

COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Marzo 18 de 2021



El detalle de la propuesta de ANIF en materia de renta a personas: mayor recaudo, equidad y eficiencia

Partimos de la base que, como lo mostramos en nuestro comentario anterior, una reforma fiscal que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, que aumente el recaudo tributario, lo vuelva más equitativo y haga más eficiente el gasto, ya no da espera. Al déficit estructural con el que cargamos hace años en nuestra carrera de persecución del gasto, hay que sumar la deuda que adquirió el país, por la llegada del SARS-CoV-2, para dar aliento a los hogares más vulnerables, sostener el empleo en pequeñas, medianas y grandes empresas y atender los retos en términos de fortalecimiento del sistema de salud. Además, no podemos perder de vista que las necesidades a futuro aumentarán. La buena noticia es que, si damos una mirada sólo al aspecto tributario, tenemos espacio para crecer y mejorar.

Como vimos en el *Comentario Económico del Día* 10 de marzo de 2021, las falencias del sistema tributario actual de Colombia giran en torno a cinco ejes. Primero, Colombia recauda poco en un escenario de necesidades sociales crecientes. En 2019, año pre-pandemia, el país alcanzó 19.7 puntos del PIB de recaudo total, o cerca de 14 puntos si se analiza sólo el gobierno nacional (aproximadamente \$150 billones), muy lejos del promedio de la OCDE (34%, para el total) y por debajo, incluso, de los países de la región. Segundo, tenemos una base de contribuyentes muy pequeña sobre la que recae una alta carga tribu-

ria. Sólo por traer algunas cifras que sorprenden, el 80% del impuesto de renta recae sobre las personas jurídicas y el 20% sobre las naturales. Esa proporción es inversa a la de la mayoría de los países del mundo. Peor aún, de las cerca de 22 millones de personas ocupadas sólo 3.4 declaran renta y aproximadamente 1.6 efectivamente terminan pagando el impuesto. Tercero, tenemos un estatuto tributario plagado de exenciones. Únicamente por concepto de IVA, según los cálculos recién actualizados por el Gobierno Nacional, cada año, las exenciones le cuestan al país más de 4.9 puntos del PIB de recaudo (casi \$52 billones de pesos). Cuarto, es un sistema bastante inequitativo porque depende mucho del IVA y, de manera importante, las exenciones y excepciones, tanto en renta como en IVA, favorecen a las personas de mayores ingresos. Finalmente, la complejidad del sistema impositivo y las distorsiones creadas por la coexistencia de diferentes impuestos pequeños y/o regionales, hacen que sea difícil pagar impuestos y que se abra la puerta para la evasión y la elusión, lo que termina agravando el resto de problemas.

En ANIF consideramos que todos esos vacíos son oportunidades ahora. Podemos pasar a tener una base de contribuyentes amplia y, con eso, empezar a depender más de un impuesto progresivo. Tenemos la oportunidad de favorecer el empleo y la inversión

Pág. 1

y de simplificar una estructura que se ha tornado sumamente compleja. Podemos, en fin, avanzar hacia un sistema más equitativo que redistribuya los ingresos de mejor manera. Ese es el único espíritu de las propuestas de ANIF que ya circulan y que, como esperábamos, han dado de qué hablar. Por eso, en este *Comentario Económico del Día* queremos aclarar y profundizar varios de los puntos que proponemos para la reforma del impuesto de renta para personas naturales, algo que también haremos después para nuestra propuesta de reestructuración del IVA. Es importante mencionar que la progresividad del impuesto de renta en personas naturales es el eje central de lo que proponemos y que, a la larga, lo que busca es que la redistribución del ingreso tenga mayor incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La deuda que tenemos con una estructura que recaude más y mejor la cargamos hace tiempo, más aún cuando el recaudo tributario es la única fuente de financiamiento del gasto social. Si queremos tener acceso a mejores servicios de salud y educación, si queremos empezar a cerrar brechas de necesidades básicas insatisfechas, todos tenemos que contribuir. Todos, en la medida de nuestras posibilidades, tenemos que vernos representados en el aporte.

I. Contexto de necesidades crecientes en el corto y mediano plazo

Lo primero que hay que decir es que las propuestas parten de una proyección de las necesidades de gasto del país en los próximos 10-15 años. Como dijimos unas líneas antes, la capacidad para generar ingresos de Colombia no es consistente con su nivel de gasto. Prueba de ello, es que hemos arrastrado durante años un déficit estructural (los ingresos siempre han estado por debajo de los gastos) del orden de 2 a 2.5% del PIB. Si a eso le sumamos la deuda generada por la pandemia, las necesidades podrían ascender, según estimaciones del Gobierno Nacional, a 8.6% del PIB en 2021. Además, de acuerdo con nuestros cálculos,

en la próxima década surgirán necesidades de gasto adicionales en salud, educación, infraestructura y de las nuevas necesidades de política (básicamente transferencias), que estimamos sumarían, en conjunto, aproximadamente 15 puntos del PIB. En resumen, las necesidades totales podrían llegar a estar alrededor de 24% del PIB para los próximos 15 años, incluyendo el déficit estructural y el que se generó este año como consecuencia de la pandemia (ver *Informe Semanal* del 4 de marzo de 2021).

Para financiar ese gasto creciente debemos recurrir a diversas fuentes, entre lo que se obtendrá vía crecimiento económico y la formalización de una parte de la población y de las firmas, sumado a los ingresos adicionales fruto de la reducción de la evasión y la elusión. El faltante sólo puede llegar a través del recaudo, que debe ser gradual y creciente hasta el año 2030. Por ahora, la prioridad está en recaudar, en el muy corto plazo, 2% del PIB. Los cambios que proponemos para el pago del impuesto de renta de personas naturales tienen el potencial de recaudar 0.8% del PIB adicional año a año. Además, insistimos, las reformas que planteamos tendrían un gran impacto en la progresividad del sistema.

II. Impuesto de renta a personas naturales: el aporte será en función de los ingresos

La revisión del impuesto de renta, tanto a las personas jurídicas como naturales, debe ser uno de los ejes centrales de la reforma que se avecina. Lo primero que debemos entender es que, como ya se mencionó, Colombia tiene un recaudo muy bajo si se compara con países del mismo nivel de desarrollo o con nuestras propias necesidades de gasto. Una realidad que se refleja en la baja representación que tiene el impuesto de renta en el recaudo nacional. Si tomamos como referencia el año 2019, el recaudo por concepto de renta representó 6.4% del PIB, mientras que para el promedio de los países de la OCDE la cifra estaba por el orden de 11.5%, casi

el doble. Ahora, países de la región como México y Chile presentaron cifras de recaudo de impuesto a la renta superiores al 7.5% del PIB. Un segundo tema importante por revisar es la incidencia del impuesto y lo que eso significa en términos de generación de empleo e inversión. Como ya dijimos, en Colombia el impuesto de renta recae en mayor medida sobre las empresas. En cambio, ocurre todo lo contrario en otros países de la OCDE, donde la proporción es exactamente inversa. De hecho, el país se encuentra en la otra orilla con respecto a las recomendaciones internacionales y la teoría económica.

Pero más allá de eso dos factores estructurales que nos dejan al descubierto frente a otros países, recomponer el impuesto de renta de personas naturales es indispensable para avanzar hacia un sistema de recaudo progresivo, fin último de nuestras propuestas. Esa transición necesaria implica revisar las tarifas marginales y el umbral desde el cual las personas deben empezar a declarar y contribuir, que hoy en día es muy alto.

El esquema tributario actual parte de la invisibilidad económica de millones de personas, tanto por el lado del aporte, así como por el del beneficio. Veámoslo con dos ejemplos concretos. Sobre el primer aspecto, como ya mencionamos unas líneas antes, sólo 3.4 millones de personas declaran renta y aproximadamente 1.6 efectivamente pagan el impuesto, cifras, por decir lo menos, alarmantes. Eso se debe a que Colombia, en comparación con otros países, tiene uno de los tramos exentos en renta de personas naturales más amplio. De hecho, el tramo exento en Colombia corresponde a 1.75 veces el PIB per cápita (cerca de \$37 millones anuales). En países como Chile y Brasil esa cifra está por el orden de 0.7 y en países como México y Perú el pago de im-

puesto de renta empieza desde ingresos equivalentes al PIB per cápita. Ahora, sobre el segundo punto, el esfuerzo que tuvo que hacer el Gobierno Nacional con la llegada del SARS-CoV-2 para ampliar la base de beneficiarios de los giros de programas sociales, demostró que la estructura de distribución y focalización es por completo deficitaria en el país y que hay un buen número de colombianos que no llegan a ser beneficiarios del sistema, simplemente porque el Estado no sabe quiénes son.

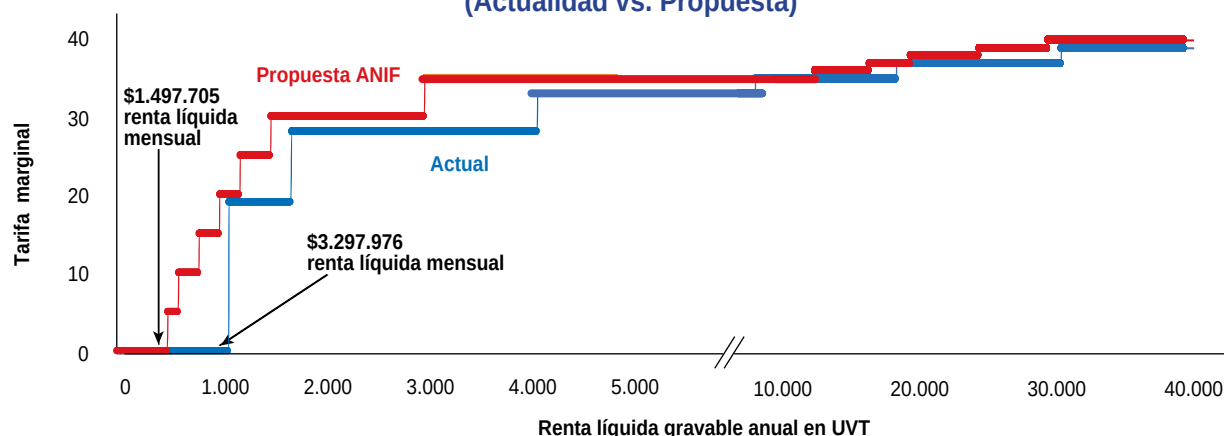
Visto desde esa óptica, nuestra propuesta sobre el pago de impuesto de renta parte de la necesidad de ampliar la base de personas naturales que declaran y contribuyen. Lo anterior, a través de un esquema progresivo que, dicho en palabras sencillas, haga pagar más a quienes tienen la capacidad de hacerlo (tarifas marginales altas) y menos a quienes no (tarifas marginales bajas). En el Gráfico 1 presentamos la estructura general actual de las tarifas marginales del impuesto a la renta y los límites a partir de los cuales se aplican las diferentes tarifas (línea azul). Además, proponemos una nueva estructura marginal con gradientes con menos saltos y mucho más progresiva (línea roja). Pasemos a analizar las dos estructuras.

Ahora, con el fin de hacer clara nuestra propuesta y la comparación con el esquema actual, queremos explicar primero en detalle los conceptos de renta líquida gravable, tarifa marginal y tasa efectiva. La mejor manera de hacerlo es a través de un ejemplo. En el esquema actual, una persona con una renta líquida gravable¹ de 1090 UVT², que equivale a \$3.3 millones mensuales (\$4.7 de ingresos brutos), tiene una tarifa marginal de 0%. Es decir, no paga nada. Ahora, una persona de 1700 UVT, correspondientes a una líquida gravable de \$5.1 millones (y a \$7.3 de ingreso bruto mensual), tiene una tarifa marginal de

¹ Es importante hacer una precisión. El cálculo para el pago de impuestos no se hace sobre el ingreso total que percibe una persona sino sobre la renta líquida gravable, que corresponde a todos los ingresos menos descuentos, deducciones y costos necesarios para el desarrollo de la actividad por la cual se perciben ingresos. En nuestro análisis asumimos deducciones del 30%.

² La Unidad de Valor Tributario es la medida equivalente a pesos utilizada para determinar las diferentes obligaciones tributarias. Para 2021 la DIAN la fijó en \$36.308 pesos.

Gráfico 1. Estructura marginal del impuesto de renta (Actualidad vs. Propuesta)



Fuente: elaboración ANIF con base en artículo 241 del Estatuto Tributario.

19%. Eso significa que, sobre los primeros 1090 UVT tiene una tarifa de 0%, pero sobre el marginal (los ingresos superiores a los 1090 UVT) una tarifa de 19%. Es decir, paga una tarifa de 19%, no sobre el total de su renta líquida (\$5.1 millones), sino sobre 610 UVT (\$1.8 millones mensuales), la diferencia entre 1090 UVT y 1700 UVT. Ahora bien, aunque la tarifa marginal es de 19%, la tarifa efectiva respecto al ingreso bruto (lo que realmente paga como proporción del ingreso bruto), es del orden del 5%.

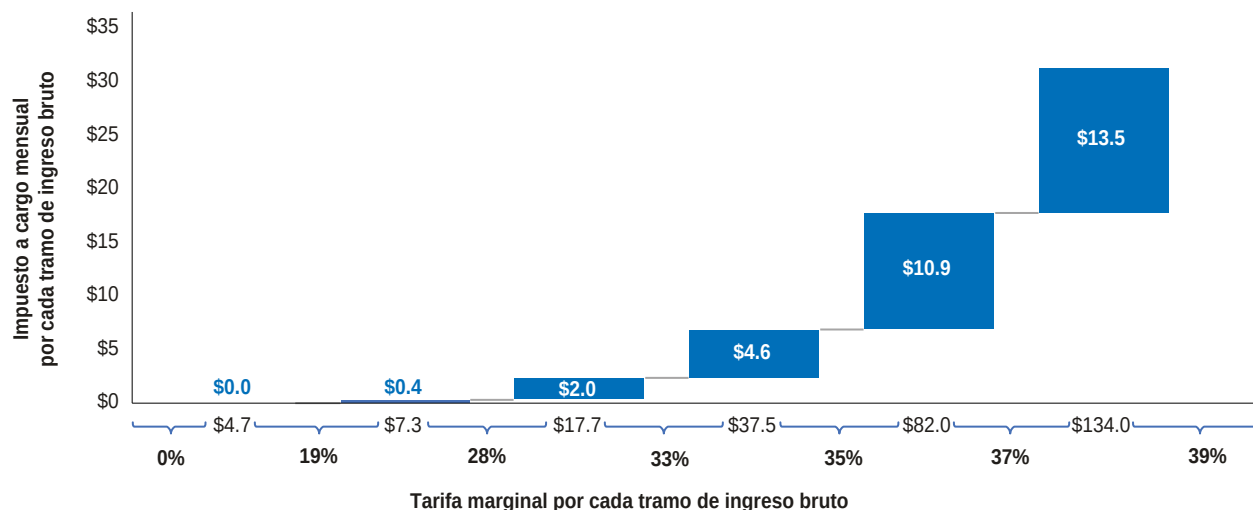
Dicho eso, lo primero que vale la pena resaltar es que, actualmente, el tramo exento de renta líquida gravable llega a aproximadamente \$3.3 millones que, si suponemos se obtuvieron luego de aplicar deducciones del orden del 30%, corresponde a \$4.7 millones de ingreso bruto. Es decir que, sobre esos ingresos la tarifa marginal es 0%. Después hay un salto hasta un monto cercano a \$5.1 millones mensuales de renta líquida, que corresponde a \$7.3 millones de ingreso bruto, segmento sobre el cual la tarifa es del 19%. Luego se da un nuevo salto hasta los \$12.4 millones al mes de renta líquida, que corresponden a \$17.7 millones de ingreso bruto, segmento

al que le corresponde una tarifa marginal del 28%. Para los tramos siguientes los pasos son más progresivos (ver Gráfico 2). A todas luces se ve, como ya mencionamos, que el tramo exento es muy amplio y los primeros saltos en magnitud de las tarifas son muy abruptos.

Como muestra el Gráfico 2, en el esquema actual, el impuesto total a cargo de todos los ingresos mensuales superiores a los \$134 millones al mes, se obtendría acumulando el impuesto por cada uno de los tramos anteriores (es decir, un valor total aproximado de \$31.3 millones al mes), sumado a lo equivalente de aplicarle la tarifa máxima de 39% al valor excedente.

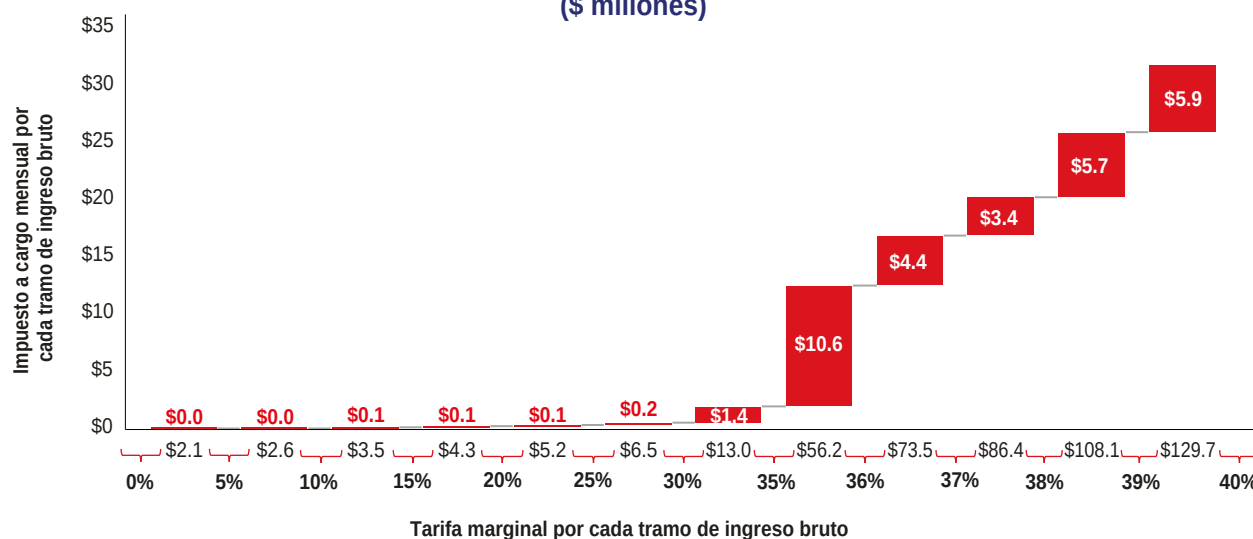
En cambio, nuestra propuesta parte de un nuevo umbral sobre el que se empieza a declarar y pagar renta y de un aumento gradual de las tarifas marginales. Primero, se mantendría un tramo exento hasta ingresos cercanos a \$2.1 millones mensuales (que equivalen a \$1.5 millones de renta líquida gravable mensual), es decir una tarifa de 0%. A partir de ahí, se propone una estructura progresiva, con tarifas marginales bajas, que oscilan entre

Gráfico 2. Esquema actual de tarifas marginales en función del ingreso bruto mensual (\$ millones)



Nota: las tarifas marginales aplican sobre la renta líquida gravable.
Fuente: elaboración ANIF con base en el artículo 241 del Estatuto Tributario.

Gráfico 3. Propuesta ANIF para el esquema de tarifas marginales en función del ingreso bruto mensual (\$ millones)



Nota: las tarifas marginales aplican sobre la renta líquida gravable.
Fuente: elaboración ANIF.

el 5 y el 15%. A partir de cifras cercanas a los \$6.5 millones de ingresos (brutos) mensuales, es decir, \$4.5 millones de renta líquida al mes, las tarifas marginales estarían entre el 20% y el 25%. Luego, hasta los \$13 millones brutos al mes (renta líquida del orden de \$9 millones que corresponden a) la tarifa sería del 30%. Finalmente, para los ingresos mayores se propone una tarifa escalonada que empieza en el 35% y sube de manera gradual hasta el 40% para los ingresos superiores a \$129.7 millones (equivalente a \$90.7 millones de renta líquida), ver Gráfico 3.

Así, por ejemplo, bajo la nueva estructura propuesta, ilustrada en el Gráfico 3, una persona de ingresos mensuales superiores a los \$129.7 millones al mes, debería pagar un monto cercano a los \$31.8 millones al mes (que corresponden al acumulado del impuesto a cargo de los tramos anteriores), más lo equivalente de aplicarle la tarifa máxima, ahora de 40%, al valor excedente.

En el Cuadro 1 ilustramos, para cinco casos de ingresos distintos, el pago de impuesto de renta que aplicaría en cada uno de los escenarios. El ejercicio aclara varios puntos que por lo general generan confusión. Por ejemplo, quien tiene un ingreso bruto por

\$1.5 millones mensuales, después de deducciones (que se estiman alrededor del 30%) tendrá un ingreso gravable de poco más de \$1 millón de pesos y no será sujeto de pago de ningún tipo (tarifa efectiva de 0%). Entonces, de acuerdo con el esquema propuesto, se empezaría a contribuir realmente por un ingreso bruto mensual cercano a los \$2.2 millones, a tarifas efectivas muy bajas, cercanas a 0.5% del ingreso bruto mensual. La tarifa efectiva de tributación aumenta en función de los ingresos, por eso lo que efectivamente paga una persona que tiene ingresos mensuales de \$50 millones sería cercano al 22%, mientras que para una persona de ingresos de \$200 millones ese valor sería cercano a 35% (ver Gráfico 4).

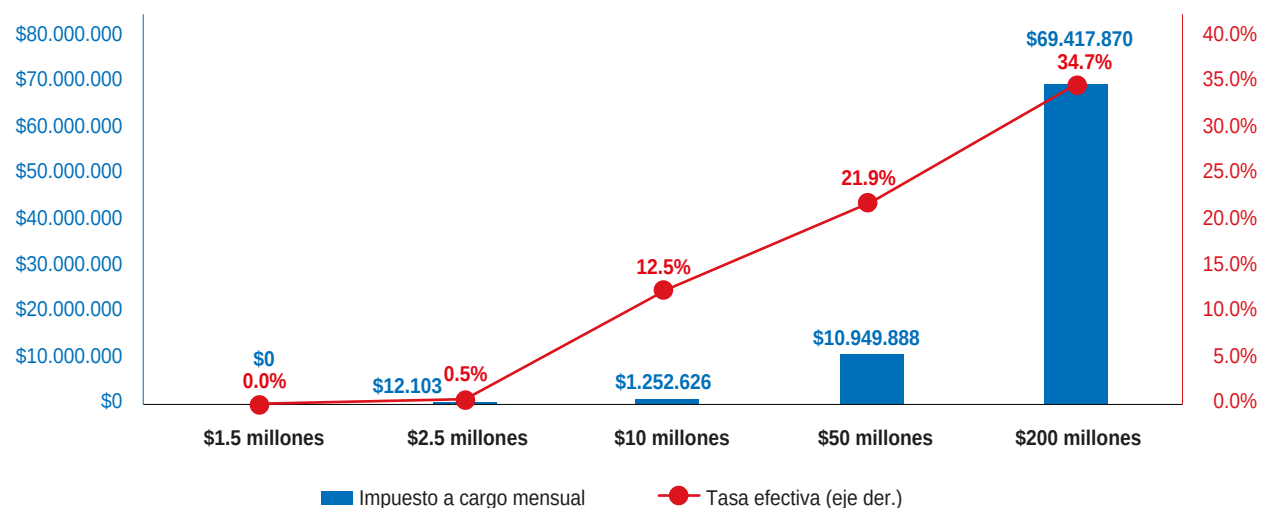
Ahora bien, para entender el valor de lo que proponemos detengámonos un momento en la manera en la que se distribuye el ingreso en Colombia. Como se ve en el Gráfico 5, el grueso de la población tiene ingresos brutos mensuales entre \$1 millón y los \$2 millones de pesos, tramos sobre lo que, como vimos, el pago de impuesto de renta sería 0. En nuestra propuesta se empieza a aportar (de manera progresiva y acorde al nivel de ingresos) desde donde marca la línea roja que, como ya sabemos, corresponde a los 2.2 millones de ingreso bruto.

**Cuadro 1. Impuesto a cargo según ingreso bruto según la propuesta de ANIF
(UVT 2021 = \$36.308)**

	\$1.5 millones	\$2.5 millones	\$10 millones	\$50 millones	\$200 millones
Ingreso bruto -mensual	\$1.500.000	\$2.500.000	\$10.000.000	\$50.000.000	\$200.000.000
Deducciones (30% o tope en UVT) -mensual	\$450.000	\$750.000	\$3.000.000	\$15.000.000	\$15.249.360
Ingreso gravable -mensual	\$1.050.000	\$1.750.000	\$7.000.000	\$35.000.000	\$184.750.640
Impuesto a cargo -anual	-	\$145.232	\$15.031.512	\$131.398.652	\$833.014.444
Impuesto a cargo -mensual	-	\$12.103	\$1.252.626	\$10.949.888	\$69.417.870
Tarifa efectiva (vs. ingreso bruto)	0.0%	0.5%	12.5%	21.9%	34.7%

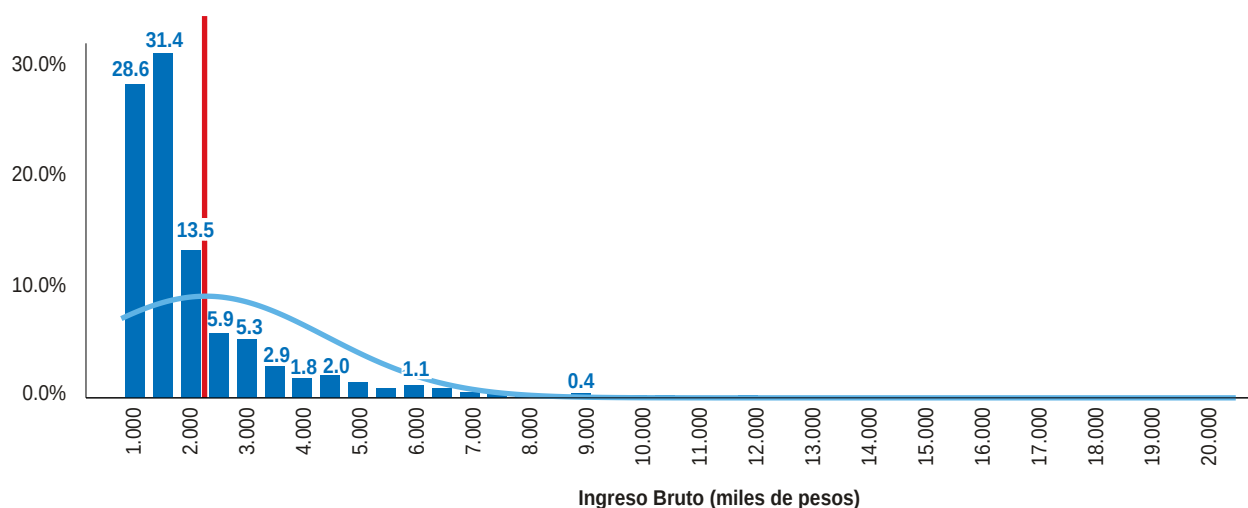
Fuente: elaboración ANIF.

Gráfico 4. Comparación del impuesto a cargo y las tarifas efectivas de tributación según ingreso bruto



Fuente: elaboración ANIF.

**Gráfico 5. Distribución del ingreso en Colombia
(Ingreso bruto mensual en niveles de la población mayor de 18 años que devenga más de 1 SMLMV)**

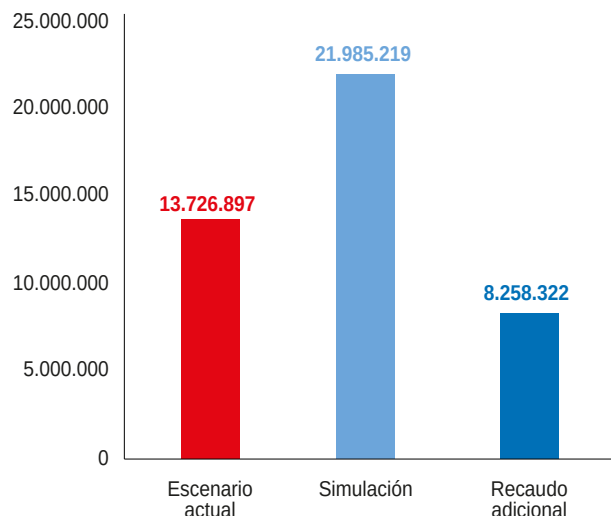


Nota: los individuos a la derecha de la línea roja serían los contribuyentes en la nueva estructura propuesta.
Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

En el Gráfico 6 se puede constatar que, de aplicar la nueva estructura que proponemos, se obtendría un recaudo adicional aproximado de \$8.2 billones, es decir 0.8% del PIB. Más importante aún, con el Gráfico 7, donde para ver el impacto de la reforma dividimos a la población en 20 grupos, cada uno con 5% del total en función de su ingreso, queda claro que la estructura de renta que planteamos amplía la base de contribuyentes y mejora la progresividad del impuesto. De los cerca de 1.6 millones de contribuyentes de hoy en día (4.7% de la población mayor de 18 años) pasaríamos a una cifra cercana a los 5.3 millones (15.8% de los mayores de edad). Sumado a eso y este es tal vez el factor más relevante, la mayor parte de los nuevos aportantes estaría concentrada en los grupos de población de más altos ingresos.

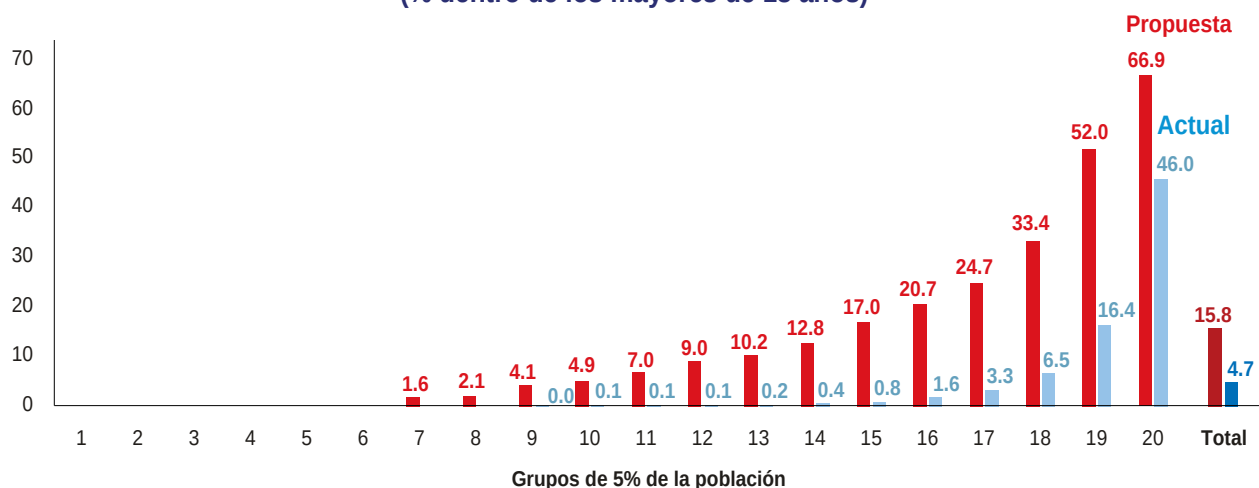
Como lo muestra el último gráfico, nuestra propuesta busca una completa progresividad en el pago de renta que se refleje en una mejor distribución del ingreso en Colombia, asegurando que las personas de más altos ingresos sean las que más aporten. Como debe ser. De hecho, el 10% de los individuos de ingresos

Gráfico 6. Recaudo adicional de impuesto a la renta de personas naturales (\$ millones, 2019)



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

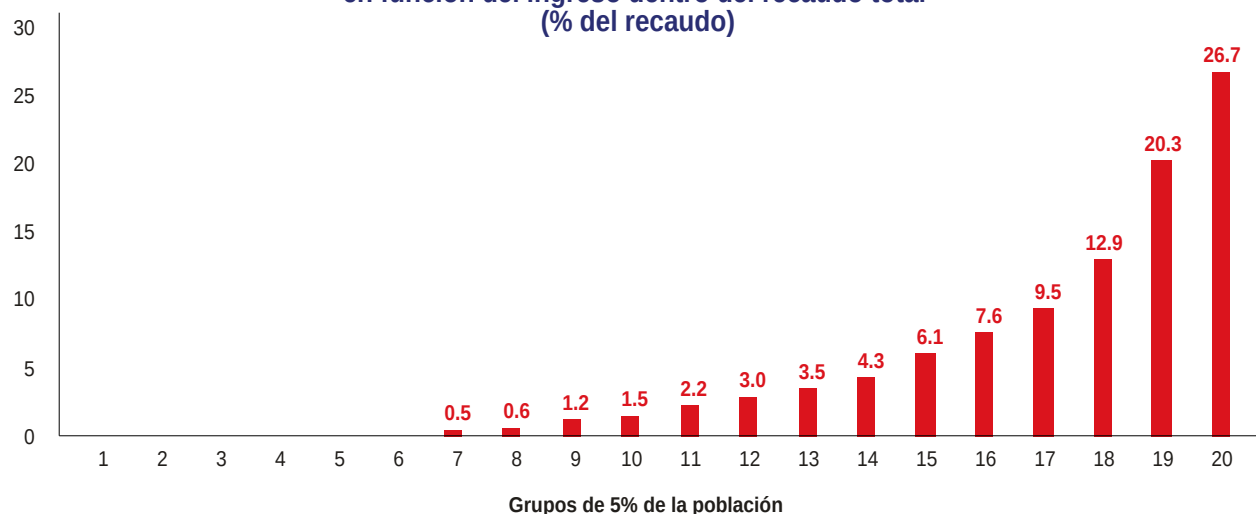
Gráfico 7. Porcentaje de personas naturales que pagan y pagarían renta por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (% dentro de los mayores de 18 años)



Nota: incluye contribuciones obligatorias.

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

**Gráfico 8. Participación por grupos de 5% de la población
en función del ingreso dentro del recaudo total
(% del recaudo)**



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

más altos contribuirían con el 47% del recaudo total propuesto (ver Gráfico 8). Además, el esquema que planteamos haría visibles a muchos individuos que hoy no están en las bases de datos de programas sociales y que, pese a ser vulnerables, no son beneficiarios de ayudas estatales, lo cual sería un gran primer paso hacia la construcción de una nueva política social basada en transferencias generales. Finalmente, al ampliar la base de contribuyentes empezaríamos a recorrer el camino que Colombia debió emprender hace tiempo: hacer cumplir el pacto social, en el que todos contribuimos, de acuerdo con nuestras capacidades, en el desarrollo del país.

III. Conclusiones y próximas entregas

En este *Comentario Económico del Día* profundizamos en nuestra propuesta concreta de reforma de los impuestos directos que pagan las personas na-

turales. Ese será uno de los puntos clave sobre los cuales deberá desarrollarse la reforma fiscal y uno de los ejes que permitirá aumentar el recaudo tributario de manera más progresiva.

Los pilares de los análisis aquí presentados para el impuesto de renta para las personas naturales son:

- Implementar una nueva estructura de tarifas marginales (presentamos el detalle de un sistema con gradientes con menos saltos y mucho más progresivo).
- Ampliar la base de personas naturales que declaran y pagan renta (consistente con su nivel de ingresos), a partir de un cambio significativo en el umbral sobre el cual las personas empiezan a declarar.
- Simplificar el ET para reducir las exenciones y deducciones.

Estimaciones de mayor recaudo y otros resultados esperados:

- Con la ampliación de la base de declarantes y contribuyentes del impuesto de renta, pasaríamos de 1.6 millones de individuos que contribuyen hoy en día (4.7% de la población mayor de 18 años) a aproximadamente 5.3 millones (15.8 % de los mayores de edad). Los nuevos contribuyentes estarían concentrados en el 15% de la población de más altos ingresos.
- Se visibilizaría a muchos individuos que hoy no son pobres (y por lo tanto no están en las bases de datos de programas sociales), pero sí son vulnerables y en ese sentido sujetos de ayudas y subsidios por parte del Estado.
- La propuesta para el pago de impuesto de renta de personas naturales llevaría a un aumento del recaudo en 0.8% del PIB con respecto a un escenario sin reforma.

Tal como hemos mencionado, en los años que vienen el país debe aumentar los ingresos tributarios

para financiar el déficit estructural y las necesidades crecientes, unas de corto plazo (aquellas derivadas de la pandemia) y otras de largo plazo (asociadas al gasto social y de infraestructura que se requiere para mejorar la productividad). Con las propuestas aquí consignadas hemos hecho un aporte significativo a la meta de recaudo en el corto plazo.

Para completar el panorama de las propuestas sobre la reforma fiscal, en las próximas entregas haremos, primero, una profundización de nuestras propuestas para la reestructuración del IVA. Segundo, haremos una propuesta sobre una nueva estructura marginal para el impuesto al patrimonio. También, hablaremos sobre los impuestos a las empresas, el régimen simple de tributación y los dividendos. Finalmente, avanzaremos en la propuesta de reestructuración de la política social basada en transferencias generalizadas a los hogares, removiendo paulatinamente los subsidios pensionales. En ese último documento haremos el análisis agregado de nuestras propuestas, revisando lo que implican en términos de recaudo y su impacto sobre las cifras de pobreza y la distribución del ingreso, antes y después de impuestos y transferencias.

Equipo ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Carlos Felipe Prada L.

Investigador Jefe de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigadores de ANIF

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniela Escobar L.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.

Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Martha Lucía Silva B.
Camilo Solano C.

Pasante de Investigación

Samuel Malkun M.