. Impuesto al carbono (en euros por tonelada de CO₂), 2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en The World Bank (s. f.).

En el caso colombiano, además de la baja carga que se aplica a la contaminación por combustibles fósiles, el efecto del impuesto se ve opacado por dos características también indeseables de la política pública: por un lado, el consumo de carbón, que es el ambientalmente más problemático, no está incluido dentro del impuesto al carbono; por otro lado, el Gobierno otorga en la práctica enormes subsidios al precio al consumidor de la gasolina y el diésel. Ese subsidio se ampara en un fondo de estabilización de precios de los combustibles, originalmente diseñado para aislar el precio del consumidor de los vaivenes de los precios internacionales, que en la práctica se convirtió en un fondo que subsidia el combustible. Entre 2020 y 2021, esos subsidios superaron el 1% anual del PIB (Corficolombiana, 2022). Sin embargo, esos cálculos se quedarán cortos ante los precios actuales de los combustibles en los mercados

internacionales. Con esas cifras actualizadas, y suponiendo un precio promedio del petróleo Brent de 100 dólares en lo que queda de 2022, ese subsidio superará el 2% del PIB, una cifra enorme para un Gobierno central cuyo recaudo no llega al 15% del PIB. De poco sirve tener un impuesto al carbono para encarecer el combustible, reducir su uso y fomentar mejores alternativas en términos ambientales si, con la otra mano, el propio Estado revierte este efecto abaratando el precio con enormes subsidios.

En cuanto a los impuestos saludables, si bien la discusión ha estado presente en el debate público y ha llegado a instancias legislativas, por ahora no ha progresado, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros países de Latinoamérica como Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú, y en muchos otros por fuera de la región. Cabe esperar que la introducción de este tipo de impuestos, como los que gravan el contenido de sodio o de azúcar, produzca un beneficio por partida doble. Por un lado existe una ganancia en términos de recaudo. Por otra parte, y más importante dado el propósito social de estos impuestos, se prevé que la industria de alimentos reaccione, reinvente sus productos y transite hacia la elaboración de alimentos más saludables para evitar el pago de los nuevos impuestos. Aunque este último punto implica que probablemente a largo plazo el recaudo por concepto de estos impuestos tienda a decrecer, este no debe ser realmente un problema de interés, pues el objetivo de estos impuestos es incidir positivamente sobre la salud pública.

Existen, sin embargo, preocupaciones sobre el efecto nocivo que los impuestos saludables podrían tener a corto plazo en términos de regresividad. En particular, los hogares más pobres podrían consumir alimentos con mayor contenido calórico y menor calidad nutricional. No obstante, existe evidencia que sugiere que esto puede no ocurrir. Por ejemplo, un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (2015) señala que la introducción de un impuesto a las bebidas azucaradas en México no produjo efectos regresivos considerables, pues la demanda de ese producto es elástica (dicha elasticidad fue estimada en 1,3). Análogamente, el proceso de reinversión de la industria de alimentos podría producir un ajuste de la oferta de alimentos saludables que permitiría aliviar con prontitud estos efectos regresivos.

3. Obstáculos y viabilidad de las reformas

Las dificultades para implementar grandes reformas tributarias en Colombia son palpables en la experiencia reciente. Las iniciativas más ambiciosas del Gobierno con frecuencia no han logrado apoyo democrático en el Congreso. Más aún, incluso desde antes de llegar al Congreso muchas de las propuestas han tenido un alcance limitado, al menos en comparación con las recomendaciones de expertos (incluidas las de comisiones establecidas por los propios gobiernos para orientar sus políticas, como por ejemplo la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria de la administración de Santos y la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios de la administración de Duque). Lo anterior sugiere que los gobiernos anticipan un trámite incierto en el Congreso y moderan el alcance de sus propuestas, incluso antes del debate legislativo. Todo esto no es sino la otra cara de la moneda de las reformas frecuentes, pero parciales, fragmentadas y no siempre coherentes, que se han realizado en Colombia.

La dificultad para llevar a cabo reformas más ambiciosas y definitivas obedece a muchos factores, dentro de los cuales se destacan los siguientes. Primero, cualquier cambio tributario genera ganadores y perdedores, y cuando estos últimos tienen poder político pueden bloquear o reorientar las reformas y erosionar su alcance. Segundo, un contexto como el colombiano caracterizado por la fragmentación de partidos dentro del Congreso, la influencia poderosa de grupos de interés y la prevalencia de intercambios clientelistas (Fergusson, Molina y Robinson, 2022), exacerba la dificultad para llegar a acuerdos y tomar medidas que conllevan beneficios sociales agregados y perdedores

particulares. Tercero, la ausencia de una cultura tributaria y la falta de legitimidad de las reglas de juego produce una resistencia ciudadana general a las reformas más ambiciosas. Este tercer motivo conduce a una paradoja: se requieren cambios que aumenten la legitimidad, pero la falta de legitimidad limita la posibilidad de adoptar cambios (incluso si son deseables y justos).

Cualquier propuesta realista debe contemplar estas dificultades políticas para llevar adelante una reforma tributaria. A continuación se plantean algunas circunstancias y estrategias que pueden aumentar la probabilidad de llegar a un acuerdo para implementar una reforma tributaria estructural más permanente.

3.1. Crisis

Por varios motivos estructurales, agravados por las circunstancias generadas por la pandemia de la COVID-19 y la crisis económica asociada, existe una verdadera crisis económica y social en el país. Sin embargo, las crisis pueden ser oportunidades para adoptar ajustes fiscales complejos (Alesina y Drazen, 1991). Durante las crisis los costos de la inacción se incrementan y quienes se habrían resistido a pagar un determinado costo en un proceso de reforma tributaria podrían estar dispuestos a contribuir para evitar un costo aún mayor. Por supuesto esto no sucede automáticamente, como lo mostró la incapacidad del Gobierno de reformar estructuralmente los impuestos en plena crisis de la COVID-19. Hay que evitar errores, algunos de los cuales se consideran más adelante, pero la oportunidad existe. De hecho, una revisión de la historia fiscal de Colombia confirma que algunas de las medidas fiscales más difíciles se han tomado durante crisis económicas significativas, o poco después de estas (Junguito y Rincón, 2004). En consecuencia, la crítica coyuntura histórica que atraviesa el país podría ser adecuada para adoptar reformas que han fallado o se han evitado en el pasado.

3.2. Gradualidad

La viabilidad de algunos cambios tributarios puede incrementar cuando su aplicación es gradual. Por un lado, la gradualidad evita los costos de ajustes bruscos para los agentes económicos, lo que incrementa su disposición a aceptar las modificaciones y reduce posibles costos sociales. Por ejemplo, si se introducen impuestos a las pensiones más altas, pero no se aplica una tasa plena de inmediato sino que la tasa se incrementa poco a poco a lo largo de varios años hasta llegar a la tasa deseada, los pensionados tendrán un tiempo para ajustar sus patrones de gastos a un ingreso disponible menor. Otro ejemplo consiste en la eliminación gradual de exenciones al impuesto a la renta de algunos sectores económicos: si se establece una reducción en el tiempo de esos beneficios tributarios, los sectores económicos pueden adaptarse sin afectar a corto plazo sus inversiones y el empleo que generan.

Otra ventaja de contemplar períodos de transición en el paso hacia un nuevo esquema tributario es que, en lo que respecta a muchas decisiones económicas, los agentes sufren de un sesgo hacia el presente (present bias) (O'Donoghue y Rabin, 2015), por el cual los sacrificios futuros se presentan como menos costosos que los sacrificios presentes, aumentando la disposición de los actores de la sociedad a aceptar la máxima del “todos ponen” de los acuerdos tributarios.

Un posible costo de la gradualidad es que puede dar tiempo a los grupos afectados a reaccionar y proponer e implementar cambios que restablezcan sus beneficios. Por esto es importante que la senda del cambio adoptada goce de una buena aceptación política. Para ello es crucial el principio de legitimidad, que se aborda a continuación.

3.3. Legitimidad

La paradoja de la ausencia de legitimidad del actual pacto fiscal colombiano, que requiere y a su vez dificulta los cambios, debe enfrentarse a través de propuestas que prioricen pedir el aporte de las capas más privilegiadas entre los privilegiados de la sociedad. Por un lado, esto es consistente con teorías de la justicia muy disímiles, como la perspectiva utilitarista (que reconoce que el beneficio social de un mayor ingreso para los más ricos es inferior al que supone un mayor ingreso para los más pobres) o la rawlsiana (uno de cuyos principios de justicia es no introducir iniquidades en contra de las personas menos favorecidas de la sociedad). Por otro lado, en el contexto de una muy débil cultura tributaria, esta aproximación resta peso al siguiente argumento: “¿por qué debo aportar yo cuando aquel, más privilegiado que yo, no pone su parte?”. El argumento es normativamente criticable, pues que otros no cumplan su parte de un contrato social no exime a los demás de su obligación de cumplirlo. Pero en la práctica esto incide en los sentimientos de injusticia y en la disposición de las personas a aceptar la realización de sacrificios.

Al diseñar una reforma tributaria legítima tampoco puede olvidarse el papel expresivo de los impuestos, más allá de su efecto estrictamente económico. En palabras de Michael Sandel (2020), la tributación no solo es una manera de recaudar dinero, también es un modo de expresar los valores sociales (Sandel, 2020). Por ejemplo, un impuesto verde puede recaer nominalmente sobre la empresa que contamina o sobre el consumo de los bienes que esa empresa produce. Desde la perspectiva de la incidencia tributaria (es decir, quién termina pagando el costo de este impuesto en la práctica vía un cambio en los precios y la demanda de equilibrio) la decisión es irrelevante. Pero la aceptación social de la decisión de aplicar el impuesto a la empresa puede ser mayor, pues se transmite la idea de que las empresas tienen una obligación social y deben pagar por los eventuales daños que produzcan. Otros ejemplos de medidas fiscales con un papel expresivo consisten en los impuestos y las reducciones del gasto que, pese a tener un impacto marginal en el balance de las cuentas públicas, transmiten un mensaje que dota de legitimidad al gobierno que las promueve. Por ejemplo, un impuesto a las megapensiones en Colombia (aunque sean pocas) o las medidas para reducir los gastos asociados a los beneficios del funcionariado público (auxilios para gasolina, vehículos, protección superflua) no producen una diferencia sustancial en el déficit fiscal, pero sí pueden mejorar las percepciones sobre la justicia del sistema.

Enlazando este principio con el de gradualidad, es conveniente que la implementación de las medidas fiscales comience por los mayores privilegios y se extienda paulatinamente hacia abajo. Por ejemplo, si se trata de aumentar la base gravable para la declaración del impuesto a la renta de personas naturales, conviene comenzar por las personas relativamente más ricas e ir descendiendo en la distribución del ingreso.

Quizás ninguna de las reformas tributarias recientemente planteadas haya fracasado más estrepitosamente que la presentada a comienzos de 2021. A simple vista esto es paradójico pues, a diferencia de algunas propuestas anteriores (como las dos que la precedieron), esta propuesta incluía muchas de las recomendaciones más ambiciosas planteadas por diversas misiones de expertos y habría aumentado sustancialmente la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, careció de legitimidad y apoyo a tal punto que, luego de las manifestaciones de descontento político y en las calles, la reforma fue retirada por el Gobierno y renunció el ministro.

A la luz de algunas de las consideraciones anteriores, el desenlace es menos paradójico de lo que podría parecer a primera vista. Primero, es cierto que la propuesta incluía medidas que habrían contribuido a lograr un sistema tributario más progresivo, como la compensación del IVA (a la par de la reducción de sus exenciones), el incremento de la población obligada a declarar su renta personal y el aumento de las tasas marginales de esta tributación. Pero este ímpetu contrastó con la timidez a la hora de pedir la solidaridad de los sectores más privilegiados entre

los privilegiados de la sociedad (por ejemplo, con relación a la renta personal de los percentiles más ricos de la población y la renta corporativa de algunos sectores muy beneficiados que conservaban sus incentivos tributarios). Así, no se garantizó la legitimidad del principio según el cual “todos ponen, pero empezando desde arriba”. Esto es especialmente importante en Colombia, dada la concentración del ingreso que implica que muchos sectores, aunque relativamente ricos, no enfrentan una situación holgada económicamente (y menos en la recesión causada por la pandemia).

Segundo, además de considerar el mensaje, también es importante la legitimidad del mensajero. El ministro cargaba con dos fardos que minaban su legitimidad a la hora de pedirle a la sociedad un mayor esfuerzo tributario: por un lado, había empujado reformas previas que incluían renovados beneficios para algunos sectores productivos, en contravía de las recomendaciones de la mayoría de los expertos. De otro lado, había aparecido en los Papeles de Panamá, con esquemas como los frecuentemente utilizados para evadir impuestos.

Tercero, en la forma de la discusión no se tuvo en cuenta el rol expresivo, ya no de los impuestos, sino de los mensajes políticos. Esta iniciativa fue discutida con los gremios económicos, asociados más bien con los grupos de poder que con la sociedad misma y sus representantes políticos. Baste con decir que ni el propio presidente ni su partido apoyaron la propuesta de reforma. Podría creerse que, para un presidente, es un suicidio político defender a ultranza una reforma tributaria y que, por eso, es estratégico delegar esa tarea en el ministro de Hacienda para que se ocupe del asunto. Pero hay al menos dos argumentos en contra. Primero, el sistema colombiano sigue siendo fuertemente presidencialista, y el apoyo decidido de un presidente a las iniciativas legislativas es importante para su éxito. Segundo, al menos algunas experiencias locales, como la de Antanas Mockus en Bogotá, sugieren que anunciar abiertamente y con transparencia la intención de subir impuestos no se opone a la posibilidad de tener apoyo popular, sobre todo cuando esto se acompaña de un mensaje coherente, que debería contemplar los elementos que hasta ahora se han analizado en este trabajo. A nivel nacional, Gustavo Petro ganó las recientes elecciones a la presidencia con un anuncio claro sobre la reforma tributaria que implementaría en caso de ser elegido, diferenciándose de la postura de su contrincante en la segunda vuelta.

Estos elementos pueden contribuir al éxito de una reforma tributaria estructural, pero están lejos de garantizarlo. De hecho, pese a sus ventajas, hay al menos tres dificultades claras, incluso si se cuenta con una estrategia que priorice (en lo que refiere al tiempo y los montos) los aportes de los más privilegiados entre los privilegiados. Primero, debido a su posición privilegiada, estos sectores pueden tener un peso político que les dé la posibilidad de oponerse a las reformas que los afectan. Segundo, si se consideran los niveles de ingresos y las conexiones con ciertos sectores económicos, uno de esos grupos privilegiados está constituido por los propios legisladores. Tercero, en Colombia las capas más ricas de la sociedad no son usuarias tan asiduas de algunos componentes del gasto público como en otras sociedades. En lo que respecta a educación, seguridad, recreación y deporte, suelen acudir a soluciones privadas en lugar de usar la oferta pública (véase Cárdenas, Fergusson y García Villegas, 2021, para el caso de la educación). Esto reduce los beneficios que perciben de sus aportes al erario público y, en consecuencia, disminuye su disposición a pagar impuestos (Giaccobasso et al., 2022).

3.4. Caminos de menor resistencia o low-hanging fruits

Por último, el hecho de que el sistema tributario colombiano enfrente problemas serios como los que se han diagnosticado en este artículo conlleva una ventaja: a la hora de proponer cambios, los dilemas que se plantearían en un sistema más perfeccionado no están tan presentes.

Por ejemplo, es común en las medidas tributarias, y en general en las medidas de política económica, tener que enfrentar un dilema entre la eficiencia y la equidad o justicia: si se quiere crear un sistema más justo, la redistribución de cargas para favorecer a los sectores menos favorecidos puede acrecentar la justicia del sistema, pero el costo puede ser que la eficiencia de la economía se vea afectada (debido, por ejemplo, a que se establecen cargas sobre sectores especialmente dinámicos de la sociedad). Sin embargo, en el caso colombiano el código tributario presenta fallas de tal magnitud que es posible tomar medidas que sean simultáneamente justas y eficientes. Es el caso de la eliminación (gradual) de exenciones empresariales: nivelan el terreno para los emprendedores que asumen riesgos e invierten su capital, restituyendo tanto la equidad y la justicia horizontal como los incentivos apropiados para el florecimiento de las actividades económicas, y esa medida podría ir acompañada de una reducción de la tasa general de tributación para las empresas.

Aunque este tipo de cambios generan perdedores y, por lo tanto, potenciales enemigos, plantean, relativamente, una menor resistencia (low-hanging fruits), pues son muchos más los ganadores potenciales. En conclusión, una estrategia para una reforma tributaria exitosa debe otorgar un papel central a este tipo de oportunidades, tanto en lo que respecta al contenido de la reforma como en lo que refiere a su comunicación.

4. Direcciones de reforma

En esta sección se discuten cambios que ayudarían a mejorar algunos de los problemas diagnosticados en este trabajo (segunda sección), pero sin olvidar las estrategias y circunstancias que podrían mejorar las probabilidades de éxito de los cambios analizados en la tercera sección.

4.1. Impuestos sobre las empresas

Debe priorizarse la reducción de los beneficios tributarios (que toman la forma de tasas diferenciales de impuestos, ingresos no constitutivos de renta y deducciones o descuentos tributarios) que se aplican a los impuestos que recaen sobre las empresas, por varias razones, algunas ya expuestas en este análisis: i) desnivelan el terreno, desmotivan los emprendimientos de los sectores perjudicados y protegen las rentas de los sectores favorecidos; ii) erosionan el recaudo, obligando a reemplazarlo con otras fuentes (incluida una tasa muy alta de tributación para las empresas que sí pagan las tasas plenas); iii) crean un sistema tributario complejo y difícil de administrar, que favorece la evasión y la elusión; iv) la complejidad del sistema y el hecho de que esos ingresos ni siquiera entren al fisco dificultan su vigilancia y se promueven formas opacas (y en consecuencia muy persistentes) de beneficiar a algunos sectores a costa de los demás, y v) los faltantes en ingresos que generan esos beneficios terminan compensándose con mayores tasas impositivas para el grueso de los sectores.

Desde el punto de vista estratégico, a todo lo anterior se suma el creciente consenso sobre la importancia de este cambio, compartido por expertos, algunos sectores políticos y la Comisión establecida por el propio Gobierno. Como se indicó en la sección anterior, además, implementar la reducción de los tratamientos diferenciales simultáneamente a la reducción de la tasa general sobre las empresas es uno de los caminos de reforma que debería plantear menos resistencia porque logra reducir la injusticia al mismo tiempo en que mejora el funcionamiento de la economía y produce muchos ganadores. Finalmente, la propuesta coincide con el principio que señala que hay que comenzar por los más privilegiados, pues se trata de sectores empresariales que reciben generosos descuentos que pagan los demás contribuyentes.

Como lo observó la Comisión de Expertos, los beneficios tributarios son tantos que no es fácil determinar cuáles son los que deben eliminarse primero. Eliminar exenciones una a una constituiría una labor extremadamente compleja. Además, con la eliminación de solo algunos beneficios, el contribuyente podría recurrir a otros vigentes; cambiaría el estatuto, pero persistirían las ineficiencias e inequidades. Tanto la Comisión de Expertos de 2016 como la Comisión para el Estudio de Beneficios Tributarios desaconsejaron seguir este camino.

Con estas consideraciones en mente, y aplicando el principio de gradualidad, se plantea la siguiente propuesta. Primero, una eliminación gradual de toda renta exenta, descuento o tasa diferencial. Como resultado de esta medida, el beneficio obtenido por las empresas iría disminuyendo año a año. Con un horizonte de aplicación de seis años, en el año de aprobación de la reforma los contribuyentes conservarían el 100% del beneficio que resulte de las normas vigentes. En el segundo año ese porcentaje caería al 80%; en el tercer año, al 60%, y así sucesivamente hasta la eliminación total del beneficio del sexto año en adelante. El recaudo derivado de esta propuesta depende fuertemente de la respuesta de los hogares y las firmas, que pueden alterar sus decisiones de consumo e inversión a raíz de la remoción de las múltiples distorsiones ocasionadas por los tratamientos diferenciales que actualmente se aplican a algunas tipologías de renta. Consecuentemente, la ganancia final de este procedimiento se torna sumamente incierta, pero podría rondar entre un 0,55% y un 1% del PIB. Estos números son, en cualquier caso, conservadores, pues muchas de las estimaciones disponibles son muy optimistas sobre los beneficios de las exenciones, tal como se discutió previamente en la sección de diagnóstico.

Segundo, simultáneamente a esta eliminación, se establecería un nuevo procedimiento más exigente para establecer cualquier beneficio, que en todo caso deberá estar automáticamente acotado en el tiempo (excepto que se refrende nuevamente con el procedimiento). La motivación de esta medida complementaria es doble: primero, reconocer que hay algunos beneficios tributarios que pueden ser importantes para mejorar el funcionamiento de la economía (por ejemplo, para internalizar externalidades); segundo, destacar que estos beneficios deben ser la excepción más que la regla, por los enormes costos que suponen las exenciones. Algunas propuestas existentes van en esta dirección. Por ejemplo, la Comisión de Expertos ha hecho referencia a la creación de una comisión independiente que evalúe los beneficios propuestos y calcule su costo. El informe del Banco Mundial (2021) sobre las finanzas públicas de Colombia propone crear un consejo de ministros para que realice un informe de gastos, donde podrían incluirse las exenciones (dicho consejo se apoyaría técnicamente en el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y en un comité técnico). Aunque estos elementos son deseables, ya existe un requerimiento de cálculo del costo fiscal de los beneficios, pero este no ha sido efectivo ni del todo transparente porque, por ejemplo, los gobiernos pueden subestimar el costo de los beneficios que ellos mismos conceden. Arboleda y Fergusson (2020) muestran que este fue el caso de las exenciones de la administración de Duque, consideradas “gratuitas” en los cálculos gubernamentales con base en supuestos cuestionables. Además, en última instancia la decisión sobre los beneficios recaerá en el Congreso. Por lo tanto, en apoyo a estas ideas generales cabe destacar que será crucial garantizar tanto la verdadera independencia de quienes analicen los méritos y costos de los beneficios, como la adecuada publicidad de los resultados para informar el debate público y legislativo.

La opacidad de las exenciones, combinada con la escasa información (pública) de la DIAN, dificulta la posibilidad de realizar un cálculo preciso del beneficio que, en términos de recaudo, supondría la eliminación de las exenciones empresariales, como han señalado la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, 2021) y Fedesarrollo (Lora y Mejía, 2021). Con estas salvedades, los cálculos de Fedesarrollo sugieren que eliminar exenciones empresariales aumentaría el recaudo alrededor de un 0,3% del PIB. Incorporar, además, el 20% de los ingresos no constitutivos de renta para gravarlos a la tasa estatutaria generaría un recaudo adicional del 0,25% del

PIB. En consecuencia, teniendo presente que la opacidad puede conducir a subestimaciones del recaudo perdido y que el ejercicio contempla solo un 20% de los ingresos no constitutivos de renta, parece conservador suponer un ingreso adicional del 0,55% del PIB (0,3% + 0,25%) como resultado de la propuesta que aquí se plantea. En todo caso, es preferible considerar esta cifra a fin de ser cautelosos, aunque existe una alta probabilidad de que la cifra sea sustancialmente mayor.

Finalmente, paralelamente a la reducción de las exenciones se implementaría como contracara la reducción gradual, en un mismo número de años, de la tasa general que se aplica a la renta corporativa. Se contempla una reducción gradual hasta alcanzar una tasa del 30%: un 35% en el primer año (como ocurre actualmente), un 34% en el segundo año, y así hasta alcanzar un 30% del sexto año en adelante. En la exposición de motivos de la Ley de Crecimiento, que contemplaba una reducción del 32% al 30%, se estimó un costo fiscal aproximado del 0,3% del PIB (en promedio, un 0,15% del PIB por cada punto de la tasa corporativa). Sin embargo, en una asimetría, la posterior Ley de Inversión Social consideraba ganancias del 0,6% del PIB por un incremento de la tasa desde un 32% hasta el actual 35% (en promedio, un 0,2% del PIB por cada punto de la tasa corporativa). Así, podría estimarse que la reducción de la tasa del 35% al 30% tendría un costo de entre un 0,75% y un 1% del PIB. Si se considera el punto medio y se lo combina con las ganancias por la eliminación de exenciones, la combinación de una tasa general menor y una reducción de las exenciones es levemente negativa en términos de recaudo (-0,325% del PIB, como resultado de un 0,55% de ganancia y un 0,875% de pérdida). No obstante, dadas la incertidumbre y el énfasis en optar por cálculos conservadores de los beneficios, en la práctica la medida podría ser neutral o incluso positiva en lo que refiere al recaudo.

Los impuestos territoriales sobre las empresas se analizan en una nota publicada por la Universidad de los Andes (Zuleta et al., 2022). Sus autores argumentan que los impuestos territoriales no solo componen una fuente importante de recursos para los municipios y departamentos, sino que su implementación adecuada se asocia con numerosos efectos positivos, como la mayor provisión de bienes públicos, el desarrollo institucional y la construcción de legitimidad del sistema tributario. Aunque el enfoque de este trabajo se centra en los impuestos nacionales, de lo anterior se deduce que existen intersecciones importantes entre los niveles nacional y subnacional que vale la pena explorar. En particular, coincidiendo con Zuleta et al. (2022), se propone reformar el impuesto de industria y comercio (ICA) para convertirlo en un impuesto de renta empresarial local. Actualmente el excesivo costo del ICA para algunas empresas se compensa, pues se permite un descuento del 50% de su valor al liquidar el impuesto de renta empresarial, pero la solución es paliativa e imperfecta porque crea un choque entre el recaudo local y el nacional. Así, paralelamente a esa reforma, debería eliminarse el descuento del ICA, lo que implicaría un aumento del recaudo de aproximadamente un 0,5% del PIB, según el análisis de Fedesarrollo (Lora y Mejía, 2021).

Finalmente, para avanzar en lo que refiere a la tributación sobre las plataformas digitales, se propone en este trabajo la medida implementada en otros países que consiste en crear un impuesto sobre sus ingresos brutos. En Colombia, desde 2018 se cobra un IVA del 19% a las plataformas digitales, tanto residentes como extranjeras. Un impuesto del 3% sobre los ingresos brutos de las plataformas digitales no solo ayudaría a corregir la inequidad horizontal, dado que a esas plataformas no se les aplica el impuesto a la renta, sino que podría recaudar cerca de un 0,1% del PIB, según cálculos de Fedesarrollo (Lora y Mejía, 2021) gracias a las 16 empresas digitales más grandes del país.

4.2. Impuestos sobre las personas

Las tasas efectivas de impuesto sobre la renta personal en Colombia son muy bajas, como se señaló en la sección de diagnóstico. Para estar a la par de las prácticas internacionales y mejorar la composición del recaudo tributario, la medida fundamental consiste en reducir las deducciones y los ingresos no constitutivos de renta que amplían la diferencia entre la tasa estatutaria y la tasa efectiva. Esta práctica además es regresiva por partida doble: primero,

con frecuencia son los hogares más ricos los que pueden acceder a estos descuentos (por ejemplo, vía el ahorro en cuentas AFC) y, segundo, hay exclusiones y deducciones definidas o limitadas a un porcentaje del ingreso del contribuyente, lo que favorece directamente en mayor medida a los más sectores ricos.

Al problema de las tasas efectivas bajas en general se suma que los declarantes más ricos pagan tasas efectivas especialmente bajas (respecto de sus ingresos). Como se discutió en la sección de diagnóstico, esto podría obedecer en parte a que esas personas logran acceder a mayores deducciones y beneficios (no siempre necesariamente justificados o incluso no siempre legales), y a que algunas de sus fuentes de ingresos son tratadas más generosamente por el actual sistema tributario. Dos ejemplos de tratamientos especiales que deberían transitar hacia tributar como lo hacen los ingresos laborales son las pensiones y los dividendos.

Las pensiones en Colombia no están sujetas al pago de impuestos a las rentas personales. Eso debe reformarse: los ingresos por pensiones deben entrar en la declaración de renta como cualquier otro ingreso laboral, de manera que la progresividad y los puntos a partir de los cuales se tributa se apliquen también a ese rubro⁷.

A pesar de que esta medida afectaría a una minoría privilegiada (pues se aplicaría a la población que no solo tiene una pensión, sino que además tiene una lo suficientemente alta como para pagar impuestos a la renta), este impuesto en el debate público enfrenta una enorme oposición. Hay un aspecto en que esa oposición tiene justificación: la población pensionada tiene niveles de vida y planes a futuro coherentes con los ingresos que recibe. Un impuesto que de un día para el otro altere esa senda implicaría ajustes difíciles de realizar.

Los detalles y los tiempos de la implementación, por tanto, son clave no solo para el futuro legislativo de la propuesta, sino también para que la medida sea justa con los nuevos contribuyentes. En este trabajo se propone lo siguiente: la meta es que todas las pensiones terminen formando parte de los ingresos personales sujetos al pago de impuestos. Sin embargo, para llegar a ese objetivo debe producirse una transición paulatina que permita que, en un período de diez años, se vayan incorporando los ingresos sujetos al pago del impuesto: el primer año el 10% del valor de la pensión integraría la base tributaria considerada para el pago de ese impuesto, al año siguiente se contemplaría un 20% del valor de la pensión y así sucesivamente hasta completar el total una década más tarde.

Esta forma de implementación permite que en los primeros años solo quienes reciben pensiones realmente altas empiecen a pagar, pues solamente ese grupo superará los umbrales que determinen la aplicación del impuesto. Ese pago se aplicará a una fracción de las pensiones. La población que se ubique en la parte inferior de la distribución de las pensiones solo empezaría a pagar varios años más tarde, cuando el porcentaje sujeto al pago los empuje por encima del umbral. Si las pensiones empezaran a pagar impuestos a la renta igual que los ingresos laborales, el recaudo estimado por Fedesarrollo sería de alrededor de un 0,5% del PIB (Lora y Mejía, 2021). Esta cifra constituye una cuota inferior, pues la base gravable crecería como resultado del aumento del número de personas pensionadas.

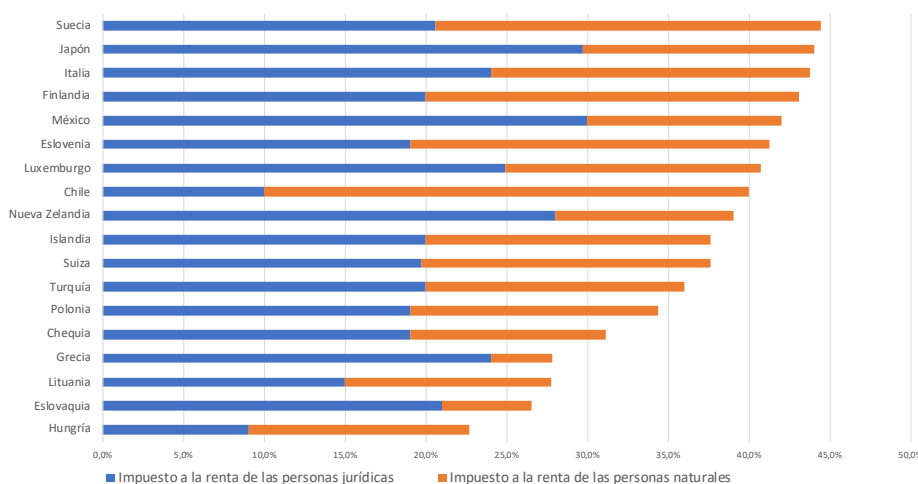
Los dividendos recibidos por las personas naturales también deberían tributar como cualquier otro ingreso. En Colombia los dividendos pagan una tasa plana del 10% si superan un umbral, por lo que no hay ninguna progresividad en las obligaciones tributarias asociadas a esos ingresos.

Esta propuesta suele ser rebatida en el debate público con el argumento de que, como la empresa ya pagó el impuesto sobre la renta, cobrar impuestos sobre los dividendos a las personas es aplicar una “doble tributación”. Sin embargo, cobrar en ambos lados del espectro es una práctica habitual en muchos países, como puede observarse en el gráfico 15. Además, en Colombia estas cargas están mal balanceadas: la renta de las empresas paga muchos

⁷ Una discusión sobre la reforma pensional en Colombia puede consultarse en Becerra et al. (2022).

impuestos y la renta de las personas paga pocos impuestos y estos impuestos no son progresivos. La propuesta entonces es que los dividendos pasen de lleno a formar parte de los ingresos sujetos al pago de impuestos personales, en las mismas condiciones que los ingresos laborales.

Gráfico 15. Tasas estatutarias del pago del impuesto a la renta de personas naturales (vía dividendos) y jurídicas (en porcentajes), 2021



Fuente: Elaboración propia con base en datos consultados en Organisation for Economic Co-operation and Development (s. f.).

Nota: En el gráfico se presentan las tasas estatutarias del impuesto cuando se combinan los pagos por concepto del impuesto a la renta de las personas naturales (vía dividendos) y el impuesto a la renta de las personas jurídicas.

Los cálculos sobre el recaudo que representaría esa inclusión son inciertos porque los pagos dependerían de otros ingresos de los hogares que reciban dividendos. Los cálculos de Fedesarrollo estiman una cifra del 0,11% del PIB (Lora y Mejía, 2021). En la propuesta que se presenta en este trabajo, además, como queda claro en la subsección anterior, el impuesto a los dividendos y la carga de progresividad que conllevaría irían acompañados de una menor tasa general de renta empresarial.

Una medida de este tipo requiere, para que sea efectiva, acotar las vías para tramitar esos dividendos. Por ejemplo, se podría prohibir o someter a investigación la posibilidad de cobrarlos mediante una empresa de papel que luego efectúe gastos por la persona propietaria, no incluidos en su declaración de ingresos.

Otra característica indeseable del estatuto del impuesto a las personas es que el nivel desde el que se declara renta es muy alto con relación al ingreso medio del país y los recursos que se pueden descontar son proporcionales al ingreso, en lugar de establecerse una suma fija, como ocurre en buena parte del mundo. Aumentar la base gravable, incorporando a nuevos contribuyentes que hoy no deben declarar y pagar el impuesto a la renta personal, constituye una reforma deseable por varios motivos. Primero, para fomentar la cultura tributaria. Segundo, porque, aun cuando estos hogares necesariamente deberán pagar montos modestos⁸, establecerán una relación con la DIAN y quedará registrado cuando aumenten sus ingresos y, en proporción, sus obligaciones tributarias. Tercero, pese a que no se trate de hogares que cuentan con holgados recursos económicos, sí son “relativamente” privilegiados en el contexto colombiano.

La propuesta que al respecto se plantea en este trabajo se basa en la reciente sugerencia del Banco Mundial (2021). La meta de ampliación de la base que tributa debería alcanzar a corto plazo al 20% más rico. El Banco Mundial calcula

⁸ Incluso, quienes son objeto de retenciones pero no declaran, en algunos casos percibirán saldos a favor del contribuyente, no de la DIAN.

que eso se puede lograr limitando todas las deducciones a un solo monto fijo máximo de 900 UVT anuales (cerca de 35 millones de pesos colombianos). De esa manera, solo las personas con ingresos de más de 3 millones al mes empezarían a tributar, y tributarían solo por el monto situado por encima de esa cifra. Si la tasa marginal de ese primer escalón fuera del 5%, personas con ingresos de hasta 5 millones al mes pagarían tasas efectivas cercanas a un 2% de su ingreso. Para las personas con ingresos por encima de ese nivel, la tasa efectiva subiría y se situaría más cerca de la tasa marginal, otro cambio deseable.

Estos cambios supondrían un incremento del recaudo de un 1,2% del PIB; tendrían, al quitar deducciones generosas de la renta personal, efectos positivos en la progresividad del impuesto, y acotarían las distancias que hay entre impuestos aplicados a la renta empresarial y personal (Banco Mundial, 2021). Así, habría mayores incentivos para que muchos trabajadores independientes formalizaran sus negocios bajo la forma de empresas constituidas.

Para incorporar el principio de gradualidad en esta propuesta, una fórmula consiste en calcular la renta líquida gravable con la ampliación de la base antes descrita (renta B) y sin dicha ampliación (renta A). Entonces, en el primer año la renta líquida pertinente estaría conformada en un 100% por la renta A; en el segundo año estaría conformada por el promedio ponderado resultante de considerar un 80% de la renta A y un 20% de la renta B; en el tercer año la renta se calcularía a partir del promedio ponderado resultante de considerar un 60% de la renta A y un 40% de la renta B, y así sucesivamente hasta tomar un 100% de la renta B del sexto año en adelante.

Otro de los impuestos que puede generar un recaudo importante y aumentar la progresividad del sistema es el impuesto al patrimonio de las personas naturales (Londoño-Vélez y Ávila-Mahecha, 2021). Colombia ha tenido en este siglo varias rondas de dicho impuesto: en 2002 se estableció un impuesto al patrimonio neto para financiar la guerra contra las FARC que luego mutó hacia un impuesto a los activos líquidos en 2018. Este impuesto ha logrado recaudar hasta un 0,7% del PIB en 2015, pero en 2019 solo recaudó alrededor de un 0,1% del PIB.

El primer proyecto de reforma tributaria de 2021 propuso gravar patrimonios personales superiores a 5.000 millones de pesos colombianos a una tasa del 1%, mientras que los patrimonios superiores a 15.000 millones de pesos colombianos pagarían un 2%. En ese entonces se estimaba que este esquema recaudaría un 0,5% del PIB siempre que se limitaran las deducciones, como las acciones en manos de personas naturales (Banco Mundial, 2021).

La propuesta planteada en este trabajo consiste en comenzar a cobrar impuestos a los patrimonios (de personas naturales, no jurídicas) superiores a 1.000 millones de pesos colombianos, a precios de mercado y sin derecho a descuentos adicionales. La tasa debe ser marginal, es decir, se tributa por el monto situado por encima de ese límite. La tasa propuesta es progresiva y se inicia en un 0,5%, sube a un 1% para patrimonios superiores a 3.000 millones y asciende a un 2% para el tramo de patrimonios superiores a 5.000 millones. Con base en estos datos se estima un recaudo cercano a un 1% del PIB. Esas tasas serían similares a las aplicadas en otros países que también cobran impuestos a la riqueza. Por ejemplo, en Francia las tasas van de un 0,5% a un 1,5%; en España van de un 0,2% a un 3,5%, y en Suiza oscilan de un 0,05% a un 4,5%.

La aplicación de tasas marginales es importante y obedece a un principio que conviene aplicar más ampliamente: evitar que pequeñas modificaciones en la base del impuesto (en este caso, el valor del patrimonio) produzca saltos abruptos o “discontinuos” en el tamaño de las obligaciones tributarias. Cuando ello sucede, los agentes económicos pueden ocultar información o tomar decisiones ineficientes para evitar sobrepasar umbrales que aumentan sustancialmente sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, la sugerencia de evitar saltos abruptos es general y debe aplicarse a otros impuestos, incluidos el de renta de personas y empresas.

4.3. IVA

El diagnóstico dejó en claro que es significativo el potencial de recaudo que resultaría de unificar por lo alto las tasas del IVA dispersas que en la actualidad tiene Colombia, y ese potencial hace que los resultados de acciones que se podrían implementar en otras áreas parezcan menores. A pesar de esto, en este trabajo se sugiere que la reforma del IVA se haga en una etapa posterior a la realización de los ajustes. La evidencia resultante de los intentos recientes de reforma muestra que este tributo es sumamente impopular y que los grupos interesados utilizan su sabotaje para, de paso, entorpecer otras reformas.

Hay un solo aspecto del IVA que en este informe se propone reformar en la primera fase: los tres días sin IVA, creados por la actual administración. Hay varias razones para proponer su rápida reforma: i) se requiere una enorme labor gubernamental para armar las listas de los bienes a los que se aplica la rebaja, y ese esfuerzo ciertamente podría destinarse a otros fines; ii) la medida supone una pérdida de la legitimidad tributaria, pues se trata de una norma que establece días en que no hay que cumplir con el compromiso de aportar para financiar los bienes públicos; iii) una vez más, quienes más se benefician de esos descuentos son los sectores de mayores ingresos, lo que fortalece el carácter regresivo del estatuto; iv) la medida erosiona el recaudo; v) la medida promueve estrategias de los comercios para facturar bienes el día del descuento, lo que ahonda la erosión, y vi) las fechas en que se aplica la medida las decide discrecionalmente el Gobierno, lo que abrió otro frente para la manipulación política de la política fiscal: en 2022, dos de los tres días coinciden con los fines de semana en que hay elecciones generales.

Si bien hay estudios que están en proceso de calcular el costo en términos de recaudo de esos días sin IVA, se trata de trabajos que todavía no están terminados. Por ahora, un cálculo estimado sobre el exceso de ventas de esos días con relación al promedio previo da una cifra cercana a medio billón al año (un 0,04% del PIB).

4.4. Impuestos verdes

El diagnóstico dejó en claro que Colombia cobra pocos impuestos verdes y que hay un espacio amplio de mejora para que los precios expresen mejor los costos ambientales del consumo de combustibles fósiles. Hay al menos cuatro rutas de avance en este frente.

En primer lugar, el carbón, que es el combustible cuyo consumo tiene mayores consecuencias sobre el cambio climático, está por ahora de manera insólita por fuera de la lista de los combustibles que pagan impuesto al carbono. Tiene que ser incluido con la misma tasa por tonelada de carbono equivalente. Si bien los impuestos verdes no están diseñados para sostener el grueso del recaudo de un país, con base en las proporciones actuales de uso de los diferentes combustibles cabe afirmar que incluir al carbón en la lista duplicaría los fondos recaudados por el impuesto al carbono y produciría un recaudo adicional de un 0,03% del PIB.

No obstante, el establecimiento de este impuesto ha despertado preocupaciones sobre el respaldo eléctrico del país en épocas de sequía, durante las cuales una porción considerable de la capacidad energética proviene de la generación térmica con carbón. A pesar de lo anterior, el país ha mostrado avances notables en la transición hacia el uso de fuentes de energía alternativas que, si bien requieren aún ser profundizados, hacen plausible que a largo plazo se reduzca la dependencia de las energías sucias en tiempos de sequía. De cualquier forma, el encarecimiento de los costos que enfrentaría el país en caso de requerir el uso de carbón como generador energético y de tener, por tanto, que pagar el impuesto al carbón no es más que la internalización de la costosa externalidad ambiental producida por

esta decisión.

En segundo lugar, como quedó claro también en el diagnóstico, las tasas cobradas en Colombia por las emisiones de carbono son muy bajas comparadas con las tasas observadas a nivel internacional. Una transición paulatina hacia tasas significativamente más altas sería coherente con los compromisos asumidos por el país para mitigar el cambio climático. Para alcanzar tasas por tonelada emitida como las de Canadá o el Reino Unido, por ejemplo, Colombia debería cuadruplicar sus tasas (véase el gráfico 14).

Naturalmente, incrementar esos precios reduciría las respectivas demandas. Con base en los cálculos de Galindo et al. (2017) sobre los efectos de esos incrementos en la actividad total como una variable proxy del efecto que se produciría en el consumo de esos combustibles, se observa que las dos medidas anteriores—incluir el carbón en la lista y aumentar la tasa general a 20 dólares por tonelada de CO₂— podrían generar un recaudo adicional de al menos un 0,115% del PIB.

En tercer lugar, los impuestos verdes requieren coherencia estatal para que sus propósitos se cumplan. En un mundo preocupado por las consecuencias de las emisiones que genera el consumo de combustibles fósiles, gastar más del 10% del recaudo nacional subsidiando ese consumo es un exabrupto.

Naturalmente, el problema de fondo es la discrecionalidad del Gobierno para definir los precios de esos combustibles y los usos electorales y políticos que terminan primando en su determinación. No basta con llamar la atención sobre esa incoherencia. Como en el Ulises, cualquier gobierno necesita un mástil para atarse y evitar caer en las tentaciones.

La solución que se propone es la siguiente. Primero, se acuerda y publica la fórmula de estabilización de los precios de cada combustible. Ya existe una versión de esa fórmula, solo que de manera discrecional el Gobierno decide si la aplica a los precios de los combustibles cada mes o no. Mantener la fórmula es importante para conservar la finalidad del fondo, que es proteger a los consumidores de los vaivenes a corto plazo de los mercados internacionales.

Una vez establecida esa fórmula, si el Gobierno determinara el precio de alguno de esos combustibles por debajo de lo establecido por la fórmula, entraría en acción un “impuesto complementario de carbono” cuyo monto se ajustaría para compensar ese faltante en el precio por cada galón. Así, la tentación de hacer política subsidiando los precios del combustible sería inocua porque ese impuesto complementario anularía el impacto de la decisión sobre el precio del consumidor. Al igual que ocurre en el caso de muchas de las propuestas anteriores, y en este caso más aún por el enorme desajuste actual entre los precios internacionales y locales de los combustibles, la implementación total de esta propuesta requeriría de un período de transición prudente. Se espera que este impuesto complementario genere un recaudo (o un menor subsidio) por un valor equivalente a al menos un 2% del PIB, en caso de que el petróleo y el subsidio se mantuvieran en los valores actuales. En los cálculos finales del documento, se suma ese monto aparte: queda claro que su elevada magnitud es consecuencia de un alto precio internacional del petróleo y de un alto subsidio al combustible local como el de la coyuntura actual, pero no es posible afirmar que ese supuesto se mantendrá a largo plazo.

Por último, sería bueno retomar en el país el debate truncado sobre los impuestos a los productos plásticos de un solo uso con una base gravable basada en el peso del empaque. De manera complementaria, si bien las reglas vigentes exigen el cobro de un monto mínimo por las bolsas plásticas entregadas en tiendas y supermercados, en la práctica esta medida solo se aplica en los grandes almacenes del país, y en el resto de los comercios esa norma es letra muerta. Un ajuste de la responsabilidad relativa al pago podría ayudar: si además de establecerse un precio mínimo a cargo del consumidor que recibe la bolsa se estableciera también un costo para su productor, el encarecimiento del producto podría finalmente promover un cambio de hábitos en favor de un consumo ambientalmente equilibrado.

En términos de recaudo, el Ministerio de Hacienda estima que un impuesto de 2 pesos colombianos por gramo de plástico produciría un ingreso anual de cerca de 14.000 millones de pesos colombianos.

4.5. Impuestos saludables

Cerca de 50 países ya cuentan con impuestos saludables dirigidos a encarecer el consumo de alimentos con altos contenidos de azúcar o sodio, o ultraprocesados. Colombia debe abordar de nuevo ese debate que no se dio en el actual gobierno pero sí se había dado en cuatrienio previo.

El estudio de Arbeláez et al. (2021) presenta estimaciones sobre el recaudo potencial que podría representar el establecimiento de impuestos saludables en Colombia. La opción preferida por los autores del estudio citado no es que esos impuestos se cobren, por ejemplo, en función de la cantidad de azúcar o sodio que contiene un producto determinado, sino que el impuesto sea ad valorem en productos que superen un umbral que los defina como insalubres. Los cálculos presentados en el estudio citado señalan que se podrían recaudar cerca de 800.000 millones de pesos colombianos anuales y que habría caídas de la demanda de esos productos, que también fueron estimadas en ese análisis. Este último punto es importante: de lo que se trata justamente es de reducir el consumo de esos productos.

Siguiendo la práctica de muchos países y la experiencia acumulada, en este trabajo lo que se propone es que el impuesto sea creciente en función de las cantidades de azúcar o sodio que contiene un producto, por ejemplo, pero que el pago del impuesto no esté a cargo del comercio sino de la industria productora. Por un lado, eso puede profundizar los incentivos para producir alternativas saludables, ya que existen productos masivos de bajo precio que tienen contenidos de azúcar o de sodio considerablemente más elevados que los de otros productos más caros. Por otro lado, poner la carga sobre la industria y no sobre el comercio facilita los retos logísticos que supone hacer el cobro sobre la base de contenidos insalubres y no sobre los precios del producto, y tiene una ventaja en el debate público: pone la carga sobre la industria y no sobre el comercio y el consumidor. El traspaso a precios puede resultar similar, pero no así la percepción de la ciudadanía.

5. Conclusiones

Colombia tiene un sistema tributario injusto e ineficiente. Al comparar el tamaño de su Estado con el de otros países y cotejar sus necesidades de financiación del gasto, queda claro además que el país debe incrementar el recaudo.

En este documento se ha presentado un diagnóstico de las principales fallas de los impuestos nacionales implementados en Colombia, y se han propuesto alternativas de reforma que contemplan la viabilidad de su implementación y buscan superar una difícil paradoja: el sistema, sin legitimidad, debe reformarse, pero la ausencia de legitimidad es un obstáculo directo para consensuar los cambios requeridos.

En el cuadro 3 se resumen las principales reformas discutidas en este trabajo, y se incluyen estimaciones sobre su impacto en el recaudo, en los casos en que los datos disponibles permitieron ese cálculo. Un estatuto tributario como el propuesto sería mucho más justo y eficiente, pues corregiría varias de las características indeseables del estatuto actual. Además, recaudaría más de 3 puntos del PIB adicionales, una vez alcanzado el horizonte de aplicación. Finalmente, si las reformas se aplican de manera gradual, se aprovecha la coyuntura propia de la crisis económica posterior a la pandemia y se hace énfasis en la legitimidad de las medidas, quizás se trate un estatuto posible.

Cuadro 3. Resumen de propuestas, horizonte de aplicación y recaudo aproximado esperado

Propuesta de reforma	Horizonte de aplicación	Recaudo o costo fiscal anual final estimado (en porcentajes del PIB)
Eliminar gradualmente toda renta exenta, descuento o tasa diferencial en el impuesto a la renta de las personas jurídicas	6 años	0,55%
Establecer un nuevo procedimiento para establecer beneficios, más exigente	Inmediato	s. d. ^a
Reducir gradualmente la tasa general de la renta corporativa hasta un 30%	6 años	-0,875%
Convertir el impuesto de industria y comercio (ICA) en un impuesto de renta empresarial local	Inmediato	s. d. ^b
Eliminar el descuento del ICA	Inmediato	0,50%
Incorporar las pensiones a los ingresos personales sujetos al pago de impuestos de las personas naturales	10 años	0,50%
Establecer que los dividendos recibidos por las personas naturales tributen como cualquier otro ingreso	Inmediato	0,11%
Eliminar todas las deducciones de la renta personal a un solo monto fijo máximo de 900 unidades de valor tributario (UVT) anuales	6 años	1,20%
Establecer una tasa marginal progresiva sobre los patrimonios superiores a 1.000 millones de pesos colombianos sin derecho a descuentos adicionales	Inmediato	1%
Eliminar los días sin IVA	Inmediato	0,05%
Gravar el carbón con la misma tasa por tonelada de carbono equivalente que se aplica a los demás combustibles fósiles y cuadruplicar la tasa sobre tonelada de CO ² emitida	Paulatino	0,12%
Retomar el debate truncado sobre los impuestos a los productos plásticos de un solo uso con una base gravable basada en el peso del empaque	Inmediato	0,001%
Establecer un impuesto a las industrias de alimentos ultraprocesados, que se incremente cuanto mayores sean las cantidades utilizadas de azúcar, sodio, etcétera	Inmediato	0,08%
Total		3,23%
Crear un impuesto complementario al carbono que elimine el subsidio a los combustibles	Paulatino	2% ^c

Fuente: Elaboración propia.

a No hay cálculos disponibles, pero se espera que la política reduzca el recaudo o represente un gasto.

b No hay cálculos disponibles, pero se espera que la política aumente el recaudo.

c En 2022, con los precios observados del petróleo y del combustible, el subsidio rondará el 2% del PIB. Ese valor se mantiene por fuera del total porque su monto fluctúa en función de esas dos variables. Si el precio internacional del petróleo cae, también lo hará el monto subsidiado con las normas actuales.

Bibliografía

- Alesina, Alberto, y Allan Drazen**, "Why are stabilizations delayed?", *American Economic Review*, vol. 81, núm. 5, diciembre de 1991, págs. 1170-1188.
- Angarita Tovar, Gabriel**, "¿Cuánto paga el 1% más rico? Desentrañando el gráfico más discutido de la Comisión de Beneficios", *La Tributaria*, 10 de abril de 2021, <www.latributaria.com/blog/lja225r25vihliddquu4436b7h7tmh1>.
- Arbeláez, M. A., Becerra, A., Benítez, M., Cadena, X., & Mejía, M. J.** (2021). Elementos para el diseño de un impuesto a alimentos y bebidas altos en sodio, grasas y/o azúcares en Colombia.
- Arboleda, David E., y Leopoldo Fergusson**, "Comments for 'Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios'", video, 19 de noviembre de 2020, <www.youtube.com/watch?v=j56crmMUBAM>.
- Banco Mundial**, Revisión de las finanzas públicas de Colombia, Banco Mundial, Washington, D. C., 2021.
- Becerra, Oscar et al.**, "Regresivo, excluyente e ineficiente: ¿qué hacer con el sistema de pensiones?", *Nota Macroeconómica* núm. 35, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2022, <repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/56381/nota-macroeconomica-35.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Cárdenas, Juan Camilo, Leopoldo Fergusson, y Mauricio García Villegas**, *La quinta puerta*, Planeta, Bogotá, 2021.
- Carranza, Juan Esteban et al.** (2018). "La industria colombiana en el siglo XXI", *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, núm. 87, noviembre, DOI: 10.32468/espe.87
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2019, LC/PUB.2019/8- P, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, 2019.
- Corficolombiana**, "FEPC y ECOPETROL: estabilidad de precios de los combustibles, ¿a qué costo?", *Informe del equipo de Análisis Sectorial y Sostenibilidad*, Corficolombiana, Bogotá, 22 de febrero de 2022, <investigaciones.corficolombiana.com/documents/38211/0/Perspectiva%20Sectorial%20Petroleo.pdf/5088fc4c-d13f-c8cd-22dd-c37740c2f41b>.
- DIAN**, Resolución "Por la cual se ajustan las tarifas del Impuesto Nacional a la Gasolina y al ACPM, y del Impuesto al carbono", 2022, <www.dian.gov.co/normatividad/Proyectosnormas/Proyecto%20Resoluci%C3%B3n%20000000%20de%2014-01-2022.pdf>.
- Fergusson, Leopoldo, Carlos A. Molina, y James A. Robinson**, "The weak state trap", *Economica*, vol. 89, núm. 354, abril de 2022, págs. 293-331, <onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/ecca.12399>.
- Filippini, Federico, y Hernando Zuleta**, "Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia", *Documento CEDE* núm. 2016-4, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá, enero de 2016, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932406>.
- Galindo, Luis Miguel et al.**, Efectos potenciales de un impuesto al carbono sobre el producto interno bruto en los países de América Latina. Estimaciones preliminares e hipotéticas a partir de un metaanálisis y una función de transferencia de beneficios, LC/TS.2017/58, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, junio de 2017, <repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41867/1/S1700590_es.pdf>.
- Giacobasso, Matías, et al.**, "Where Do My Tax Dollars Go? Tax Morale Effects of Perceived Government Spending", *NBER Working Paper* N.º 29789, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, febrero de 2022.

Global MNC Tax Complexity Project, “Tax Complexity Index”, 2022, <www.taxcomplexity.org>.

Junguito, Roberto, y Hernán Rincón, “La política fiscal en el siglo XX en Colombia: una visión global”, Coyuntura Económica, vol. 34, núm. 2, 2004, págs. 53-75.

Londoño-Vélez, Juliana, y Javier Ávila-Mahecha, “Enforcing wealth taxes in the developing world: Quasi-experimental evidence from Colombia”, American Economic Review: Insights, vol. 3, núm. 2, junio de 2021, págs. 131-148.

Lora, Eduardo, y Luis Fernando Mejía, eds., Reformas para una Colombia post-COVID-19. Hacia un nuevo contrato social, Fedesarrollo, Bogotá, 12 de abril de 2021.

O’Donoghue, Ted, y Matthew Rabin, “Present bias: Lessons learned and to be learned”, American Economic Review, vol. 105, núm. 5, 2015, págs. 273-79.

Organisation for Economic Co-operation and Development, “OECD Statistics”, 2019, <stats.oecd.org>.

Organización Panamericana de la Salud, Experiencia de México en el establecimiento de impuestos a las bebidas azucaradas como estrategia de salud pública, OPS, Ciudad de México, 2015, <iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18390/978-92-75-31871-3_esp.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Ministerio de Hacienda de Colombia, y Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, OCDE, Ministerio de Hacienda y DIAN, 2021, <www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>.

Sandel, Michael J., “What liberals get wrong about work”, The Atlantic, 2 de septiembre de 2020.

Solt, Frederick, “Standardized World Income Inequality Database”, 2022, <fsolt.org/swiid/#:~:text=The%20goal%20of%20the%20Standardized,cross%20c%20ountries%20and%20over%20time>.

The World Bank, “Carbon Pricing Dashboard”, s. f., <carbonpricingdashboard.worldbank.org>.

The World Bank, “World Bank Open Data: Indicators. Features indicators. Agriculture & rural development”, 2022, <data.worldbank.org/indicator>.

Zuleta, Hernando et al., “Sistema tributario territorial”, Nota Macroeconómica núm. 41, Universidad de Los Andes, Bogotá, mayo de 2022, <repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/57245/nota-macroeconomica-41.pdf>.

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 1](#)

Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID-19 y sus repercusiones en las políticas
Constantino Hevia y Andy Neumeyer

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 2](#)

Sugerencias para la Emergencia
Santiago Levy

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 3](#)

El impacto económico del COVID-19 en Venezuela: la urgencia del financiamiento externo
Daniel Barráez y Ana María Chirinos-Leañez

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 4](#)

Impacto socioeconómico del COVID-19 y opciones de política en Honduras
Andrés Ham

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 5](#)

COVID-19 y el shock externo: Impactos económicos y opciones de política en el Perú
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 6](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Argentina
María Laura Alzúa y Paula Gosis

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 7](#)

La cooperación financiera internacional frente a la crisis económica latinoamericana
José Antonio Ocampo

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 8](#)

COVID-19 y la protección social de las personas pobres y los grupos vulnerables en América Latina: un marco conceptual
Nora Lustig y Mariano Tommasi

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 9](#)

Impacto social y económico de COVID-19 y opciones de políticas públicas en Jamaica
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 10](#)

Impacto Social y Económico de la COVID-19 y opciones de políticas en Uruguay
Alfonso Capurro, Germán Deagosto, Federico Ferro, Sebastián Ithurralde y Gabriel Oddone

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 11](#)

El coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política
Andrés Álvarez, Diana León, María Medellín, Andrés Zambrano y Hernando Zuleta

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 12](#)

COVID-19 y vulnerabilidad: una mirada desde la pobreza multidimensional en El Salvador
Rodrigo Barraza, Rafael Barrientos, Xenia Díaz, Rafael Pleitez y Víctor Tablas

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 13](#)

Desafíos de desarrollo ante la COVID-19 en México. Panorama socioeconómico
Oficina del PNUD en México

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 14 A](#)

Lecciones del COVID-19 para una agenda de sostenibilidad en América Latina & Caribe
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 14 B](#)

Latinoamérica y el Caribe: Riqueza natural y degradación ambiental en siglo XXI
Diana Carolina León y Juan Camilo Cárdenas

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 15](#)

Impacto económico y social del COVID-19 y opciones de política en la República Dominicana
Sócrates Barinas y Mariana Viollaz

[PNUD LAC C19 PDS N.º. 16](#)

Nota técnica de Las Bahamas: Impacto del COVID-19 y opciones de políticas públicas
Manuel Mera

[PNUD LAC C19 PDS N°. 17](#)

Impulsando la recuperación socioeconómica en Paraguay –
Estrategias de reactivación frente al COVID-19
Oficina del PNUD en Paraguay

[PNUD LAC C19 PDS N°. 18](#)

El Coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en
América Latina
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín, Hugo Ñopo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 19](#)

Desafíos de la pandemia de COVID-19 en la salud de la mujer,
de la niñez y de la adolescencia en América Latina y el Caribe
Arachu Castro

[PNUD LAC C19 PDS N°. 20](#)

COVID-19 y educación primaria y secundaria: repercusiones
de la crisis e implicaciones de política pública para América
Latina y el Caribe
Sandra García Jaramillo

[PNUD LAC C19 PDS N°. 21](#)

Planeando una recuperación sostenible para la
pospandemia en América Latina y el Caribe
Mauricio Cárdenas and Juan José Guzmán Ayala

[PNUD LAC C19 PDS N°. 22](#)

COVID-19 en Bolivia: En la senda de la recuperación
del desarrollo
Oficina de PNUD Bolivia

[PNUD LAC C19 PDS N°. 23](#)

¿Necesitamos repensar la política de deuda en
Latinoamérica?
Federico Sturzenegger

[PNUD LAC C19 PDS N°. 24](#)

Respuestas para enfrentar la pandemia en América Latina y el
Caribe: el uso de programas de transferencias monetarias y
de sistemas de información de protección social
Guillermo M. Cejudo, Cynthia L. Michel y Pablo de los Cobos

[PNUD LAC C19 PDS N°. 25](#)

Los impactos del COVID-19 en la autonomía económica
de las mujeres en América Latina y el Caribe
Paola Bergallo, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli y Sabina
Bercovich

[PNUD LAC C19 PDS N°. 26](#)

El cementerio invisible del COVID-19: pérdidas
intergeneracionales para la niñez y adolescencia más pobre y
medidas para abordar una pandemia de desarrollo humano
Orazio Attanasio y Ranjita Rajan

[PNUD LAC C19 PDS N°. 27](#)

A resposta da proteção social à COVID-19 no Brasil
André Portela Souza, Lycia Lima, Camila Magalhaes, Gabriel
Marcondes, Giovanna Chaves, Juliana Camargo, Luciano
Máximo (FGV EESP Clear)

[PNUD LAC PDS N°. 28](#)

El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de
reforma
Leopoldo Fergusson y Marc Hofstetter

[PNUD LAC C19 PDS N°. 29](#)

The Economic Impact of the War in Ukraine on Latin America
and the Caribbean
Mauricio Cárdenas y Alejandra Hernández



PNUD América Latina y el Caribe
SERIE DE DOCUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA



www.latinamerica.undp.org

Agradecemos el apoyo de la Cooperación Española.

