



Las propuestas de ANIF para mejorar los impuestos al patrimonio, los dividendos y a las empresas

En lo corrido de los último dos meses, ANIF ha aportado al debate acerca de la Reforma Fiscal con una serie de publicaciones en las que se han estudiado las necesidades del país en la próxima década, las falencias y vacíos del sistema tributario actual y las oportunidades concretas que vemos para reformar algunos impuestos y crecer en recaudo.

En este *Comentario Económico del Día* nos enfocamos en nuestras propuestas de revisión y reestructuración de tres impuestos específicos. En primer lugar, abordamos el impuesto al patrimonio, con una propuesta de modificación completa que consiste en pasar de una tarifa plana a una estructura marginal progresiva y con un umbral más bajo. Después, nos centramos en el impuesto a los dividendos, para el cual consideramos que la intervención debe apuntar a la simplificación de su estructura, que es extremadamente compleja. Finalmente, en cuanto al impuesto de renta para las personas jurídicas, nuestras propuestas se enfocan en simplificar el sistema y eliminar algunas exenciones que deterioran el recaudo. En particular, consideramos que es importante eliminar tanto el tratamiento sectorial diferenciado en el impuesto de renta, así como el descuento al impuesto de renta por el pago del ICA.

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

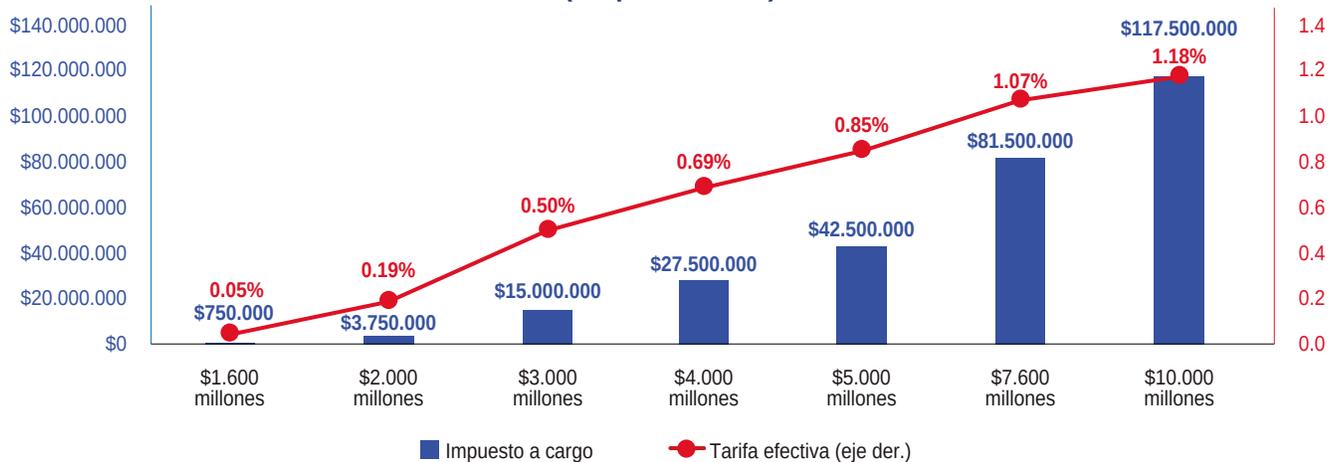
Desde ANIF proponemos un cambio sustancial en el impuesto al patrimonio, a través de la creación de una estructura de tarifas marginales para el compo-

nente de personas naturales durante los próximos cuatro años. La tarifa plana actual de 1% para los patrimonios superiores a \$5.000 millones es poco efectiva. De hecho, si lo vemos en términos de recaudo, en 2019, año previo al inicio de la pandemia por el SARS-CoV-2, se llegó a recaudar un valor cercano a los \$852 mil millones (menos de 0.1% del PIB) por concepto de patrimonio. A nuestro juicio, eso se debe, primero, a que se empieza a cobrar desde un nivel muy alto y, segundo, a que la estructura actual genera incentivos para dividir patrimonios y así eludir el pago del impuesto.

Bajo ese contexto, en ANIF proponemos un sistema de gradientes que imponga una tarifa marginal para diferentes tramos, a partir de un umbral de patrimonios líquidos superiores a los \$1.500 millones. Para un valor de patrimonio entre \$1.500 y \$2.000 millones se propone una tarifa marginal de 0.75%. Ahora, para el patrimonio entre \$2.000 a \$2.500 millones la tarifa sería de 1%. Para el siguiente tramo, de los \$2.500 a los \$4.000, correspondería una tarifa de 1.25%. Finalmente, una tarifa marginal de 1.5% para los valores de patrimonio líquido que excedan los \$4.000 millones.

Bajo el esquema actual, una persona con un patrimonio líquido de \$5.000 millones paga \$50 millones de impuesto. Mientras que, como se puede ver en el Gráfico 1, esa misma persona pagaría una cifra cercana a los \$43 millones, correspondientes a acumular el impuesto a cargo para cada uno de los tramos de patrimonio. La ventaja de nuestra propuesta es que se ampliaría la base de contribuyentes de manera significativa, al pasar de cerca de 7 mil aportantes

Gráfico 1. Ejemplos del impuesto a cargo anual según patrimonio líquido (Propuesta ANIF)



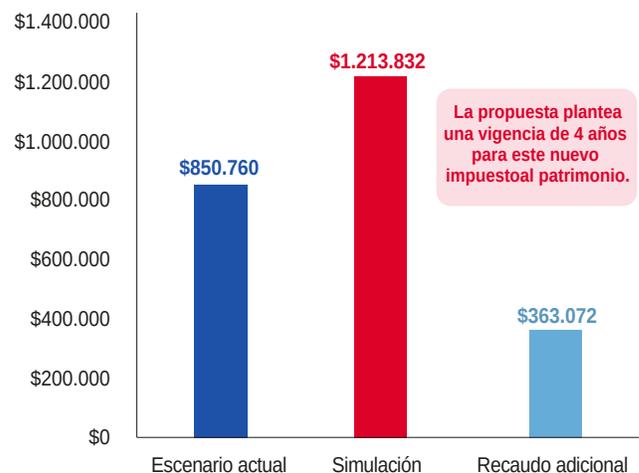
Fuente: Elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

actuales a una cifra cercana a los 30 mil. Sumado a eso, se limitaría el incentivo a fragmentar el patrimonio para evitar el pago del impuesto (por ejemplo, a través de sucesiones en vida, donaciones y demás figuras legales).

Como se observa en el Gráfico 2, calculamos, a partir de los datos de las declaraciones de la DIAN y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)¹, el recaudo que se obtendría con la nueva estructura de tarifas marginales a los patrimonios que proponemos. El recaudo se ampliaría hasta los \$1.2 billones al año, es decir, estaríamos hablando de un incremento cercano a los \$363 mil millones (0.04% del PIB).

Nuevamente, la estructura marginal propuesta asegura la progresividad del impuesto (ver Cuadro 1). De hecho, el grueso del recaudo proviene de los patrimonios superiores a los \$4.000 millones. También vale la pena destacar que las tarifas efectivas sobre el patrimonio son inferiores a 1% (en promedio).

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



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

¹Vale la pena mencionar que ha sido muy difícil acceder a la información tributaria a nivel individual (debidamente anonimizada). Hemos tenido que recurrir a las encuestas del DANE para reconstruir la estructura de ingresos y patrimonio de los individuos y así poder simular el impacto de nuestras propuestas.

**Cuadro 1. Recaudo estimado con la nueva estructura al patrimonio
(Propuesta ANIF)**

| Patrimonio | (millones) | Tarifa marginal | Patrimonio líquido (millones) | Recaudo (millones) | Tarifa efectiva (promedio) |
|--------------|-------------|-----------------|----------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| >0 | 1.500 | 0% | | | 0.0% |
| >1500 | 2.000 | 0.75% | \$17.801.824 | \$17.931 | 0.1% |
| >2000 | 2.500 | 1.00% | \$16.467.717 | \$45.142 | 0.3% |
| >2500 | 4.000 | 1.25% | \$39.949.822 | \$166.155 | 0.4% |
| >4000 | En Adelante | 1.50% | \$103.892.761 | \$ 984.604 | 0.9% |
| Total | | | \$ 178.112.124 | \$1.213.832 | 0.7% |

Fuente: Estatuto Tributario.

Es importante recalcar que, como lo mencionamos antes, la propuesta sobre el nuevo impuesto marginal al patrimonio es temporal, con una vigencia inicial de cuatro años. Tiempo en el que se deberá sufragar gran parte de la deuda adquirida por los costos asociados a la pandemia por el SARS-CoV-2.

II. Impuesto a los dividendos: más simple y eficiente

Lo primero que hay que decir es que la Ley vigente que rige el impuesto a los dividendos tiene una estructura compleja y de difícil aplicación. De hecho, existe una tarifa para cada tipo de dividendo y según la sociedad que los distribuye. De manera general, están establecidos tres tipos. En primer lugar, aquellos que corresponden a utilidades que ya fueron gravadas (bajo la tasa corporativa vigente, 32% para el año gravable 2020) en cabeza de la sociedad que los distribuye (denominados dividendos no gravados). Segundo, aquellos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la

sociedad como resultado de exenciones y deducciones (denominados dividendos gravados). Por último, aquellos provenientes de utilidades de sociedades en el exterior. Así mismo, quienes reciben los dividendos (accionistas) pueden ser personas naturales o personas jurídicas con residencia fiscal colombiana o en el exterior. Nosotros nos enfocamos en el impuesto a los dividendos a personas naturales o jurídicas con residencia fiscal en Colombia.

El Cuadro 2 presenta las tarifas impositivas vigentes para dividendos con cargo a utilidades generadas a partir del 1 de enero de 2017. Como se puede ver, las personas naturales, residentes fiscales en Colombia, que reciben dividendos provenientes de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad, están sujetas a una tarifa marginal de 0% hasta los 300 UVT (que corresponden a \$10.892.400) y del 10% para aquellos superiores al mismo límite de los 300 UVT. Ahora, los dividendos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la sociedad deben ser sujetos al impuesto de renta corporativo vigente y, sobre el valor restante, se aplican las mismas tari-



Cuadro 2. Estructura actual-impuesto a los dividendos para personas jurídicas y naturales residentes en Colombia

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

Fuente: Estatuto Tributario.

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

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

La explicación apenas presentada demuestra que para hacer el impuesto a los dividendos más eficiente se debe simplificar su estructura, esa es nuestra principal postura. Actualmente, no se conoce con toda certeza el valor del recaudo por dividendos precisamente por la complejidad del impuesto, algunas estadísticas preliminares estiman que es de aproximadamente \$400 mil millones. Recientemente, el Gobierno Nacional ha divulgado que tiene la intención de aumentar la tarifa marginal del 10 al 15% para dividendos superiores a \$10.892.400 (300 UVT). Pero, consideramos que antes de seguir modificando las tarifas, se debe organizar y simplificar la interacción del impuesto con la renta corporativa y con los tratamientos especiales.

De acuerdo con el análisis anterior, nuestra propuesta se puede resumir en tres puntos fundamentales. (i) Incrementar de manera moderada la tarifa marginal vigente para los dividendos en el caso en



el que el accionista es una persona natural. De esta manera, podemos mantener cierta estabilidad que hemos logrado desde el 2019 (nuestra propuesta es de 2.5 puntos porcentuales); (ii) aplicar la estructura de tasas marginales propuesta por ANIF para el impuesto de renta de personas naturales (ver *Comentario Económico del Día* 18 de marzo de 2021) a los individuos para los cuales los dividendos representen más del 75% del valor total de sus ingresos; y (iii) mantener el impuesto que se paga por concepto de dividendos cuando el accionista es una persona jurídica (7.5%), a título de retención en la fuente sobre la renta, únicamente para la sociedad que reciba los dividendos por primera vez. Consideramos que esos ajustes pueden ser el primer paso para simplificar el impuesto y reducir los incentivos a la creación de empresas intermedias, entre la sociedad que distribuye los beneficios y el accionista, para eludir el impuesto. Además, esos pequeños cambios propuestos tienen el potencial de generar 0.05% del PIB de recaudo adicional año a año.

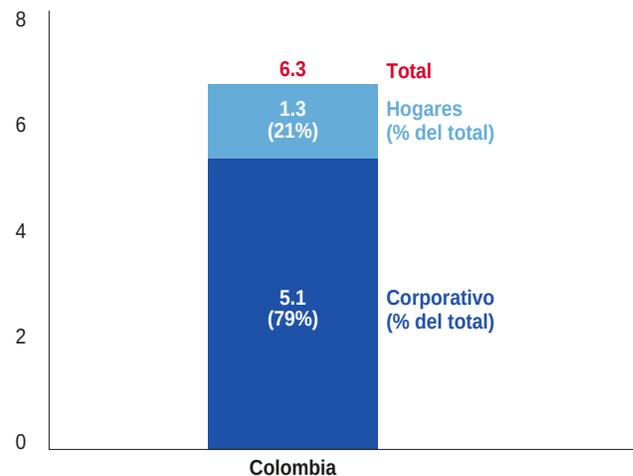
III. Propuestas para las personas jurídicas

• Impuesto de Renta

Como ya lo mencionamos en informes anteriores, la falta de progresividad es uno de los mayores problemas que tiene el sistema tributario colombiano. Esa situación se origina, sobre todo, en que la carga tributaria recae sobre unos pocos de manera desproporcionada. En Colombia casi el 80% del impuesto de renta está a cargo de las personas jurídicas y tan solo el 20% de las personas naturales. Esa realidad, además de atentar contra la generación de empleo y la inversión, se traduce en que la carga tributaria a personas naturales es muy alta dado que la base de contribuyentes es muy pequeña, (Gráfico 3).

Sumado a eso, si bien la Ley 2010 de 2019 estableció una senda de reducción de las tasas de renta corporativa (para el año 2020 fue de 32%, para el 2021

Gráfico 3. Recaudo Tributario del Impuesto de Renta (% del PIB, 2019)



Fuente: DIAN y MHCP. "Balance Gobierno Nacional Central".

será de 31% y 30% a partir del 2022), Colombia tiene tarifas bastante altas al comparar con otros países del mundo, (ver *Comentario Económico del Día* 10 de marzo de 2021). Es evidente que esa realidad genera incentivos adversos a la formalización. En particular porque más del 90% de las empresas son micro o pequeñas, así que, en vista de las condiciones, prefieren operar en la informalidad.

Ahora, hay que agregar un problema adicional. El impuesto de renta recauda cerca de 5.1% del PIB en cabeza de 480.000 contribuyentes, de los cuales 3.500 empresas, que se clasifican como grandes contribuyentes, aportan más del 70% del impuesto total. Sin embargo, según las cifras más recientes del Ministerio de Hacienda, los gastos tributarios asociados al impuesto de renta (exenciones, descuentos, deducciones y tarifas reducidas) se acercan a un punto del PIB (cerca de 10 billones de pesos). Deducciones que incluyen tratamientos diferenciales por sector, descuento del 50% por el pago del ICA, descuento del 100% del IVA pagado por la compra, importación o construcción de activos fijos reales productivos, en-





tre otras. Una cifra que no sorprende, pues en Colombia, para hacer frente a los desequilibrios que genera la excesiva carga impositiva sobre unos pocos, continuamente se introduce, reforma tras reforma, un repertorio de beneficios tributarios que, en los últimos 20 años, han generado regímenes especiales y numerosos beneficios. El costo de esa práctica en términos de recaudo es enorme y la complejidad que eso introduce al sistema no es menor.

Propuesta: aunque celebramos el plan de reducción de la tasa de renta corporativa, dadas las grandes necesidades fiscales que enfrenta el país proponemos que se retrase un año. Es decir, que para 2021 la tarifa del impuesto se mantenga en el nivel de 2020 (32%) y se retome la senda de reducción en 2022.

Las micro y pequeñas empresas son el motor de la generación de empleo en el país y representan más del 90% del empresariado de Colombia, así que, para dar un incentivo a la formalización, proponemos que reciban una tarifa inferior, del 22% sobre la base gravable.

Por último, deben desaparecer los tratamientos diferenciados que reciben las firmas. En particular las exenciones, excepciones, tarifas reducidas y sobretasas en función del sector económico.

• Régimen Simple de Tributación

El Régimen Simple de Tributación (RST), antes conocido como monotributo, se creó para simplificar y unificar el pago de impuestos y así reducir el valor complementario de los mismos. Pueden ser parte del régimen simple personas jurídicas o personas naturales que en el año gravable anterior registren ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, que no superen los 80.000 UVT (cerca de \$2.800 millones de pesos en 2021). Es una buena solución para empresas más pequeñas y fomenta la formalización empresarial, no solo por el hecho de unificar y sim-

plificar varios impuestos, sino por tener tarifas impositivas significativamente inferiores a la del impuesto de renta (1.5% a 14.5%).

En cuanto a recaudo, las cifras recientes de la DIAN muestran que a través del RST la Nación recibió \$73 mil millones en 2019 y aumentó a casi \$321.000 millones en 2020. Eso muestra que la aplicación del RST sí tiene beneficios para el país y que ha tenido impacto positivo en las finanzas públicas. En efecto, para enero del 2021 existían 31.190 inscritos, de los cuales 15.702 son personas jurídicas y las restantes 15.488 personas naturales.

Propuesta: es evidente que hay que fortalecer el RST. Queda claro que el sistema aporta a la visibilidad de nuevos agentes y contribuye a la formalización de personas tanto jurídicas como naturales. En ANIF estamos de acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en el sentido de simplificar aún más el RST y reevaluar el umbral de ingresos. Sobre el primer aspecto, existen elementos que complejizan el RST y es importante avanzar en su eliminación. Por ejemplo, que los contribuyentes deben evaluar las ganancias ocasionales por fuera del RST y bajo el régimen general, o que los ingresos no gravables no hacen parte de la base del impuesto unificado. Sobre el segundo punto, la Comisión asegura que el umbral de (cerca de \$770.000 USD) es alto, incluso bajo estándares internacionales. Eso da paso a que las empresas más grandes creen empresas más pequeñas para acogerse al régimen especial y así tributar menos.

• Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El ICA es la principal fuente de recaudo tributario para los municipios en el país. Los contribuyentes, o sujetos pasivos, son todas las personas jurídicas o naturales, sociedades o agentes a cargo de patrimonios autónomos que lleven a cabo actividades de comercio, industria o servicios (hecho generador) que estén sujetas a este tributo. La





base gravable² se constituye de todos los ingresos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el año gravable respectivo, lo que incluye comisiones y rendimientos financieros.

A pesar de que las características fundamentales del ICA las determina el Congreso de la República, son los Concejos Municipales los encargados de fijar las tarifas para cada actividad, dentro de unos rangos establecidos³. Si lo vemos en detalle, el impuesto es altamente regresivo, pues grava los ingresos brutos de las empresas, en lugar de, por ejemplo, las utilidades. La estructura del impuesto, de entrada, castiga a las firmas que tienen costos de producción elevados. Además, tener tarifas únicas (en cada municipio), sin importar el nivel de ingresos, agrega regresividad.

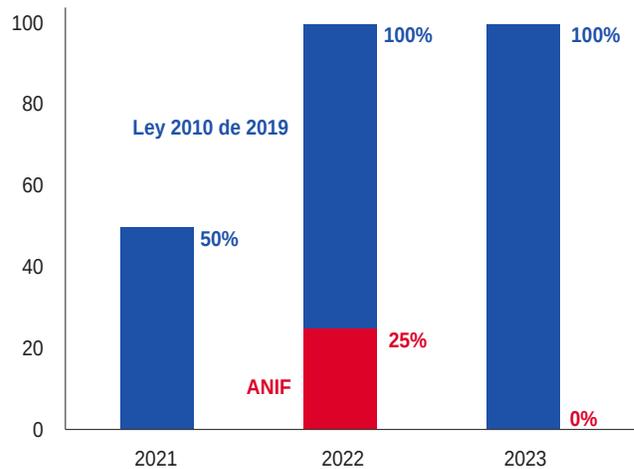
Ahora, dentro del impuesto de renta corporativo, según el artículo 115 del Estatuto Tributario (modificado por la Ley 2010 de 2019), las empresas tienen derecho a descontar lo pagado por concepto de ICA del impuesto de renta a cargo. Hoy, el 50% del pago por ICA incurrido por las empresas se puede descontar del impuesto de renta y se planea que, a partir del 2022, se pueda descontar el 100%.

Ese tratamiento es problemático por dos razones. Primero, porque se genera un nuevo hueco en el recaudo tributario y la Nación deja de recibir recursos importantes. Segundo, el descuento se convierte *de facto* en una transferencia implícita del gobierno central a los gobiernos locales. De hecho, los municipios tienen la potestad de incrementar a discreción las tarifas del ICA, puesto que la mitad del aumento (y el 100% de este a partir del 2022) puede descontarse del impuesto de renta. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, para el 2019 los descuentos tributarios, dentro de los cuales se encuentra el pago del ICA, fueron de más de 4.5 billones de pesos (cerca de 0.4 puntos del PIB). La cifra no es nada despreciable, es más de la tercera parte del recaudo de impuesto de renta de personas naturales.

Bajo ese panorama, la propuesta más coherente con una reestructuración profunda del sistema tributario en el país sería eliminar completamente el impuesto. Sin embargo, no se puede desconocer la importancia del ICA dentro de las finanzas territoriales. En efecto, el recaudo del ICA pesa más de 36% (es decir 0.8% del PIB) en el recaudo total de los municipios, con Bogotá, Medellín y Barranquilla aportando más del 57% de ese recaudo (Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial, 2020).

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

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



Fuente: Elaboración ANIF.

² No hacen parte de la base gravable los ingresos que se derivan de la realización de actividades exentas, excluidas o no sujetas (como la agricultura o los servicios educativos), y los que resultan de ventas de activos fijos, exportaciones, rebajas o devoluciones.

³ Actividades industriales: de 2 a 7 por mil. Actividades de comercio y servicios: 2 a 10 por mil. Actividades de servicios financieros: 5 por mil. Cabe aclarar que Bogotá maneja tarifas diferentes (2 y 30 por mil) al resto de municipios, de acuerdo con el Decreto Ley 1421 de 1993.



IV. Conclusiones

En este informe semanal expusimos nuestras principales propuestas para el impuesto al patrimonio, a los dividendos y de renta de personas jurídicas. Demostramos que existen múltiples espacios de mejora que nos permitan avanzar hacia un sistema tributario más eficiente y progresivo. Nuestras se resumen en:

Patrimonio:

- Crear una nueva estructura de tarifas marginales con gradientes que hagan más progresivo el impuesto, durante un período de cuatro años.
- Ampliar de la base de personas que declaran y pagan impuesto al patrimonio a partir de una reducción en el umbral sobre el cual se empieza a pagar el impuesto.

Dividendos:

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

Personas jurídicas:

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

Las propuestas expuestas en este documento permitirán aumentar de forma considerable el recaudo del Gobierno Central. En primer lugar, los cambios a los dividendos y al patrimonio podrían generar un recaudo adicional, en conjunto, de casi 0.1% del PIB año a año. Además, de eliminarse todos los descuentos tributarios, estaríamos hablando de un aumento en el recaudo de 0.2% de PIB. Sumado a eso, para el primer año (2022), la no reducción de la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas supondría un recaudo adicional de 0.15% del PIB.

Para finalizar nuestra serie de documentos acerca de la Reforma Fiscal, en las entregas que vienen nos concentraremos en la que consideramos debe ser la nueva estructura de la política social. Un sistema basado en transferencias generalizadas a los hogares más vulnerables, donde se reúnan y amplíen los diferentes programas sociales exis-



tentes en la actualidad. De antemano, queremos decir que consideramos que ese nuevo enfoque de gasto y política social debe ir acompañado de la eliminación gradual de los mal focalizados subsidios pensionales. Así mismo, presentaremos un

análisis del impacto de nuestras propuestas en la pobreza y desigualdad, antes y después de transferencias. Cerraremos con el balance neto del recaudo adicional que obtendríamos fruto de todas nuestras propuestas.

Equipo de Investigaciones de ANIF

Presidente de ANIF
Mauricio Santa María S.

Vicepresidente de ANIF
Carlos Felipe Prada L.

Investigador Jefe de ANIF
Anwar Rodríguez C.

Investigadores

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

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

Pasante de Investigación

Samuel Malkun M.



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF