

DOCUMENTOS ACADÉMICOS #1

# PROPUESTAS PARA UNA REFORMA FISCAL EN COLOMBIA

MAYO 2022 - N° 1

## AUTORES

Mauricio Santa María S.  
Carlos Felipe Prada L.  
Daniela Escobar L.  
Anwar Rodríguez C.

Camila Ciurlo A.  
Norberto Rojas D.

## DOCUMENTOS ACADÉMICOS

es una publicación de



Imagen de carátula:  
[www.depositphotos.com](http://www.depositphotos.com)

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

Correo electrónico: [anif@anif.com.co](mailto:anif@anif.com.co)  
[www.anif.com.co](http://www.anif.com.co)

**Bogotá - Colombia**

**Director** • Mauricio Santa María S.

**Subdirector** • Anwar Rodríguez

**Secretaría General** • Tatiana Mendoza Lara

**Jefe de Investigaciones** • Daniela Escobar L.

**Autores** •

Mauricio Santa María S., Carlos Felipe Prada L.,  
Daniela Escobar L., Anwar Rodríguez, Camila  
Ciurlo A., Norberto Rojas D.

**Carátula • Diseño y diagramación •**

Andrés Felipe Ramírez Z.

**Departamento Comercial  
y de Mercadeo •**

Roberto Durán

E-mail: [rduran@anif.com.co](mailto:rduran@anif.com.co)

Celular: 320 699 56 24

PBX: 744 67 00 (ext. 122)

Tiene carácter confidencial y exclusivo.  
Se prohíbe su reproducción con fines de  
publicación o divulgación a terceros.

# TABLA DE CONTENIDO

- RESUMEN .....	PÁG. 1
- ABSTRACT .....	PÁG. 1
- INTRODUCCIÓN .....	PÁG. 3
- I. LA SITUACIÓN FISCAL DE COLOMBIA: UNA MIRADA AL PANORAMA ACTUAL .....	PÁG. 4
- II. ¿CÓMO ESTAMOS CON RESPECTO A OTROS PAÍSES? LA VERDAD, NO MUY BIEN .....	PÁG. 12
- III. PROPUESTAS DE REFORMA: LA OPORTUNIDAD PARA EMPEZAR A SALIR DEL PROBLEMA .....	PÁG. 16
- IV. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA SOCIAL .....	PÁG. 42
- V. RECAUDO ESTIMADO E IMPACTO EN INDICADORES SOCIALES .....	PÁG. 49

# Resumen

Este estudio tiene como objetivo avanzar en propuestas de reforma concretas e implementables para lograr un sistema de recaudo en Colombia eficiente, progresivo y que sea la base de una política social amplia, sostenible y acorde con las necesidades del país. Durante gran parte de su historia, sobre todo en las últimas décadas, la estructura fiscal colombiana se ha caracterizado por tener varias limitaciones. Esas dificultades han ido de la mano de un gasto que crece fruto de, entre otras cosas, los compromisos fiscales que el estado adquirió en la Constitución del 91 y las legítimas demandas ciudadanas por mejores servicios y bienestar. Sumado a eso, los esfuerzos adicionales, en términos de gasto, que tuvo que hacer el gobierno nacional para mitigar los efectos de la llegada del SARS-CoV-2 han dejado al descubierto un sistema deficitario y la necesidad de una reforma de fondo de la estructura fiscal. El sistema actual es de muy bajo recaudo. Se caracteriza, además, por tener una mayor carga tributaria para las personas jurídicas, una situación que ha hecho que la base de contribuyentes sea muy pequeña y que, sin embargo, enfrente una carga tributaria alta. Por otra parte, en Colombia, una gran parte del recaudo se genera a través de un impuesto que tiene un efecto regresivo sobre los individuos de menores ingresos, el IVA. Finalmente, el hecho de que el sistema impositivo sea tan complejo y que haya distorsiones por la coexistencia de impuestos pequeños y/o regionales, ha abierto la puerta para la evasión y elusión.

A partir del análisis de las encuestas nacionales de ingresos del DANE, información de la DIAN y del Ministerio de Hacienda y crédito Público, este estudio profundiza en la estructura fiscal actual del país. Hace un diagnóstico detallado de sus puntos más críticos y avanza en una propuesta de reforma en la estructura de recaudo. Esta investigación cierra con un análisis del impacto de las propuestas en términos de recaudo, progresividad y la reducción sustancial de la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini), antes y después de las propuestas.

# Abstract

Colombia's fiscal structure has had various limitations throughout its history, but during the last couple of decades the problem has escalated. Following legitimate citizenship demands for better welfare and public services, the Government ratified the new Constitution in 1991, which gave policy makers the task to keep up with newly acquired fiscal responsibilities. Public expenditure has grown exponentially since then, while tax revenue has grown moderately, leaving an imbalance in the Governments' books. Besides, the last two years the Government has been forced to make further fiscal efforts with the arrival of the COVID-19 pandemic, highlighting the need of an in-depth fiscal reform. The current tax system collects insufficient funds, and it is characterized by a small base, particularly companies, that face high taxes over company revenue. Besides, the main source of revenue comes from the Value-Added Tax (VAT), which has a bigger effect over low-income households. Finally, the inability to collect taxes from traditional sources, specifically the small group of people that declare their income and pay taxes, has made Government revenue a group of distorting taxes that form a complex scheme, distinctly vulnerable to tax evasion.

The purpose of this study is to diagnose the current situation of Colombia's fiscal balance through an overall diagnosis of the current system, both income and expenditure-wise, and present concrete proposals that contribute to accomplishing an efficient and progressive fiscal structure that works as a basis for a sustainable and extensive social policy. For our analysis we use national surveys from DANE, tax information

from DIAN, and published documents from the Finance Ministry. We diagnose the most critical points of the current tax system and Government expenditure scheme. We conclude with an impact evaluation of our proposals in terms of added revenue and progressiveness, measuring the reduction of the GINI coefficient with the implementation of our proposed reform.

# Introducción

La cifra de crecimiento económico para 2020 fue de -6.8%. Ese resultado es el peor desde que existen registros comparables en Colombia y es el reflejo de la crisis que generó el coronavirus y las medidas que se tomaron para frenar su expansión. Sin embargo, es importante decir también que la cifra fue mejor a la esperada por la mayoría de los analistas. El país tuvo que vivir, sobre todo durante el segundo trimestre de 2020, los efectos devastadores de las cuarentenas y las restricciones implementadas a raíz de la llegada del SARS-CoV-2. Para evitar un colapso más profundo en la economía, el Gobierno Nacional decidió, a través de programas de emergencia, dar sustento a los hogares más vulnerables y al empleo en las pequeñas, medianas y grandes empresas. Una labor que se basó en apoyos monetarios, financiados con recursos obtenidos a través de un mayor endeudamiento.

Además de eso, los ingresos tributarios del país disminuyeron, precisamente en el momento en el que las necesidades del gasto aumentaron. Un gasto que era inevitable. Era (y es) una obligación proteger el empleo y el ingreso de los hogares, en especial los más vulnerables. En esa tarea participaron activamente también la autoridad monetaria y el sector financiero. El resultado, desde la perspectiva puramente fiscal, fue que el déficit, que ya era alto antes de la crisis, aumentó a un nivel nunca visto (cercano a 9% del PIB). De modo que, una reforma fiscal que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas del país, a través de un aumento del recaudo tributario y de eficiencias por el lado del gasto, ya no da espera. Es más, en este momento esa reforma ya no es una alternativa para el gobierno, es una obligación. Si no se interviene con responsabilidad, el país entrará en una espiral de bajo crecimiento y alto desempleo y pobreza en los próximos años, al mismo tiempo que el problema fiscal se agravará. Pero, además, la reforma es la oportunidad para avanzar en la simplificación y mejora de un sistema tributario sumamente complejo y, también, de lograr un recaudo mayor, más eficiente y equitativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la presente investigación se presenta la estructura de una reforma fiscal de fondo. De manera general, las propuestas principales giran en torno a en tres grandes ejes: (i) personas naturales; (ii) personas jurídicas; y (iii) reorganización del gasto y un nuevo enfoque de política social. Los objetivos son, como queda claro de la discusión anterior, un mayor recaudo, mayor progresividad de la estructura tributaria y de gasto, favorecer la inversión y el empleo, mayor eficiencia del esquema fiscal y una menor complejidad que reduzca la carga de trámites y tiempo para las personas y las empresas a la hora de pagar impuestos. En ese sentido, en este documento se hace entrega de los principales escenarios y resultados para el nuevo recaudo como aplicación de las propuestas aquí consignadas sobre varios impuestos, además se plantea un esquema que, con base en la implementación de una política social eficiente y acorde a las necesidades de Colombia, podría optimizar el gasto.

El documento inicia con un diagnóstico de la situación fiscal que atraviesa el país y una comparación de la estructura de recaudo de Colombia con respecto a otros países de la región y del mundo, para luego pasar al desarrollo de las propuestas de reforma. Primero, se abordan aquellas que mayor potencial de recaudo tienen, la mejora del esquema al impuesto de renta de personas naturales y la reestructuración del IVA, así como la compensación de este impuesto a los hogares más vulnerables. Después se pasa a plantear una modificación completa del impuesto al patrimonio, se aborda el impuesto a los dividendos y el impuesto de renta para las

personas jurídicas junto con otros temas importantes, como lo son el tratamiento sectorial diferenciado y el descuento al impuesto de renta por el pago del ICA. También se avanza en el análisis de impuestos pequeños y altamente distorsionantes como el 4 por mil y los impuestos a la nómina, como los parafiscales. Finalmente, este estudio, de manera novedosa, estructura una propuesta para mejorar la focalización del gasto basada en un nuevo enfoque de política social que unifique y amplíe los programas de transferencias monetarias existentes en la actualidad. Ese nuevo esquema contempla la necesidad de empezar a corregir la mala focalización de los subsidios pensionales para redireccionarlos a quienes los necesitan, eso significa que, en la presente investigación, se considera indispensable implementar un sistema para gravar las pensiones altas como principio de una política social amplia, sostenible y acorde con las necesidades del país. Una vez estructuradas las propuestas de reforma en cada uno de los frentes se hace un balance completo del recaudo potencial que tendrían las intervenciones. Así, el estudio cierra con un análisis del impacto de las propuestas sobre el recaudo esperado, la progresividad y la reducción sustancial de la desigualdad.

Ante la apremiante necesidad de mantener la estabilidad fiscal y macroeconómica del país y de proteger el empleo y los ingresos de los hogares, la discusión y aprobación de la reforma fiscal de fondo se vuelve un asunto fundamental, necesario e ineludible. Consolidar la reactivación económica, lograr que la deuda que ha adquirido el país no se vuelva un vacío estructural de economía, mejorar el bienestar de Colombia y reducir la pobreza pasa por una reforma estructural de fondo al sistema tributario.

## I.

# La situación fiscal de Colombia: una mirada al panorama actual

En esta sección se hace un breve diagnóstico del sistema fiscal colombiano, se presentan sus mayores problemas y los desafíos a los que se enfrenta de cara a próximas reformas. En particular, se mostrará que el sistema actual es de muy bajo recaudo, tanto en términos absolutos (no es suficiente para financiar necesidades actuales), como relativos (comparándolo con el nivel de ingreso otros países). Así mismo, se caracteriza por tener una mayor carga tributaria para las personas jurídicas, contrario a lo que sucede en la mayoría de los países del mundo y contrario, también, a lo que aconseja la teoría económica.

Por su parte, los impuestos indirectos, como el IVA, tienen un efecto regresivo sobre los individuos de menores ingresos. Además de su bajo recaudo y falta de progresividad, el sistema tributario colombiano presenta una gran paradoja, porque tiene una base muy pequeña de contribuyentes que, sin embargo, enfrentan una alta carga tributaria. Con los años, esa situación no ha hecho más que agravarse y todo indica que ya llegamos al límite de la estrategia de gravar a la misma base. A eso también se suma el alto gasto tributario vía exenciones. Lo anterior contribuye a que el sistema presente una estructura altamente compleja que hace difícil pagar impuestos y da un amplio espacio para la evasión y elusión. Adicionalmente, la coexistencia de múltiples impuestos pequeños y/o regionales genera distorsiones importantes. Por último, las obligaciones derivadas de la Constitución del 91, fallos judiciales y mayores expectativas de la sociedad a medida que se progresa, configuran un escenario creciente de necesidades fiscales. Ahora analizaremos estos puntos en mayor detalle.

## Bajo recaudo

El recaudo tributario del Gobierno Nacional Central (GNC) en el 2019, antes de la llegada del virus, alcanzó tan sólo 14 puntos del PIB. De ese recaudo, 5.8 puntos corresponden al IVA, 6.4 al impuesto de renta y 1.8 a otros impuestos. Una de las características principales de la situación fiscal del país es que los gastos del Gobierno Central han sido mayores a sus ingresos a lo largo de varias décadas (déficit estructural)<sup>1</sup> y, particularmente, desde 1991. Es decir que el recaudo no es suficiente para cubrir las crecientes necesidades del Estado. Los ingresos no alcanzan a financiar un gasto en el que, en especial su componente social, ha crecido significativamente en los últimos 30 años. El déficit promedio desde 1991 hasta el 2019 fue de 3.01% del PIB. Sin embargo, en el 2020, con corte al tercer trimestre y a raíz de la pandemia, el déficit llegó a 6 puntos del PIB. Se espera que al cierre del año esa cifra llegue a 9% del PIB. En tan solo un año el déficit casi que se multiplicó por cuatro, pues en 2019, había sido de 2.5 puntos del PIB. Ese aumento del déficit se debió fundamentalmente a la abrupta caída de los ingresos del Gobierno Central y a un incremento en los gastos, como se mencionó unas líneas atrás. En efecto, mientras que en 2019 el Gobierno Nacional tuvo ingresos totales (tributarios y de capital) equivalentes a 16.5 puntos del PIB, en 2020 (con corte al tercer trimestre) cayeron drásticamente a 11.6 puntos, poniéndonos en niveles similares a los de la crisis económica de 1999, ver Gráfico 1.



El panorama a futuro no es alentador, si se consideran las necesidades crecientes de gasto. Al analizar el presupuesto de inversión y funcionamiento, se pudo ver que las prioridades de gasto están en el sistema de salud, la educación, la defensa, el sistema pensional y la inclusión social. Sectores que demandan cada día más inversión y no hay evidencia de que esas necesidades vayan a caer en el futuro. Es importante recalcar que si tenemos en cuenta los recursos que están por fuera del presupuesto, el gasto en salud es el más importante. Así mismo, el gasto del sistema pensional sigue creciendo, a causa de los subsidios implícitos del Régimen de Prima Media (RPM), que son muy cuantiosos (cerca de 3% del PIB) y que no favorecen a las personas de menores ingresos.

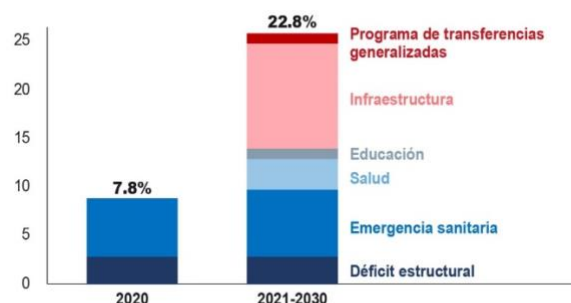
<sup>1</sup> El déficit estructural corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno Nacional, ajustados por efectos del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por los demás efectos cíclicos.



## Necesidades crecientes

Como se acaba de mencionar, en Colombia la capacidad para generar ingresos consistentes con el nivel de gasto que se requiere siempre ha estado rezagada. Así, el país ha arrastrado un déficit estructural<sup>2</sup> (los ingresos siempre han estado por debajo de los gastos) que, de entrada, supone la necesidad de generar mayores recursos, incluso en un escenario sin pandemia. Ahora bien, si a esas necesidades estructurales (2-2.5% del PIB) le sumamos las nuevas, generadas por la pandemia, estaríamos hablando de necesidades por el orden de 8% del PIB (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2. Necesidades de Recursos para los próximos 10-15 Años (% del PIB)**



Nota: según el MFMP para el periodo 2021-2048 se comprometieron un total de 9.5% del total del PIB 2020 para el sector transporte y los programas de vivienda, con lo cual, se asegura la apuesta del Estado para el desarrollo de la infraestructura en el país  
Fuente: cálculos ANIF.

De acuerdo con cálculos propios, en los próximos 10-15 años, surgirán necesidades de gasto adicionales que traerán el sector salud, la educación, la infraestructura y las nuevas necesidades de política social, que se estima serían del orden de 15 puntos del PIB. En salud, el envejecimiento de la población, el cambio tecnológico y la demanda por más y mejores servicios serán las variables que generarán presión fiscal en el mediano y largo plazo del orden de 4-5 puntos del PIB adicionales<sup>3</sup>.

Por su parte, en educación, la implementación de la jornada continua y la ampliación de la gratuidad, las mejoras requeridas en calidad, así como los compromisos con la financiación de la educación superior, serán los principales aspectos que guiarán el gasto y las necesidades a futuro. Para modernizar el país se requiere una apuesta importante en infraestructura, finalizar las obras de 4G y la primera y segunda ola de obras 5G que actualmente están en estructuración. Finalmente, el ajuste de la política social amplia que unifique los programas existentes partirá de recomponer buena parte del gasto social actual, pero también demandará nuevos recursos. En resumen, las necesidades totales podrían llegar a sumar alrededor de 23% del PIB para los próximos 15 años, incluyendo el déficit estructural y el que se generó este año como consecuencia de la pandemia.

<sup>3</sup> Esta cifra es fruto de un modelo realizado por ANIF para proyectar el gasto en salud hasta 2037.



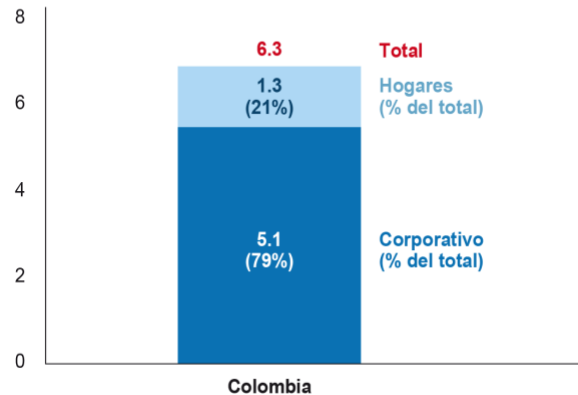
Para financiar este gasto creciente debemos recurrir a diversas fuentes. Consideramos que una parte importante del recaudo, que estimamos está entre el 9% - 10% del PIB, se obtendrá vía crecimiento económico y formalización de una parte de la población y de las firmas, así como ingresos adicionales que se obtendrán gracias a la reducción de la evasión y la elusión (gracias a la simplificación y modernización del sistema, por ejemplo, con temas como la factura electrónica). El faltante se debe recaudar de manera gradual y creciente hasta el año 2030. En particular, consideramos que se deben recaudar, en el muy corto plazo, 2% del PIB y para el monto que falta, se debe definir una senda creciente que logre cubrir las necesidades de mediano y largo plazo, que rondan los 10-12 puntos del PIB. Nuestra propuesta da insumos importantes en ese sentido, tanto para el cumplimiento de la meta inmediata, como en el de la senda para los próximos años.

### **Falta de progresividad (equidad)**

Uno de los objetivos principales del sistema fiscal de cualquier país, además de recaudar recursos para financiar sus gastos, es la redistribución del ingreso para reducir la pobreza y la desigualdad. Como se mostrará en la sección de comparación internacional, mientras que en otros países los sistemas de impuestos y subsidios han mostrado resultados positivos reduciendo la desigualdad, en Colombia la incidencia en la distribución del ingreso ha sido muy baja. Eso se debe a problemas que existen tanto con el impuesto de renta como con el IVA, además de focalizaciones fallidas en varios rubros del gasto social, en especial en las pensiones.

En primer lugar y como se puede ver en el Gráfico 3, la carga tributaria del impuesto de renta recae desproporcionadamente sobre las personas jurídicas y no tanto en las personas naturales. Específicamente, el 80% del recaudo total corresponde a personas jurídicas y tan solo el 20% a personas naturales. Esa proporción es inversa a lo que sucede en la mayoría de los países del mundo, en especial los de mayor nivel de desarrollo y, en todo caso, muy diferente, como veremos más adelante, a la observada en la mayoría de los países latinoamericanos. Ahora ¿por qué ese desequilibrio es un problema? Sencillamente porque es un claro desincentivo a la generación de empleo y a la inversión. No es gratuito que la mayoría de los países del mundo, incluidos aquellos que son considerados un ejemplo de equidad (Dinamarca, Suecia, Canadá, etc.), muestren exactamente el patrón inverso. En Colombia existe la idea que, al gravar a las empresas se está gravando a los individuos de altos ingresos, cuando la realidad es la contraria: se reducen las posibilidades de empleo para las personas de menores recursos.

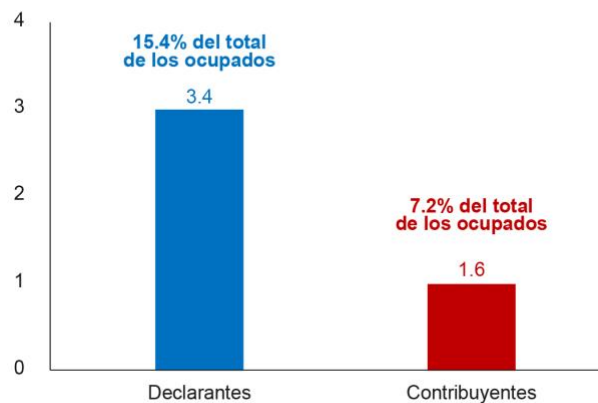
**Gráfico 3. Recaudo Tributario del Impuesto de Renta (% del PIB, 2019)**



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

El corolario de esto es, por supuesto, que el número de personas naturales contribuyentes al impuesto de renta es muy pequeño (una base estrecha). En efecto, tan solo 3.4 millones de personas declaran renta cada año, mientras que cerca de 1.6 millones efectivamente se ven obligadas a pagar el impuesto. Sin lugar a duda, esa cifra es muy baja si se tiene en cuenta que en el país hay cerca de 22 millones de personas ocupadas en "condiciones normales". De hecho, el Gráfico 4 muestra que tan solo el 15.4% de los ocupados declaran renta y solamente el 7.2% contribuyen, cifras escandalosamente bajas.

**Gráfico 4. Personas naturales que declaran ingresos y pagan impuesto de renta (millones, 2019)**



Nota: Datos de ocupados DANE. "GEIH 2019".  
Fuente: DIAN y MHCP.

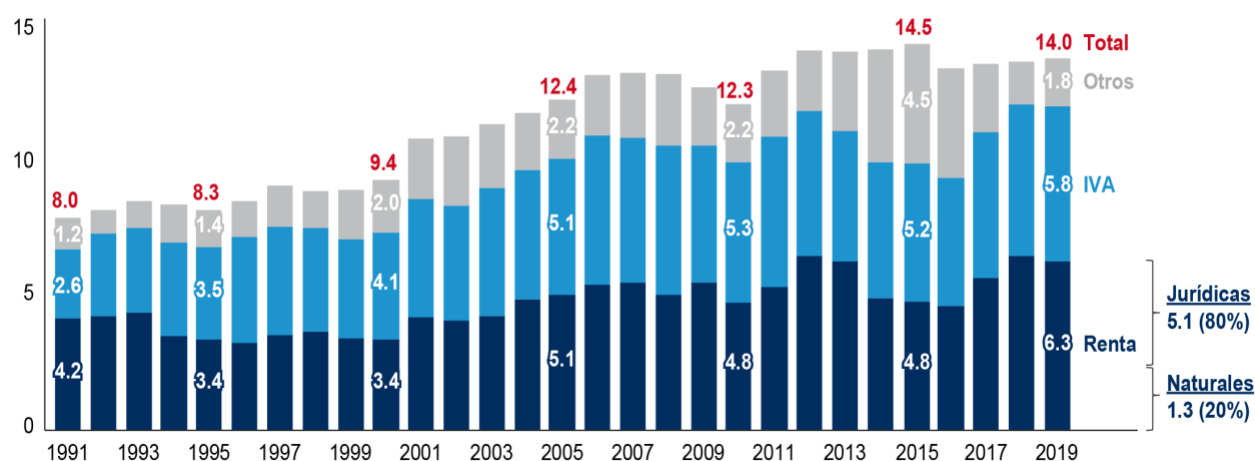
Se podría decir, entonces, que el esquema tributario actual parte de la invisibilidad económica de millones de personas, hecho que se traduce en que la carga tributaria a las personas naturales que sí pagan termine siendo muy alta. Adicionalmente, la imposibilidad de recaudar un mayor monto por impuesto de renta a personas naturales ha significado una dependencia cada vez mayor del IVA, como veremos más adelante. Eso es

problemático porque el impuesto de renta a personas puede ser altamente progresivo (de hecho, en Colombia lo es, pero es muy pequeño), mientras que el IVA, por definición, es un impuesto altamente regresivo. ¿A qué se debe que tan pocas personas contribuyan al impuesto de renta? Fuera de la respuesta obvia de la evasión y elusión, el problema real es que el monto a partir del cual empieza a ser obligatorio pagar impuesto de renta para las personas naturales es muy alto.

Es decir, Colombia tiene uno de los tramos exentos en renta de personas naturales más amplio en comparación con otros países, tanto desarrollados, como emergentes y de la región. 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 impuesto de renta empieza desde ingresos equivalentes al PIB per cápita. En EE.UU, se empieza a pagar con un ingreso de alrededor de 0.5 veces el PIB per cápita. Por esas razones, debemos ampliar la base de personas naturales que declaran y pagan renta, consistente con su nivel de ingresos, para hacer la carga tributaria más equitativa. Es decir, reducir el tramo exento e incrementar las tasas marginales, desde unas muy pequeñas en los ingresos bajos, hasta unas elevadas, a medida que crecen los ingresos, como lo explicaremos más adelante. Eso es verdadera equidad.

El Gráfico 5 muestra la evolución del recaudo por IVA y renta desde 1991. Se puede ver claramente cómo, con el paso de los años, el IVA va ganando participación dentro del recaudo tributario total. En 1991 pesaba 32.5% del recaudo del GNC (2.6% del PIB), mientras que en el 2019 aumentó a 41.4% (5.8% del PIB).

**Gráfico 5. Recaudo Tributario del Gobierno Central  
(% del PIB, 1991-2019)**

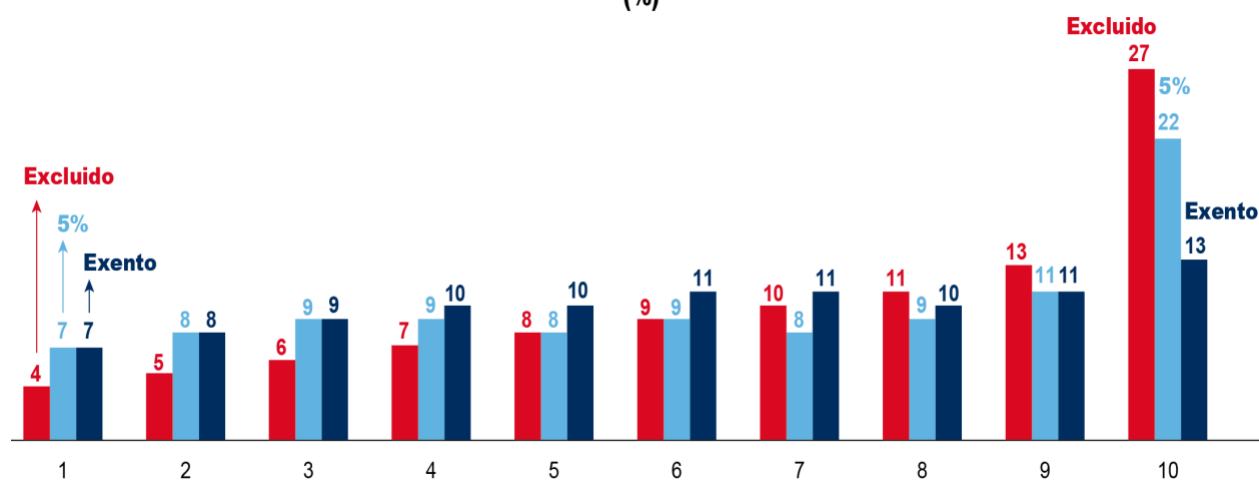


Fuente: MHCP. "Balance Gobierno Nacional Central".

Pero probablemente el punto más importante respecto del IVA, que hace que el sistema sea altamente regresivo e ineficiente, es que el IVA tiene muchas exenciones que favorecen a los segmentos de la población de mayor consumo, es decir, a los de mayores ingresos. El costo fiscal de las exenciones tributarias, según el gobierno nacional, ha incrementado año tras año hasta alcanzar el 8.9% del PIB en 2019. El costo de las exenciones únicamente del IVA equivale a \$52 billones de pesos (4.9% del PIB). Tal vez uno de los retos más importantes es

revisar las exenciones y beneficios tributarios. El Gráfico 6 presenta la participación de cada decil de gasto en bienes y servicios a tarifa 5%, en bienes excluidos y exentos (tarifa cero). Se puede ver claramente cómo los deciles de mayores ingresos son los que más se benefician de esas exclusiones y exenciones, mientras que el primer decil (hogares y personas de menores ingresos) obtiene los menores beneficios. Por ejemplo, si hablamos de los bienes excluidos (barra roja), el 27% de ese subsidio lo captura el decil de mayores ingresos, mientras que el de menores sólo se beneficia con el 4% del subsidio. Es decir, los hogares de mayores ingresos captan un monto siete veces superior al de los hogares de menores ingresos. Sin lugar a duda, la situación refleja la regresividad del sistema y, a su vez, muestra que hay un amplio espacio para aumentar el recaudo reduciendo los beneficios, vía exenciones, a las personas de mayores ingresos.

**Gráfico 6. Participación de cada decil de gasto en bienes y servicios a tarifa 5%, excluidos y exentos (%)**



Fuente: MHCP. "Presentación Propuesta Ley de Financiamiento 2018".

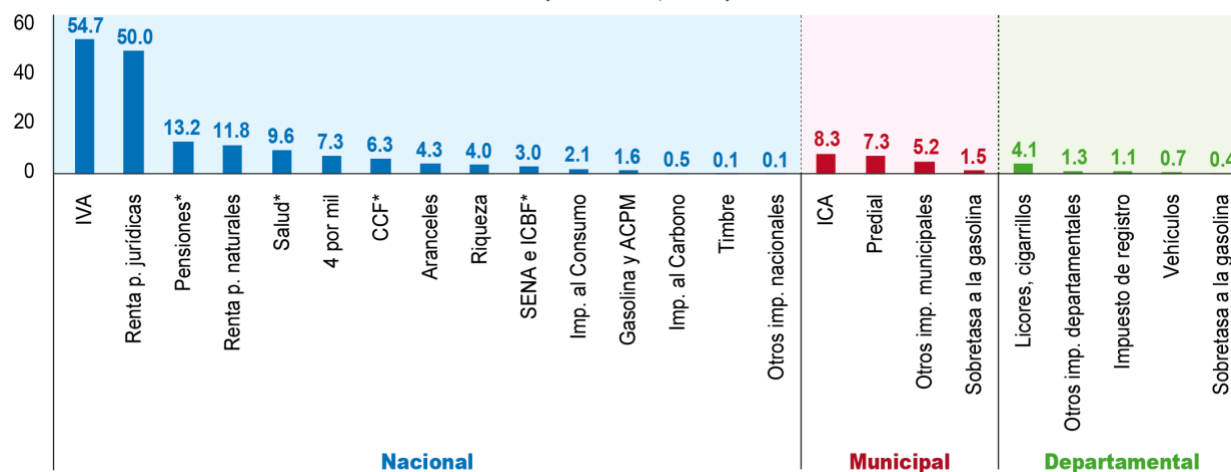
## Complejidad

Un gran reto en el que se debe avanzar es en la simplificación de un sistema tributario sumamente complejo. Por un lado, la estructura intrincada hace que sea difícil y largo pagar impuestos y genera espacios para la evasión y la elusión. Adicional a eso, el sistema se ha caracterizado por su inestabilidad a través del tiempo. Por ejemplo, tan solo desde el año 2000, es decir, en 20 años, se han realizado 11 reformas fiscales. Esa situación ocurre porque el gasto, como vimos antes, aumenta de manera permanente y las reformas que se proponen para suplir ese gasto terminan siendo insuficientes. El resultado es un recaudo que no puede seguirle el paso al gasto, acompañado de un sistema cada vez más complicado y que aprieta cada vez más a los mismos contribuyentes. Cómo veremos más adelante, según diferentes índices para medir la facilidad para el pago de impuestos, el sistema tributario colombiano sale mal librado en comparación con países de la región y del mismo nivel de ingreso.

## Existencia de impuestos de bajo recaudo y alta distorsión

Sumado a lo anterior, aunque este documento no abordará el tema a profundidad, sí es importante reconocer que en Colombia coexisten diferentes impuestos territoriales o nacionales que, si bien no generan un recaudo importante, tienen un efecto distorsionador para la economía (ver Gráfico 7). Ejemplos como el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), los llamados parafiscales, el gravamen a los movimientos financieros, entre otros, pueden evaluarse para revisar si efectivamente están teniendo un impacto en la actividad económica que contrarreste las distorsiones que generan. Para ilustrar ese punto, en el siguiente gráfico se muestran los impuestos que componen el recaudo total. También es importante mencionar que otros impuestos, entre los cuales sobresale el predial, son impuestos eficientes, generan pocas distorsiones en la economía (de hecho, pueden contribuir a la utilización más eficiente de la tierra) y todavía tienen un potencial de recaudo muy importante, especialmente en municipios pequeños o de menor categoría.

**Gráfico 7. Recaudo de impuestos nacionales y territoriales (\$ billones, 2017)**



Fuente: Observatorio Fiscal de la PUJ.

Podemos ver que, de los varios impuestos que hay, sólo el IVA y la renta a personas jurídicas recaudan sumas sustanciales. En cambio, la mayoría de esos pequeños impuestos que no generan ingresos significativos sí introducen distorsiones en la economía que afectan el empleo, los ingresos, la competitividad y, por esa vía, el crecimiento. Llama la atención, de nuevo, el bajísimo recaudo del impuesto de renta a personas naturales.

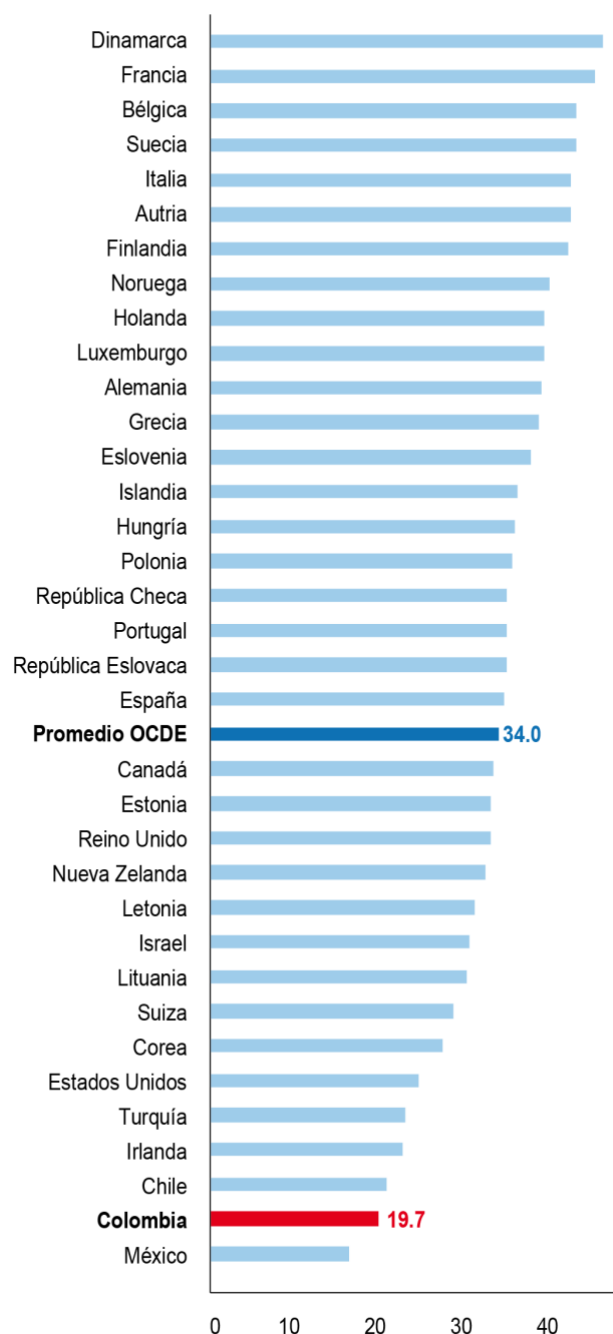
## II.

### ¿Cómo estamos con respecto a otros países? La verdad, no muy bien

La estructura tributaria de Colombia dice mucho acerca de sus bajos niveles de recaudo, de la dependencia excesiva al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y que la carga tributaria recae en muy pocos de manera desproporcionada. Con el fin de determinar qué tan atípico es el país en su forma de recaudar ingresos tributarios, acudimos a un análisis comparativo con diferentes países de la región y del mundo, con nivel de desarrollo similar o superior al de Colombia. Lo anterior da luces sobre los puntos débiles que deben ser corregidos con mayor urgencia, así como los temas en los que hay un buen funcionamiento, pero con espacio para mejorar.

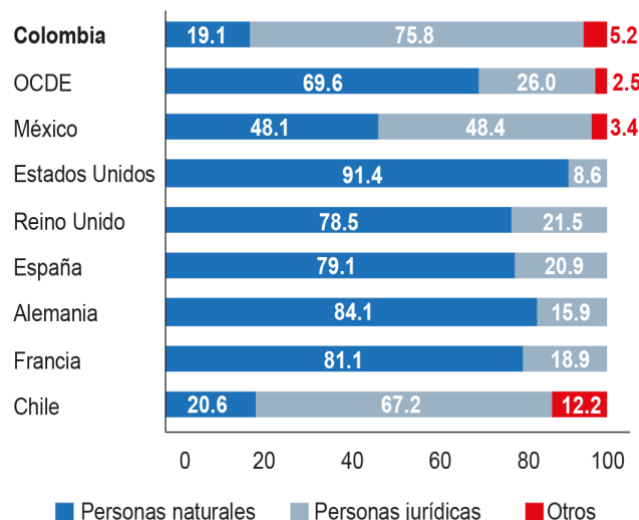
Para empezar, el Gráfico 8 es un análisis comparativo de cómo está el país en términos de recaudo total, como porcentaje del PIB. El recaudo tributario de todos los niveles de Gobierno en 2019 alcanzó 19.7 puntos del PIB (aproximadamente \$200 billones), muy lejos del promedio de la OCDE (34%) y por debajo de Chile y otros países de la región. Esa misma dinámica se presentó en el recaudo tributario del Gobierno Nacional Central (GNC), que llegó tan sólo a 14% del PIB en el 2019, mientras que para el promedio de los países de la OCDE se ubicó en 20.2 puntos del PIB. Sólo pensar los logros que podría obtener el país en materia de política social si, por ejemplo, recaudara, aunque fuera la mitad de la diferencia con los países de la OCDE (cerca de \$70 billones), da una idea de lo del camino que falta por recorrer.

**Gráfico 8. Recaudo total del Gobierno Central y Gobiernos Territoriales: muy retrasados (% del PIB, 2019)**



Fuente: OCDE. "OECD Revenue Statistics 2020."

**Gráfico 9. Distribución del impuesto sobre ingreso, beneficio y ganancias del capital (%)**

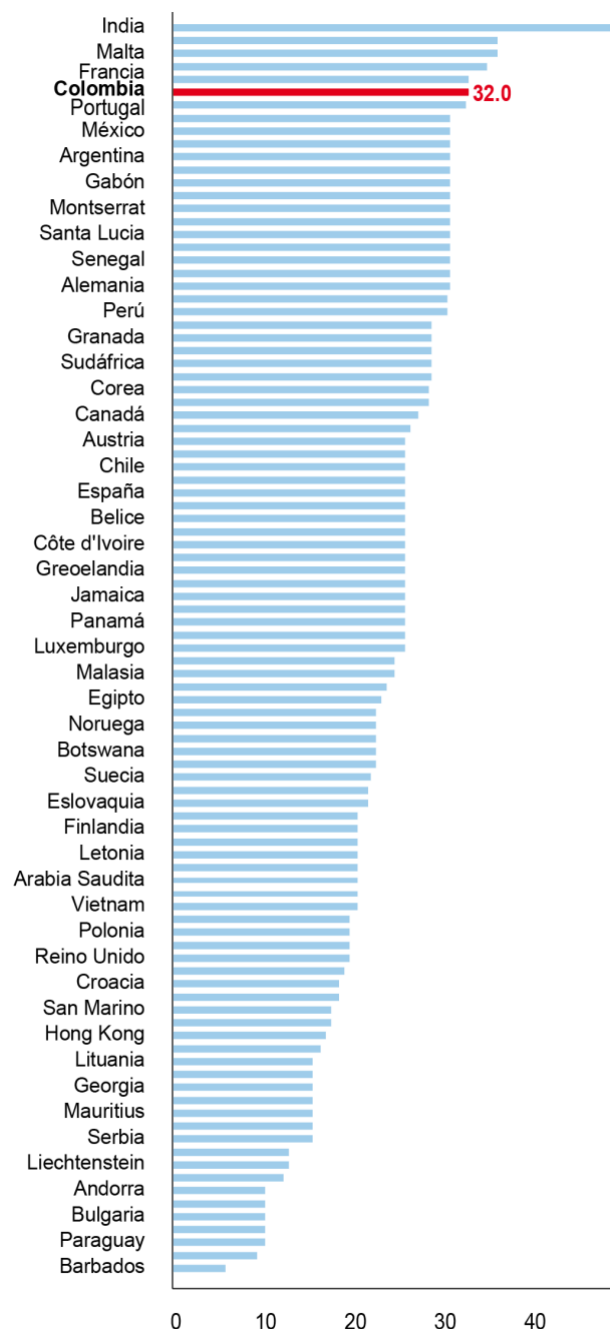


Fuente: OCDE. "OECD Revenue Statistics 2020."

Ahora bien, a partir de una mirada sobre la participación porcentual del impuesto a la renta por tipo de persona (Gráfico 9), de inmediato se percibe que Colombia está muy por debajo del promedio de la OCDE, e incluso de países como Chile, en cuanto al peso relativo del impuesto a la renta de las personas naturales. De hecho, para el caso del promedio OCDE, se observa que el 70% de los ingresos tributarios se derivan del impuesto a la renta de personas naturales, mientras que, con cifras comparables siguiendo los estándares contables de la misma OCDE, en Colombia esa cifra alcanza el 19.1%.

Otro de los aspectos en los que el análisis comparativo deja al descubierto varias falencias, es el de las tasas nominales del impuesto de renta a las empresas. Como se observa en el Gráfico 10, Colombia, aún después del proceso de reducción de las tarifas y sobretasas de los últimos años, presenta una de las tasas de renta corporativa más altas frente a sus pares. Eso es consistente con el diseño tributario que, históricamente, se ha enfocado en

**Gráfico 10. Tasa corporativas nominales (% del PIB, 2019)**



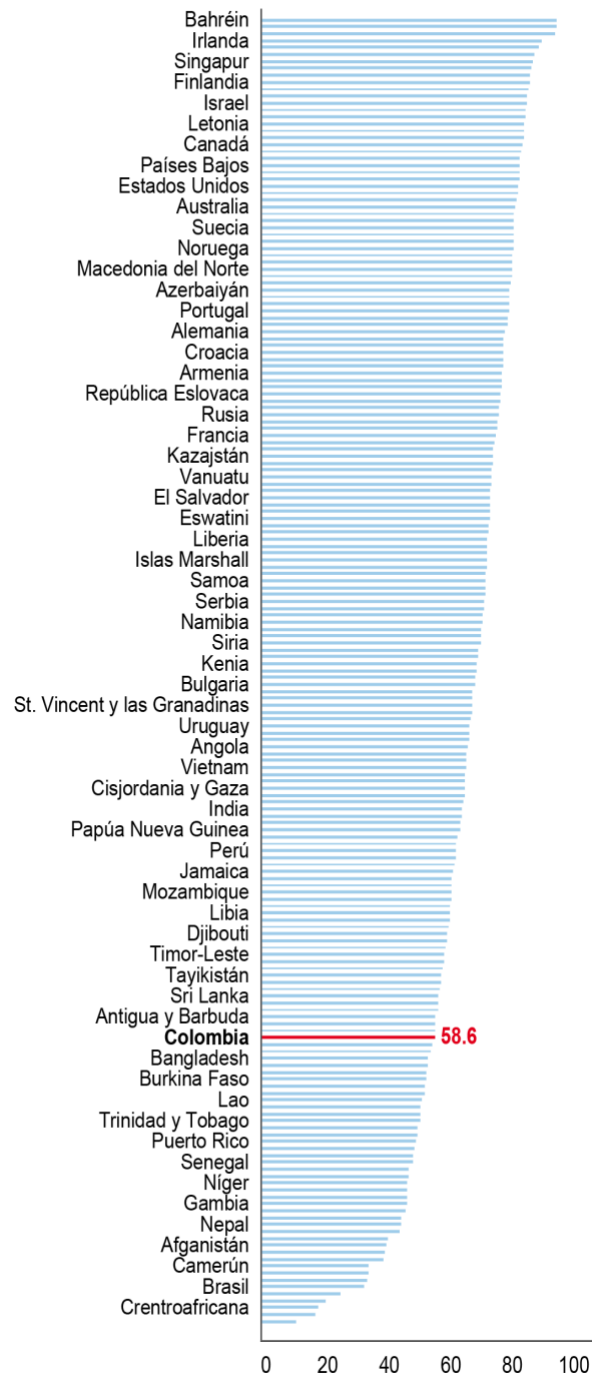
Fuente: elaboración ANIF con base en oficinas tributarias de cada país, OCDE & Deloitte Tax Guides.



cobrar más impuestos sobre los agentes que se pueden visibilizar de manera más sencilla ante las autoridades tributarias, como son las firmas formales. Este es un tema crucial para Colombia por, al menos, dos razones. Primero, porque la gran mayoría de las empresas en Colombia son micro, pequeñas y medianas (más del 90%) y muchas de ellas nunca van a generar ingresos netos suficientes para pagar esos impuestos y, por eso, prefieren operar en la informalidad. Segundo, porque es en las empresas, de todos los tamaños, donde se genera empleo y, por ende, ingresos para los hogares. Tasas tan altas lo que realmente logran es reducir la generación de empleo.

Por último, la complejidad de la estructura tributaria, hecha a fuerza de la acumulación de pequeñas reformas que persiguen al gasto, sin poder alcanzarlo, favorece la elusión y la evasión. No es de extrañar que, en promedio, el recaudo sea mayor en países en donde es más fácil pagar impuestos. En efecto, en el ranking de Paying Taxes 2020, que evalúa qué tan fácil es pagar los impuestos en cada sistema tributario asignando un puntaje de 0 (muy difícil) a 100 (muy fácil), de 189 economías, Colombia aterrizó en el puesto 148, con una calificación de 58.6/100 (ver Gráfico 11). Esa situación también se refleja en el desempeño en el ranking de Tax complexity, que asigna una calificación entre 0 (no complejo) y 1 (extremadamente complejo) al sistema de pagos del impuesto de renta de personas jurídicas según la dificultad del código y el marco tributario. En ese, el país ocupó el puesto 99/100 al obtener una calificación de 0.52, lo que refleja que no solo es muy alta la incidencia del impuesto de renta sobre las empresas, sino que además éstas se enfrentan a un sistema de pago muy complejo (Gráfico 12). Esas evaluaciones no dejan ninguna duda sobre la gravedad del problema.

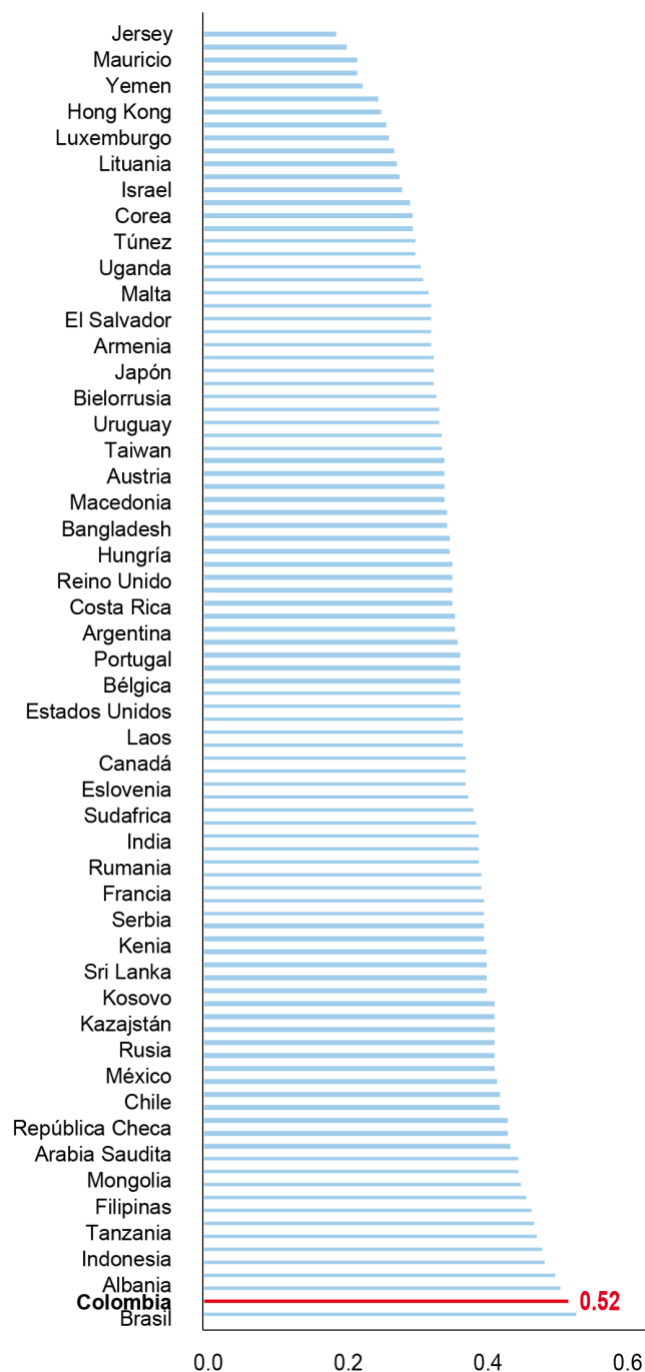
**Gráfico 11. Facilidad de pago de impuestos  
Resultados para 189 países, índice 2020**



Fuente: taxcomplexity.org. "Tax Complexity Index 2016."

En síntesis, el análisis en las dos secciones apenas presentadas, en las que se mostró, con base en estadísticas oficiales, los enormes retos y la cantidad de posibles mejoras que podríamos tener con una reforma fiscal de fondo sirven de marco para las propuestas de reestructuración que se presentarán en las siguientes secciones. Con la información hasta aquí expuesta, queda claro que el país debe emprender cuanto antes el camino para mejorar la forma y la estructura en la cual se recaudan los impuestos.

**Gráfico 12. Índice de complejidad fiscal**  
**Resultados para 100 países, índice 2016**



Fuente: taxcomplexity.org. "Tax Complexity Index 2016"

### III.

## Propuestas de reforma: la oportunidad para empezar a salir del problema

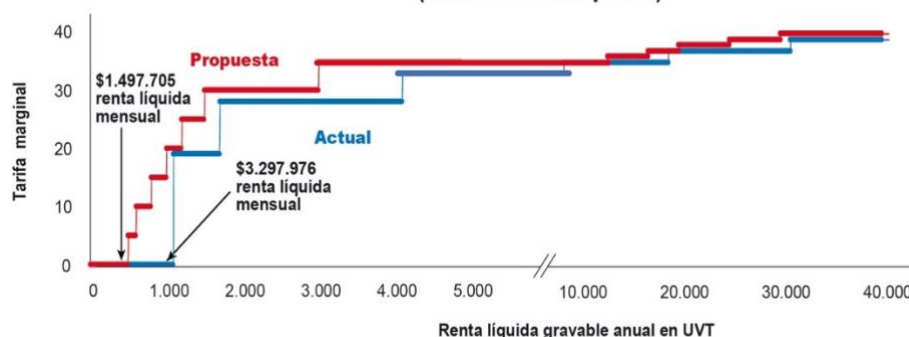
### Modificar el pago de impuesto de renta de personas naturales

La revisión del impuesto de renta, tanto a las personas jurídicas como naturales, debe ser uno de los ejes centrales de la reforma. Lo primero que se debe 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 dejan a Colombia 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 un sistema tributario. 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, como veíamos en el apartado anterior, es muy alto.

Visto desde esa óptica, la reestructuración del 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 13 se presenta 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, se propone una nueva estructura marginal con gradientes con menos saltos y más progresiva (línea roja). Pasemos a analizar las dos estructuras.

**Gráfico 13. Estructura marginal del impuesto de renta (Actualidad vs. Propuesta)**



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

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 13, línea azul). 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.

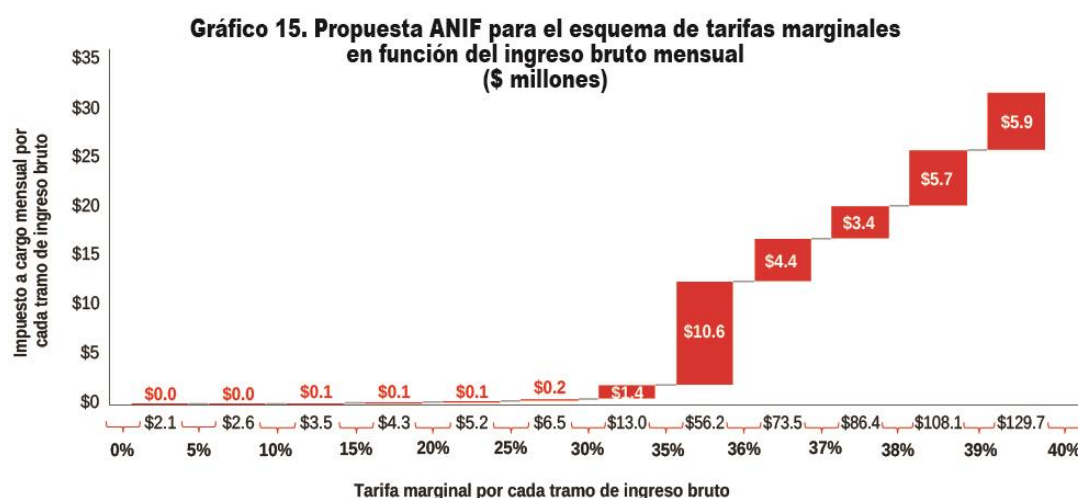
Como muestra el Gráfico 14, en el esquema actual, el impuesto total a cargo de todos los ingresos mensuales superiores a los \$134 millones al mes, se obtendría acumulando el impuesto por cada uno de los tramos anteriores (es decir, un valor total aproximado de \$31.3 millones al mes), sumado a lo equivalente de aplicarle la tarifa máxima de 39% al valor excedente.

**Gráfico 14. 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.

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 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 15.



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

Así, por ejemplo, bajo la nueva estructura, ilustrada en el Gráfico 15, 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.

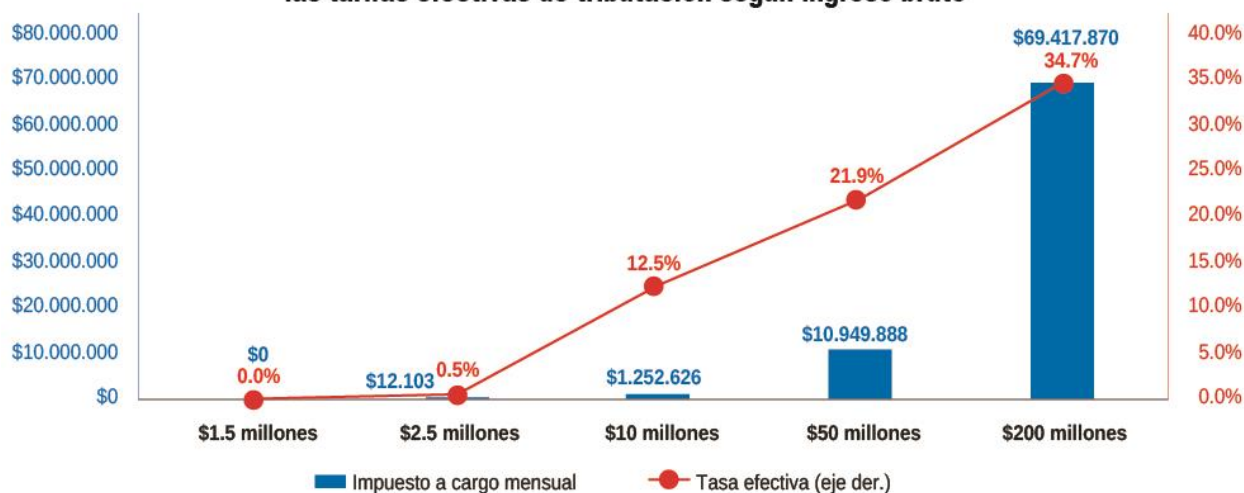
En el Cuadro 1 ilustramos, para cinco casos de ingresos distintos, el pago de impuesto de renta que aplicaría en cada uno de los escenarios. El ejercicio aclara varios puntos que por lo general generan confusión. Por ejemplo, quien tiene un ingreso bruto por \$1.5 millones mensuales, después de deducciones (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 16).

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

Fuente: elaboración ANIF.

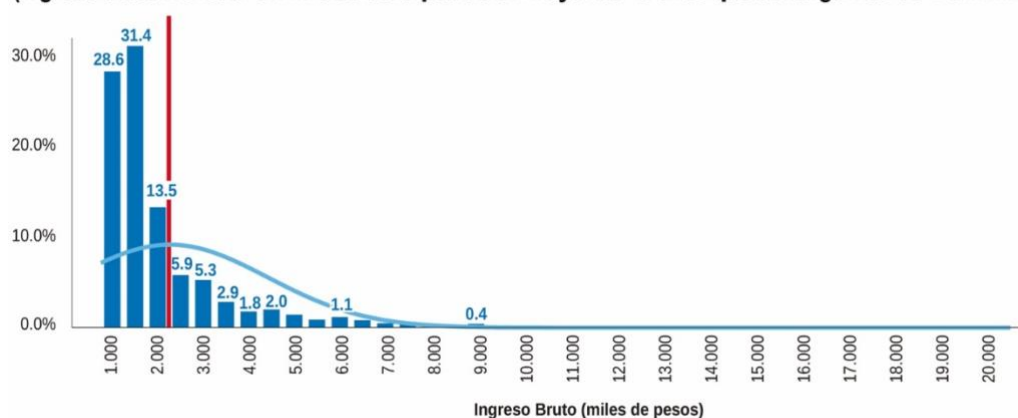
**Gráfico 16. Comparación del impuesto a cargo y las tarifas efectivas de tributación según ingreso bruto**



Fuente: elaboración ANIF.

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 17, 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 la propuesta que delinea este documento 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.

**Gráfico 17. 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).

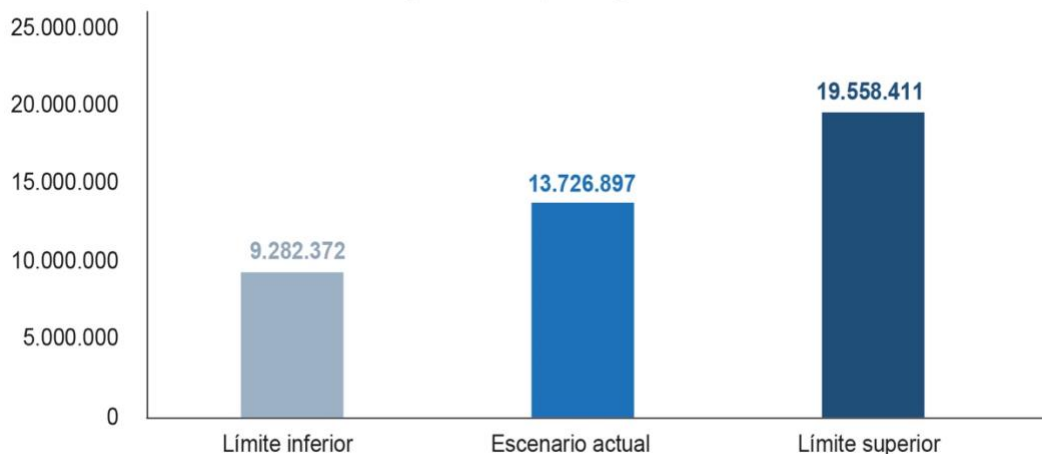
Para cuantificar el efecto de esta propuesta sobre el pago de renta de personas naturales, simulamos la estructura actual de recaudo utilizando la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2019, último dato disponible antes de la pandemia. Como es común en las encuestas de hogares, los ingresos reportados suelen tener distribuciones truncadas y no capturan muy bien la cola derecha de la distribución (los ingresos muy altos). Por eso, para precisar nuestros cálculos escalamos los ingresos a los valores totales del ingreso de los hogares reportados en las Encuestas Nacionales para el mismo período de referencia. Ahora, con esos ingresos construimos la cédula general, que recopila los ingresos laborales y todas las demás fuentes de ingreso de los hogares diferentes a las pensiones, subsidios y los dividendos. Sobre esas dos fuentes de ingreso haremos propuestas y recomendaciones más adelante.

Una vez construido el ingreso de los hogares le restamos los ingresos no constitutivos de renta para obtener la renta líquida gravable. En nuestro ejercicio simulamos las cotizaciones a salud y pensiones de los trabajadores dependientes e independientes. Vale la pena anotar que en los artículos 36 al 57-2 del ET hay una gran variedad de rubros que no son constitutivos de renta o ganancia ocasional que, por su naturaleza, son imposibles de simular con la GEIH. Sobre ese ingreso gravable, calculamos las deducciones. Al respecto, también es importante mencionar que en artículo 206 del ET hay un amplio contenido de rentas deducibles que, en todo caso, no pueden superar el límite del 40% o hasta 5040 UVT (aproximadamente \$183 millones de pesos) del artículo 335 del ET. El primer escenario de deducciones parte de aplicar a todos los individuos el tope máximo, es decir el 40% o el límite en UVT recién mencionado. Con este ejercicio obtenemos un rango inferior (piso) para el recaudo aplicando las tarifas marginales vigentes. Para el segundo escenario, la única deducción que aplicamos fue la del 25% de las rentas laborales, limitada mensualmente a 240 UVT (aproximadamente \$8,7 millones). Este cálculo, representaría el límite superior del recaudo aplicando las tarifas marginales actuales.

Esos valores los comparamos con el valor observado de recaudo por concepto de renta para las personas naturales en 2019 (1.3% del PIB, según cifras del Ministerio de Hacienda y Crédito Público). Así, calibramos el valor promedio que debían tomar las exenciones y deducciones para alcanzar ese valor cercano a los \$13.5 billones (ver Gráfico 18).



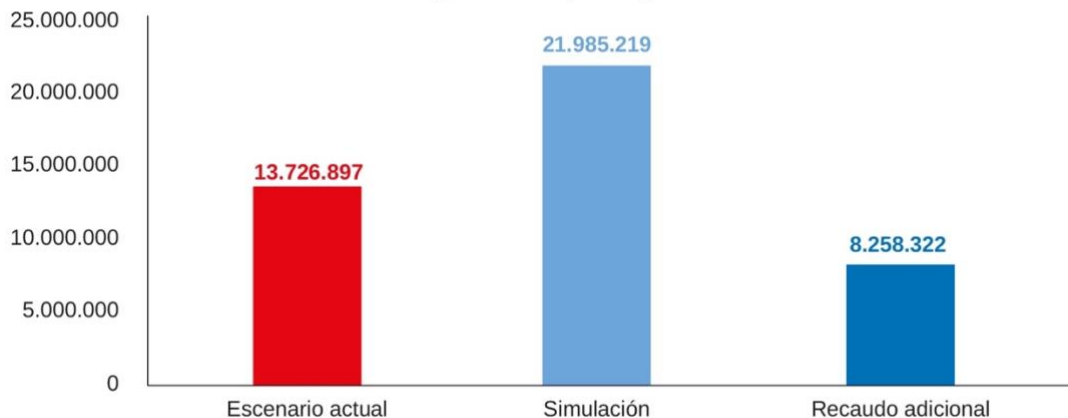
**Gráfico 18. Recaudo estimado de impuesto a la renta de personas naturales (\$ millones, 2019)**



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

Hasta el momento, el ejercicio muestra que la base gravable está llena de exenciones y deducciones, lo que termina por erosionar de manera importante el recaudo<sup>4</sup>. Nuestra propuesta parte por simplificar el ET para eliminar, en buena medida, esas exenciones y deducciones y por aplicar la nueva estructura de tarifas marginales apenas explicada. Por consiguiente, en el Gráfico 19 se puede observar, de aplicar esa nueva estructura se obtendría un recaudo adicional aproximado de \$8.2 billones, es decir 0.8% del PIB.

**Gráfico 19. Recaudo adicional de impuesto a la renta de personas naturales (\$ millones, 2019)**

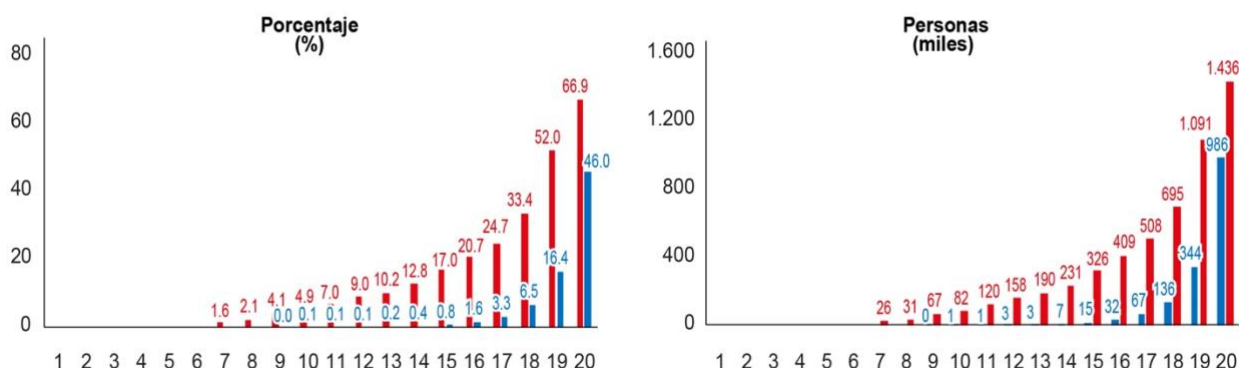


Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

En el Gráfico 20 se puede observar cómo la estructura de renta para personas naturales propuesta amplía la base de contribuyentes y mejora la progresividad del impuesto. De hecho, se pasaría de cerca de 1.6 millones de individuos que contribuyen hoy en día (4.7% de la población mayor de 18 años) a una cifra cercana a los 5.3 millones (15.8 % de los mayores de edad). Adicionalmente, la mayor parte de los nuevos contribuyentes estaría concentrada en los hogares de mayores ingresos.

<sup>4</sup> Según estimaciones del Gobierno Nacional, el costo fiscal de las exenciones en renta de personas naturales representa cerca de 0.7% del PIB. No obstante, vale la pena aclarar que ese estimativo puede estar subestimando el costo de las exenciones debido, precisamente, al hecho de que hay muchas personas que no están contribuyendo y que por su nivel de ingresos deberían hacerlo.

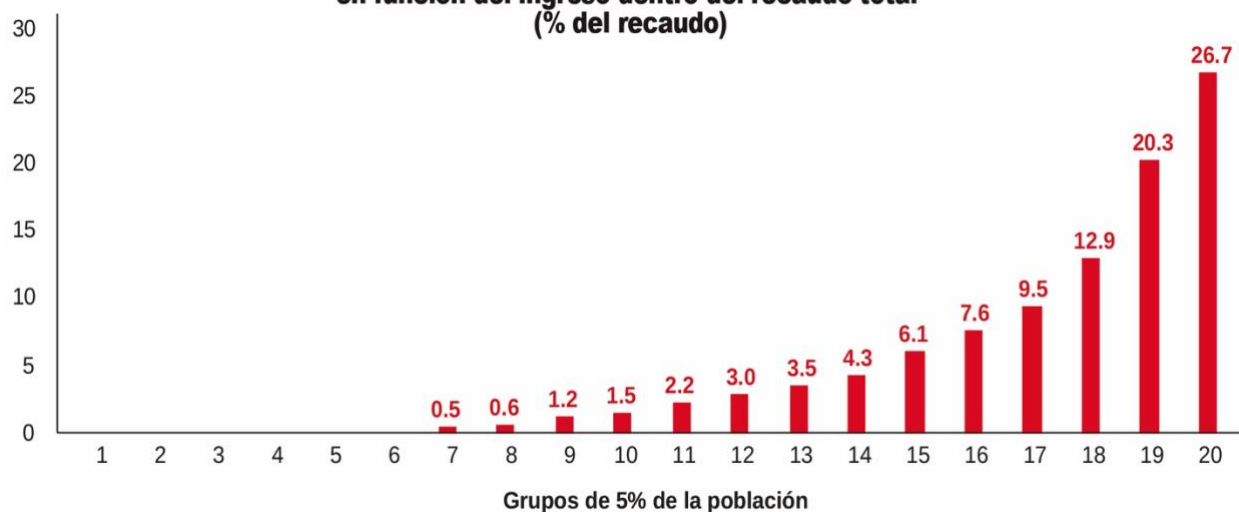
**Gráfico 20. Personas naturales que pagan y pagarían renta por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar (% dentro de los mayores de 18 años)**



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

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 más altos contribuirían con el 47% del recaudo total propuesto (ver Gráfico 21). 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 universales. 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.

**Gráfico 21. 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).

No podríamos hablar de la carga tributaria de las personas naturales sin hacer alguna mención a las pensiones y los dividendos. Pero son dos temas que trataremos en detalle más adelante. Por ahora, anticipamos que, en el primero de los casos, es necesario equilibrar la desigualdad que representan los subsidios a las altas pensiones. Para lograr lo anterior es necesario evaluar un esquema alternativo que las grave, para así reducir la inequidad, tanto presente como futura, que vemos hoy en día. En cuanto a los dividendos que, si bien es un tema complejo, vemos que hay un espacio para generar un esquema de tributación por este concepto que sea más progresivo, siempre preservando el balance entre la inversión y el desarrollo del mercado de capitales. El bajo recaudo hoy por este concepto indica que, sin duda, se puede avanzar, en especial en personas naturales de altos ingresos, cuya única fuente de ingreso (o la mayor parte) son los dividendos. Sin embargo, el alto nivel de tributación de las empresas implica realizar un ejercicio muy cuidadoso de calibración, que evite la doble tributación. De la mano de lo anterior, sería posible disminuir las altas tasas de tributación a las empresas, un proceso que beneficiaría el crecimiento económico, la creación de firmas, la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

### **Propuestas para modificar el IVA**

Acerca del IVA, como ya mencionamos en el diagnóstico, hoy, debido al afán de subsanar el mal diseño, bajo recaudo y poca eficiencia del sistema tributario, los ingresos del gobierno dependen cada vez más del IVA, que es, por definición, un impuesto regresivo. Además de lo que significa en términos de equidad la dependencia a un impuesto indirecto, las exenciones por concepto de IVA le cuestan al país más de 4.9 puntos del PIB de recaudo (cerca de \$52 billones de pesos). Otro punto que suma a la inequidad del sistema, pues quienes más se benefician de las exenciones son aquellos de mayores ingresos. Por último, si bien se ha avanzado en el esquema de devolución del IVA, es necesario, para mitigar el impacto de la regresividad, ampliar de manera consistente la base de hogares beneficiarios. Las experiencias de Familias en Acción, Ingreso Solidario, Adulto Mayor y la reciente devolución del IVA, demuestran que Colombia está más que preparada para hacer transferencias de efectivo a gran escala a los hogares e identificar de manera adecuada a quienes las requieren. Con lo anterior en mente, planteamos una propuesta que reforma el actual régimen del IVA, con miras a aumentar su progresividad y su recaudo, al tiempo que se reduce su complejidad. Así mismo, ponderamos la importancia de algunos bienes dentro de la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos, con los subsidios implícitos que actualmente reciben los deciles más altos, fruto de las exenciones y exclusiones. Es decir, de entrada, anticipamos que van a existir unos bienes excluidos que conservarán ese estatus dentro de nuestra propuesta.

#### **• El sistema actual del IVA: graves problemas de diseño y equidad**

Para estudiar el sistema que hoy rige el IVA, nos remitimos, como fuente principal de información, a la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016 – 2017 (antes Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos). En primera instancia, tomamos la estructura de consumo de los hogares colombianos

a partir de la información contenida en esa encuesta. Cabe decir que la encuesta no permite computar niveles de gasto totales, debido a que no está diseñada para ese fin. En cambio, los datos recogidos permiten obtener el peso de cada artículo dentro de la canasta de consumo del hogar, lo que, en últimas, da la posibilidad de encontrar participaciones promedio de los distintos bienes en el gasto total, para todos los hogares colombianos, así como por nivel de ingreso.

Como se dijo, actualmente, el IVA tiene una estructura compleja porque cuenta con cinco categorías. Hoy por hoy, de las 188 subclases que componen la canasta a la cual el DANE le hace seguimiento<sup>5</sup>, 14 se encuentran exentas del pago del impuesto, 57 están excluidas, 13 pagan una tarifa reducida del 5% y los restantes 99 pagan la tarifa plena (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2. Canasta de bienes y servicios según tarifa del IVA (Sistema actual)**

	Tarifa	Número de bienes	Peso en la canasta (%)
<b>Tarifa plena</b>	<b>19%</b>	99	32.2
<b>Tarifa reducida</b>	<b>5%</b>	13	5.6
<b>Exentos</b>	<b>0%</b>	14	10.3
<b>Excluidos</b>	-	57	41.3
<b>ImpoConsumo</b>	-	5	10.7
<b>Total</b>	-	<b>188</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales) y la DIAN.

Ahora, el peso de los bienes que generan IVA dentro de la canasta es de cerca del 38%, entre los que tienen una tarifa reducida y los que tienen la tarifa plena. En cambio, los bienes excluidos pesan más del 41% y los exentos tienen una participación de 10.3%. Es decir, entre excluidos y exentos se explica más de la mitad de la canasta. De forma similar, existen subclases que no generan pago de IVA, pero sí están gravadas con impuesto al consumo y pesan 10.7% en el gasto total sobre las 188 subclases analizadas. Es decir que, bajo el sistema actual, casi el 70% del consumo en el país no genera ningún tipo de recaudo por IVA. Todavía más llamativo es que los bienes exentos, si bien reciben una tarifa de 0%, sí tienen derecho a descontar dentro de su declaración de ventas el IVA pagado en la cadena de producción y compra.

<sup>5</sup> La descomposición de la canasta se puede hacer a nivel de División, Clase, Subclase y Artículo. Para efectos de nuestro análisis, mantenemos todas las estimaciones a nivel de Subclase.

Como mencionamos, una de las principales fallas del régimen actual del IVA es que es altamente regresivo. Por ejemplo, del consumo total de 2019, los hogares de ingresos altos tuvieron una participación de 47%, la de los hogares de ingresos bajos fue del 13% y la de los hogares vulnerables de 18%. Si se analiza sólo el gasto en los bienes exentos y excluidos, entonces esas participaciones pasan a ser de 42%, 14% y 18%, respectivamente. Todo lo anterior se ve agravado por el hecho de que, mientras que el número de hogares de ingresos altos no supera los 3.5 millones, estimamos que existen cerca de 4.3 millones de hogares pobres y 2.8 millones de hogares vulnerables. Es decir que el gasto de los hogares de mayores ingresos, incluso en los bienes y servicios exentos y excluidos, supera con creces el observado para los hogares de menores ingresos, resultado que reafirma la necesidad de revisar en detalle el sistema de tributación indirecta del país dada su alta inequidad.

### • La simplificación del IVA: propuesta de ANIF

Todo lo anterior confirma que hay que reformar el sistema actual del IVA. Nuestra propuesta es sencilla. Busca tres cosas fundamentales. Primero, lograr una estructura de tributación más simple, que reduzca los subsidios recibidos por los hogares de altos ingresos por los bienes con tratamiento especial, exentos o excluidos. Segundo, fortalecer el programa de devolución del IVA a los hogares de más bajos ingresos. Por último, aumentar el recaudo neto recibido por el Gobierno Nacional por concepto del impuesto. Evidentemente, los cambios necesarios para cumplir con esas metas son profundos, razón por la cual la gradualidad es un elemento clave en nuestra propuesta.

Específicamente, la reforma consiste en extender, en tres fases a partir del 2022, la base de bienes y servicios que generen el pago efectivo de IVA. De forma paralela, considerando el impacto que el impuesto tiene en los hogares de menores ingresos, como dijimos, proponemos fortalecer el esquema de devolución del IVA. Eso implica tanto ampliar el grupo de hogares beneficiarios, pasar de 1 millón en 2020 a más de 4 millones en 2024, así como el monto total de la devolución. Adicionalmente, proponemos simplificar el sistema actual, con el paso gradual de cinco a dos categorías, manteniendo los bienes y servicios con impuesto al consumo inalterados. Finalmente, una vez se consolide la ampliación de la base de bienes y servicios que pagan el impuesto a la tarifa plena, se podrá evaluar si fijarla en 18% o 19%, a partir de 2024.

A continuación, explicamos nuestra metodología para estimar el recaudo adicional que se derivaría de la propuesta. Así mismo, estimamos el incremento en el monto total del programa de devolución del IVA a los hogares de ingresos bajos. Las principales fuentes de información para este ejercicio fueron la ya referenciada ENPH 2016-2017, que permite obtener la estructura de gasto de los hogares, tanto para el total nacional como diferenciado por nivel de ingresos, más la DIAN, que da la información del tratamiento que se le da a cada bien.

En primer lugar, reconociendo las condiciones que actualmente enfrenta la economía colombiana y que estimamos se prolongarán o tendrán efectos en el mediano plazo, diseñamos un escenario de reforma que se aplica de forma gradual. Planteamos una serie de etapas que nos permitirán llegar a lo que consideramos debe ser el objetivo final del sistema. La Ilustración 1 muestra en detalle cómo se desarrollaría el cambio en el esquema del pago del IVA en tres años, a partir del 2022. Al final de la

transición, en el 2024, habrá desaparecido el tratamiento de tarifa reducida y de bienes exentos del panorama tributario del país, por lo menos en el segmento del IVA.



Fuente: elaboración ANIF.

Actualmente, como se observa en el Cuadro 2, existen cuatro posibles tratamientos de IVA. Los bienes y servicios pueden:

- Pagar la tarifa plena de 19%
- Pagar la tarifa reducida de 5%
- Estar exentos del pago (incluidos, pero con tarifa cero)
- Estar excluidos

Nuestro objetivo con la reforma es que, para el final de la transición, en el 2024, solo existan dos categorías: bienes “incluidos” que pagarían una tarifa general de 18% y bienes excluidos. Para llegar a ese esquema, proponemos que la transición se haga de la siguiente forma:

### Fase 1: 2022

Tres de las 14 subclases exentas<sup>6</sup> pasarían a pertenecer a la categoría de bienes excluidos, mientras que los restantes 11 pasarían a recibir una tarifa reducida de 5%. De forma similar, todos los bienes que hoy reciben una tarifa de 5% (13 subclases) pagarían una tarifa reducida “nueva” de 10%. Los demás bienes y servicios no tendrían cambios en su funcionamiento. *Llegados a este punto ya desaparece el tratamiento de bienes exentos, es decir, de tarifa cero.*

<sup>6</sup>Estos son: los productos farmacéuticos y dermatológicos, los libros de texto y los libros y la lista de útiles escolares.

## Fase 2: 2023

El primer cambio en esta segunda fase es que las 24 subclases que tributaron con una tarifa reducida (ya sea del 5% o del 10%) en el año anterior (2022) pasarían a pagar el impuesto completo, tarifa plena de 18% o 19%. La otra modificación se hace sobre un grupo de bienes excluidos (21 subclases), compuesto principalmente de alimentos, bebidas y servicios de recreación, que dejarían de estar excluidos para pagar una tarifa reducida de 10%. Las restantes 36 subclases permanecen con su estatus de excluidas. *En esta fase desaparecen los bienes con una tarifa reducida de 5%.*

## Fase 3: 2024

Finalmente, en el año 2024 llegamos al escenario de transición completa. Los bienes que en el 2023 tributaban con una tarifa reducida de 10% ahora lo harían con la tarifa plena de 18% o 19%. Los demás bienes estarían excluidos del pago de IVA. *En esta fase desaparecen los bienes que pagan el impuesto con una tarifa diferenciada.*

El resultado final de la implementación de la reforma es la existencia de dos categorías: bienes y servicios “incluidos” que pagan una tarifa del IVA del 18% o 19% y los bienes y servicios excluidos. Es importante fijar este último grupo de forma adecuada, pues se deben terminar las discusiones que año a año se dan sobre la inclusión o exclusión de artículos en esa categoría.

La evolución del sistema planteado da como resultado que, de las 188 subclases, 144 pagarían el IVA a una tasa general del 18% o 19% en 2024, mientras que 44 subclases continuarían excluidas, incluidas las 5 que seguirían sin pagar este impuesto, pero sí el del consumo (ver Cuadro 3). El cambio sería significativo, haríamos una transición de una canasta gravada a tarifa plena con un peso de 32% a una con una participación superior al 51%. Una vez definido el camino que seguiría el esquema propuesto en un período de transición, ahora describimos el paso a paso de la metodología de estimación para llegar a un recaudo simulado, debido a la reforma que se debe implementar en cada año.

**Cuadro 3. Canasta de bienes y servicios según tarifa del IVA  
Propuesta 2024**

	Tarifa	Número de bienes	Peso en la canasta (%)
Tarifa plena	18%	144	51.7
Excluidos	-	39	37.7
ImpoConsumo	-	5	10.7
Total	-	188	100

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).



## Metodología

Una vez se tienen esos datos, utilizamos el valor del consumo de los hogares proyectado para cada año y calculamos el gasto total en cada subclase. Las proyecciones del consumo final de los hogares, el PIB total y el recaudo “base” por IVA se hacen usando una tasa de crecimiento “inercial” de la economía. Con base en el consumo final de los hogares, los ponderadores de gasto y el recaudo por IVA, se re-escala el consumo para que sea consistente con el valor de recaudo. Esto se hace con miras a considerar, en un primer momento, la evasión del impuesto. En otras palabras, un segmento importante del consumo de los hogares se hace en establecimientos informales, que no declaran ni pagan el impuesto. Sin embargo, dada la cercanía del consumo original y el “ajustado”, se hace necesario, en pasos futuros, incorporar un factor adicional que capture ese fenómeno. El año con el cual iniciamos los cálculos, así como sus proyecciones es el 2019. Lo anterior bajo la premisa que después del choque sufrido en el 2020 y la lenta recuperación que iniciará en 2021, los niveles de consumo y recaudo retornarán a sus niveles pre-pandemia.

A partir de eso, se computa un escenario “base” entre 2022 y 2024, en el cual se estima el valor del recaudo por IVA bajo el sistema de tarifas actual frente al consumo ajustado para cada subclase. Lo anterior nos servirá más adelante para encontrar el recaudo adicional de la reforma en cada año con respecto al *statu quo*. Como se mencionó, con el objetivo de tener gradualidad en la implementación de la medida, cada año trae cambios distintos sobre la estructura del IVA en la canasta de bienes y servicios. Esos cambios, que usualmente significan el aumento en el precio de los bienes y servicios, necesariamente implican que los agentes van a alterar sus patrones de consumo. Para incorporar ese efecto, utilizamos las elasticidades precio de la demanda estimadas para los grupos de alimentos, educación, vivienda, transporte y otros, lo que permite incluir en los cálculos una potencial caída en el consumo<sup>7</sup>. Con lo anterior en mente, se estima, con base en la estructura propuesta, el nuevo recaudo por IVA y su diferencia frente a la base (sin reforma). A eso se le aplican las elasticidades para cada grupo de bienes y servicios y se reestima el consumo de los hogares por subclase.

Una vez se tiene ese consumo ajustado con las elasticidades, se vuelve a calcular el recaudo con la nueva estructura de tarifas y su diferencia frente al recaudo base. Ese diferencial, que en términos prácticos representa el recaudo adicional por la implementación de la reforma, debe, no obstante, ser ajustado un par de veces más. En primera instancia, estudios de la DIAN muestran que el factor de evasión del IVA en el país está por el orden del 20%, hecho que debe considerarse en nuestro ejercicio. De forma sencilla, descontamos ese 20% del recaudo adicional, lo que, de paso, nos permite ser conservadores en nuestros resultados y no sobreestimar el recaudo. Lo segundo es que, por definición y a diferencia de un impuesto al consumo, el IVA genera descuentos en cada eslabón de la cadena de producción (por eso es un impuesto al valor agregado). Ese mecanismo lleva a que el recaudo efectivo sea aproximadamente 60% de lo que se generaría si no se

---

<sup>7</sup> Estas se toman del documento del MHCP para la reforma tributaria del 2016. El rango en el que se mueven las elasticidades aplicadas es -0.33 y -0.75, dependiendo de la subclase de gasto.

descontara el pago del impuesto en cada paso de la cadena<sup>8</sup>. Una vez más, aplicamos un descuento del 40% sobre el valor del recaudo adicional calculado. Hechas esas depuraciones, finalmente obtenemos el recaudo adicional bruto que se crearía por la reforma propuesta.

Ahora bien, como lo hemos mencionado, nuestra propuesta está atada al fortalecimiento y ampliación del programa de devolución del IVA, así que es otra variable para tener en cuenta. Para empezar, partimos de la ampliación de la cobertura del programa, al pasar de un millón de beneficiarios en 2020 (objetivo del gobierno de 2 millones en 2021) hasta llegar, en 2024, a 4.3 millones de hogares, que representan los primeros tres deciles del ingreso. Para eso, la ampliación se realizaría paulatinamente. A pesar de los requerimientos de recursos que esta ampliación tendría, el recaudo neto del gobierno será significativamente superior a lo que se observa en la actualidad (más sobre esto en la siguiente sección). En segundo lugar, y de manera importante, dado el aumento en la proporción de bienes y servicios que entrarían a pagar IVA bajo nuestra reforma, también se incrementaría el valor de la devolución que cada hogar recibiría.

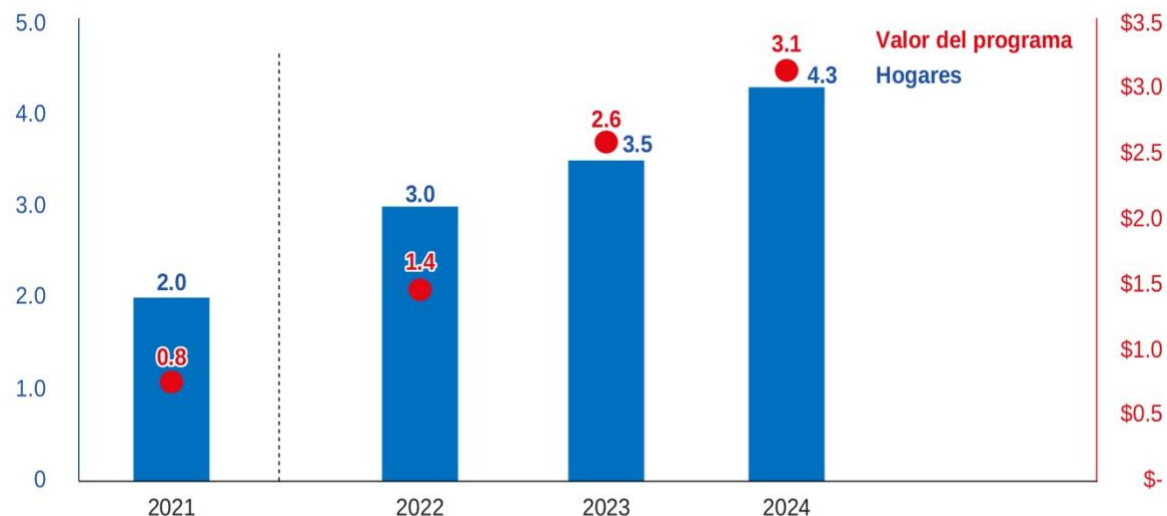
En ese orden de ideas, calculamos el valor total del programa a partir de dos componentes. El primero consiste en encontrar el monto total de la devolución del impuesto bajo las condiciones actuales y una evolución progresiva hacia los objetivos mencionados. Para el 2021, el Gobierno Nacional determinó que el programa se ampliará de 1 a 2 millones de hogares, que recibirían cinco pagos de \$75,000 pesos en el transcurso del año, para un total de \$375,000 por hogar. Con lo anterior, mantenemos el monto “base” de la transferencia inalterado y expandimos el programa a 3 millones de hogares en 2022, 3.5 millones en 2023 y más de 4 millones en 2024. Lo anterior con miras a acercarse al número de hogares que estimamos son de ingresos bajos. El resultado de esos cambios es un crecimiento en el valor del programa, pasando de \$750 mil millones en 2021 a más de \$1.5 billones de pesos en el 2024.

El segundo componente se deriva del recaudo adicional que generaría la implementación de la reforma propuesta. Es decir, al monto “base” de la devolución se le suma un valor que corresponde a la participación de los hogares de menores ingresos sobre el recaudo adicional. Dicho monto se aproxima por medio de la participación de los hogares beneficiarios en cada año en el gasto en cada subclase de bienes y, por ende, en el recaudo. En otras palabras, incorporamos el impacto que la medida tiene sobre los hogares de más bajos ingresos al estimar parte de la devolución a partir de lo que esos hogares pagarían de más por el IVA. Así, este componente resulta con un monto adicional sobre la base que ya calculamos: empieza en cerca de \$329 mil millones en 2022 y asciende a casi \$1.5 billones en 2024. Sumando los dos elementos, se tiene que el valor total del programa iría de \$1.4 billones en 2022 a más de \$3 billones de pesos en 2024 (0.25% del PIB de hoy), ver Gráfico 22.

---

<sup>8</sup> Nuestras estimaciones preliminares apuntan a que el valor de los impuestos descontables por la cadena de pago del IVA se acerca a 40% del valor del total del impuesto a cargo (impuesto generado por operaciones gravables).

**Gráfico 22. Hogares beneficiarios (millones) y valor total del programa de devolución del IVA (COP billones)**



Fuente: elaboración ANIF.

**Cuadro 4. Características del programa de devolución del IVA Propuesta**

	2022	2023	2024
Hogares beneficiarios (millones)	3.0	3.5	4.3
Monto de cada devolución por hogar (COP)	\$96.531	\$147.214	\$145.585
Número de pagos anuales	5	5	5
Valor de la devolución total por año (COP)	\$482.655	\$736.068	\$727.927
<b>Valor total del programa (COP billones)</b>	<b>1.4</b>	<b>2.6</b>	<b>3.1</b>

Fuente: elaboración ANIF.

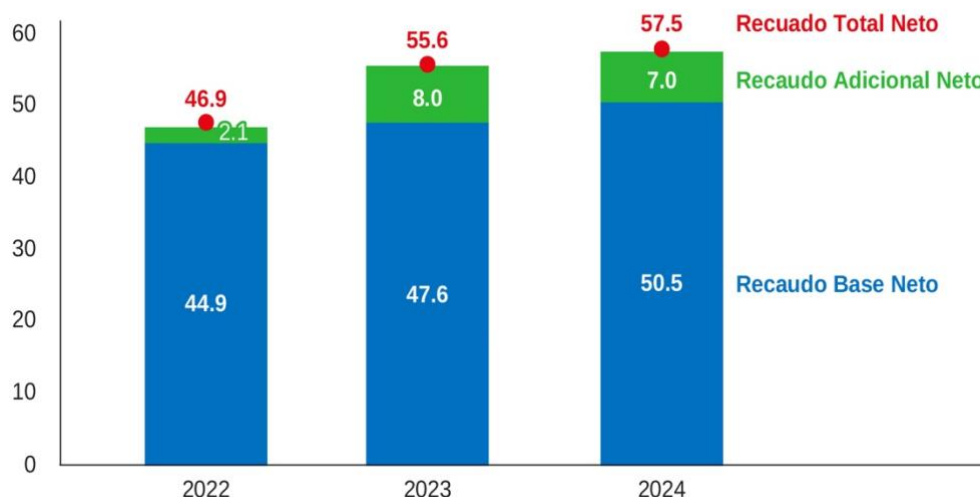
El Cuadro 4 resume las principales características de la propuesta del programa de devolución del IVA. El esquema preserva los cinco pagos anuales que se tiene en la actualidad, mientras que incrementa el valor de cada una de esas transferencias y, por lo tanto, de la devolución total anual recibida. Así, para el primer año (2022), los hogares recibirían cinco pagos, cada uno de \$96,531 pesos, sumando una devolución de \$482,655 pesos en ese año. Para el 2024, cuando entra en vigor la reforma completa, los hogares de más bajos ingresos recibirían cinco pagos de \$145,791 pesos, acumulando una devolución anual de \$728,056 pesos.

Una vez tenemos las dos caras de la propuesta (ampliación del IVA a más bienes de la canasta y fortalecimiento y profundización del programa de devolución), desarrollamos estimaciones de su impacto sobre el recaudo total. Partimos, entonces, de estimar tres “elementos”: el recaudo “base” en un mundo sin reforma, el recaudo bruto con la reforma y la devolución.

## El efecto de la reforma

El Gráfico 23 contiene los resultados de nuestras estimaciones para el IVA. Para 2022, con los cambios sobre la tarifa reducida, obtenemos un recaudo adicional neto de devoluciones de más de \$2 billones de pesos, lo que nos lleva a tener un recaudo total por IVA en ese año de \$46.9 billones de pesos. En el siguiente año, el recaudo adicional neto de la medida se acerca a los \$8 billones y el total a \$55.6 billones. Finalmente, en el 2024, el recaudo adicional es de \$7 billones, frente a un mundo sin reforma, lo que nos lleva a un ingreso tributario total por IVA de \$57.5 billones de pesos. La caída en el recaudo adicional en el 2024 con respecto al año anterior responde a que suponemos, para el ejercicio, que las 99 subclases que antes pagaban el impuesto a una tasa del 19% ahora lo harían a una tasa inferior de 18%. Todos estos valores ya incorporan la devolución del IVA a los hogares de bajos ingresos.

**Gráfico 23. Recaudo Neto Adicional por IVA: Propuesta**  
(\$ billones corrientes)

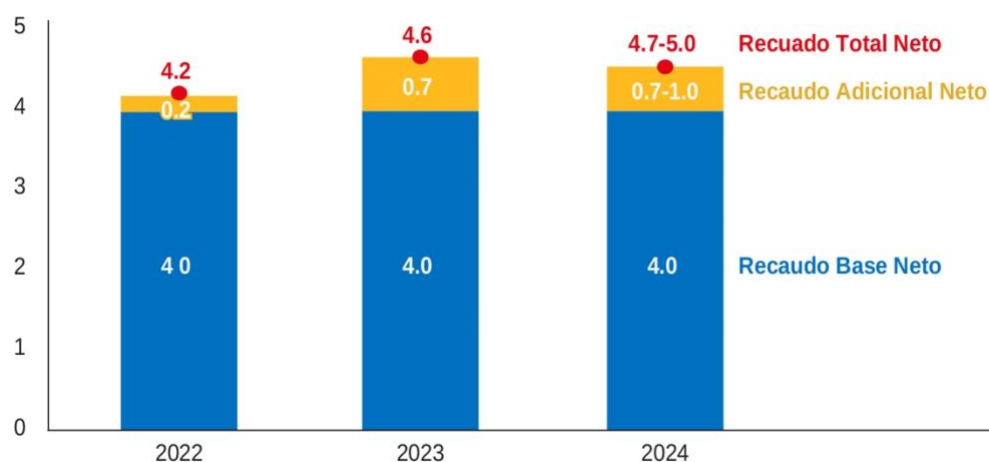


Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).

En términos del PIB, la propuesta tiene el potencial de crear un recaudo adicional por IVA de 0.6-0.8 puntos y con eso alcanzar la cifra de recaudo total por IVA de entre 4.7% y 5% del PIB para 2024 (ver Gráfico 24). Esto sin contar con el recaudo adicional (de cerca de 0.15% del PIB) que se obtiene por eliminar la categoría de exentos que, al tener una tarifa de 0% y permitir descuentos, muestran hoy un recaudo negativo. Así las cosas, en el mejor de los escenarios estaríamos hablando de casi un punto del PIB de recaudo adicional. Los resultados aquí presentados no son menores. De hecho, apuntan a que rediseñar el actual esquema del IVA traería beneficios importantes, tanto para el gobierno, como para los hogares colombianos. En efecto, medidas que estén encaminadas a aumentar la progresividad del impuesto y disminuir su complejidad, al ampliar la base de bienes y servicios y a fortalecer el programa de devoluciones, tendrían efectos relevantes

sobre el nivel de recaudo y el valor de las transferencias recibidas por los hogares de menores ingresos. Adicionalmente, por definición, una ampliación de la base del IVA genera formalización de la economía, ya que todos los eslabones de la cadena empiezan a requerir recibos para poder descontar sus pagos. Y vale la pena decir que este no es un efecto teórico, ya ha sido comprobado en la realidad en Colombia y en muchos otros países.

**Gráfico 24. Recaudo Neto Adicional por IVA: Propuesta  
(% del PIB\*)**



\*Recaudo y PIB proyectados en precios corrientes.

Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (ENPH 2016-2017 y Cuentas Nacionales).

### **Impuesto al patrimonio: esquema progresivo en función de la riqueza**

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

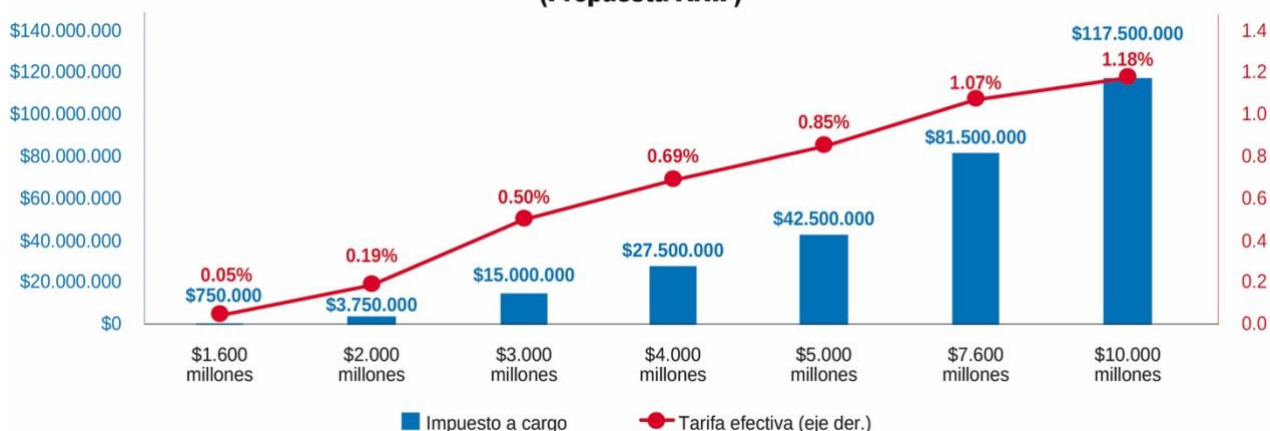
El impuesto, a una tarifa plana de 1%, se genera por la posesión de un patrimonio igual o superior a \$5.000 millones y la base gravable es el patrimonio líquido, obtenido después de restar las deudas a cargo y el valor patrimonial equivalente a los primeros 13.500 UVT (aproximadamente \$490 millones) del valor del inmueble en el que viva el individuo. Como incentivo para el proceso de normalización de bienes poseídos en el exterior, actualmente se puede descontar el 50% del valor patrimonial de los bienes repatriados en los años gravables 2019 y 2020.

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

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 25, 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 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).

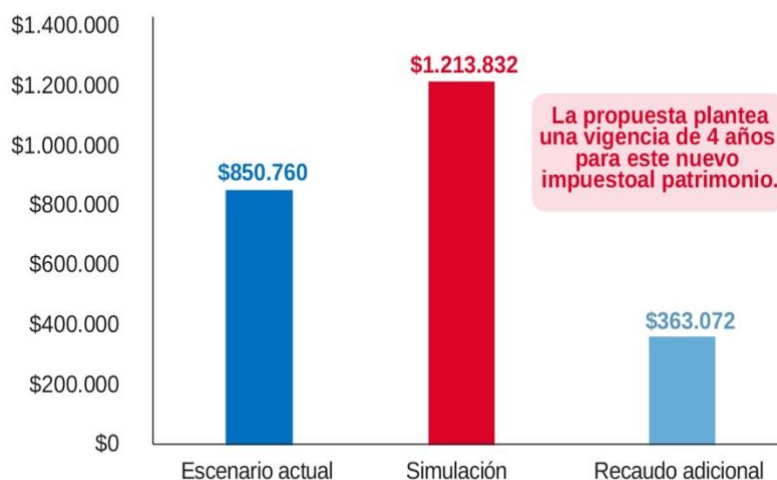
**Gráfico 25. Ejemplos del impuesto a cargo anual según patrimonio líquido (Propuesta ANIF)**



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

Como se observa en el Gráfico 26, calculamos, a partir de los datos de las declaraciones de la DIAN y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)<sup>9</sup>, 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 (0.03% del PIB).

**Gráfico 26. Recaudo adicional de impuesto al patrimonio  
(\$ millones, 2019)**



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

Nuevamente, la estructura marginal propuesta asegura la progresividad del impuesto (ver Cuadro 5). 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).

**Cuadro 5. 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%
<b>Total</b>			<b>\$ 178.112.124</b>	<b>\$1.213.832</b>	<b>0.7%</b>

Fuente: Estatuto Tributario.

<sup>9</sup> Vale 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.



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.

## Simplificar los dividendos

El impuesto a los dividendos fue creado a través de la Ley 1819 de 2016, año desde el cual ha sido modificado en dos oportunidades (Ley 1943 de 2018 y Ley 2010 de 2019). Lo primero para decir es que, para este impuesto en específico, la Ley vigente tiene una estructura compleja y de difícil aplicación. En efecto, actualmente, existe una tarifa para cada tipo de dividendo y según el tipo de sociedad que los distribuye. De manera general, están establecidos tres tipos de dividendos (i) aquellos que corresponden a utilidades que ya fueron gravadas (bajo la tasa corporativa vigente, 32% para el año gravable 2020) en cabeza de la sociedad que los distribuye (denominados dividendos no gravados); (ii) aquellos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la sociedad como resultado de exenciones y deducciones (denominados dividendos gravados); y (iii) aquellos provenientes de utilidades de sociedades en el exterior. Así mismo, quienes reciben los dividendos (accionistas) pueden ser personas naturales o personas jurídicas con residencia fiscal colombiana o en el exterior. Nosotros nos enfocamos en el impuesto a los dividendos a personas naturales o jurídicas con residencia fiscal en Colombia.

El Cuadro 6 presenta las tarifas impositivas vigentes para dividendos con cargo a utilidades generadas a partir del 1 de enero de 2017. Como se puede ver, las personas naturales, residentes fiscales en Colombia, que reciben dividendos provenientes de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad (con la tarifa del impuesto a la renta corporativo vigente), están sujetas a una tarifa marginal de 0% hasta los 300 UVT (que corresponden a \$10.892.400) y del 10% para aquellos superiores al mismo límite de los 300 UVT. Ahora, los dividendos que corresponden a utilidades que no fueron gravadas en cabeza de la sociedad deben ser sujetos al impuesto de renta corporativo vigente y, sobre el valor restante, se aplican las mismas tarifas marginales sobre los dividendos (0% o 10% según el monto). Es importante aclarar que este impuesto es recaudado por la sociedad que distribuye los dividendos vía retención en la fuente sobre la renta.

**Cuadro 6. 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.

Así mismo, las personas jurídicas que residan fiscalmente en Colombia están sujetas a una tarifa del 7.5% cuando los dividendos provienen de utilidades que ya fueron gravadas en cabeza de la sociedad que los

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

Una de las propuestas, recientemente divulgadas por el Gobierno Nacional en el fallido proyecto del Ley de Solidaridad Sostenible (PLSS), es que aumente la tarifa marginal del 10 al 15% para dividendos superiores a \$10.892.400 (300 UVT), tal y como lo había establecido la Ley 1943 de 2018. Sin embargo, hay que considerar varios puntos. Primero, en la actualidad hay varios aspectos de la normatividad que aún no son claros y la interacción entre tantas tarifas y casos especiales lo hacen muy complejo y, como sucede con otros impuestos, se abren las puertas para la elusión y evasión. A raíz de este impuesto se han generado distorsiones importantes, en particular, las empresas han encontrado maneras alternativas para la repartición de dividendos, o prefieren no repartirlos, haciendo que el recaudo por concepto de este impuesto, además de distorsionante, sea muy bajo. Actualmente, algunas estadísticas preliminares indican que el recaudo por dividendos se estima en aproximadamente \$400 mil millones. Sin embargo, esta cifra no se conoce a ciencia cierta (precisamente por la complejidad de su estructura). Segundo, como ya mencionamos, el impuesto a los dividendos ha sido muy inestable en el tiempo generando incertidumbre, principalmente para los inversionistas, lo cual es un desincentivo a la creación de empresas formales. En tan solo 4 años, se han realizado tres reformas al impuesto y todavía no existe claridad en su aplicación.

En ese sentido, nuestra principal postura sobre el impuesto a los dividendos es que debemos simplificarlo y así, hacerlo más eficiente. Antes de seguir modificando las tarifas, proponemos que se organice y simplifique pues su actual interacción con el impuesto a la renta corporativo, tratamientos especiales, hacen compleja su estructura. Esto permitirá tener cifras claras de su recaudo, de la base de contribuyentes y se podrán tomar decisiones certeras y basadas en la evidencia sobre la tarifa y estructura optima.

De acuerdo con el análisis anterior, nuestra propuesta contiene dos puntos: (i) mantener la tarifa marginal vigente para los dividendos en el caso en el que el accionista es una persona natural. De esta manera, logramos mantener cierta estabilidad que hemos logrado desde el 2019; (ii) incrementar de manera moderada el impuesto que se paga por concepto de dividendos cuando el accionista es una persona jurídica, incrementándolo de 7.5% al 10%, a título de retención en la fuente sobre la renta, únicamente para la sociedad que reciba los dividendos por primera vez. Consideramos que este puede ser un primer paso para la simplificación del impuesto y se podrían reducir incentivos a crear empresas intermedias entre la sociedad que distribuye los beneficios y el accionista, para eludir el impuesto.

## Propuestas para las personas jurídicas

### • Impuesto de Renta

Como ya lo mencionamos en el diagnóstico, uno de los mayores problemas del sistema tributario colombiano, además de su bajo recaudo, es su falta de progresividad, debido principalmente a que la carga tributaria recae sobre unos pocos de manera desproporcionada. Como bien veíamos en el Gráfico 9 de la segunda sección de este documento, en Colombia casi el 80% del impuesto de renta recae sobre las personas jurídicas y tan solo el 20% sobre personas naturales, esa proporción es inversa a la observada en la mayoría de los países del mundo. Si a eso le sumamos que Colombia tiene tasas de renta corporativa bastante altas (ver Gráfico 10), tenemos el peor escenario posible, un sistema que atenta contra la generación de empleo y la inversión y también genera que la carga tributaria a personas naturales sea muy alta dado que la base de contribuyentes es muy pequeña.

Recordemos que el impuesto de renta a las personas jurídicas, similar al de personas naturales, busca gravar la renta de las firmas que se deriva sus actividades productivas. En principio, todas las personas jurídicas son contribuyentes del impuesto, aunque la ley contempla varias excepciones, como hospitales, propiedades horizontales, asociaciones de padres de familia, Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), entre otras. Cabe decir que aún si no son contribuyentes, todas las personas jurídicas son declarantes de este tributo. El hecho generador del impuesto es la actividad productiva de la empresa, mientras que la base gravable se constituye de las utilidades que se derivan de esa actividad. De acuerdo con la Ley 2010 de 2019, la tarifa del impuesto para el año 2020 fue de 32%, para el 2021 será de 31% y 30% a partir del 2022.

Este impuesto recauda cerca de 5.1% del PIB, a cargo de más de 480.000 contribuyentes. Dentro de ese grupo, más de 3.500 empresas se clasifican como grandes contribuyentes y aportaron más del 70% del impuesto de renta pagado por las empresas. No obstante, según las cifras más recientes del Ministerio de Hacienda, los gastos tributarios asociados al impuesto (exenciones, descuentos, deducciones y tarifas reducidas) se acercan a 0.95% del PIB (cerca de 10 billones de pesos). Dentro de esas deducciones y descuentos se cuenta:

- Deducción del 100% de los “impuestos, tasas y contribuciones que efectivamente se hayan pagado en el año o periodo gravable, que tengan relación de causalidad con su actividad económica”.
- Deducción del 50% del pago del gravamen a los movimientos financieros certificado por el agente retenedor.
- Descuento del 100% del IVA pagado por la compra, importación o construcción de activos fijos reales productivos.
- Descuento del 50% por el pago del ICA.
- Además, existen tratamientos diferenciales dependiendo del sector. Por ejemplo, hoteles nuevos o remodelaciones de estos en municipios de hasta 200.000 habitantes pagan el impuesto de renta con una tarifa de apenas 9%.

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

Todo lo anterior debe darse, idealmente, en un escenario de mayor igualdad, en especial en términos del tratamiento diferenciado que reciben las firmas. Eso quiere decir que exenciones, excepciones, tarifas reducidas y sobretasas en función del sector económico deben desaparecer.

### • Régimen Simple de Tributación

La Ley 1843 de 2016 creó el Régimen Simple de Tributación (RST), antes conocido como monotributo. El sistema busca fomentar la inversión, la generación de empleo y la formalización por medio de la simplificación y unificación del pago de impuestos y así reducir al valor a pagar. Pueden ser parte del régimen simple personas jurídicas o personas naturales que en el año gravable anterior hubieran obtenido ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, de no más de 80.000 UVT (cerca de \$2.800 millones de pesos en 2021), que estén inscritos en el RUT y cumplan con las obligaciones de seguridad social correspondientes. El RST aplica para:

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

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

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

Así, el RST es una manera efectiva de hacer el pago de impuestos mucho más sencillo, en especial para empresas más pequeñas. Así mismo, fomenta la formalización empresarial, no solo por el hecho de unificar y simplificar varios impuestos, sino por manejar 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 fianzas públicas. En efecto, para enero del 2021 existían 31.190 inscritos, de los cuales 15.702 son personas jurídicas y las restantes 15.488 personas naturales. Como dato importante, cerca del 40% de los contribuyentes no contaban anteriormente con el RUT, de esos 39% son empresas. La mayoría de los contribuyentes se concentran en grandes ciudades, con Bogotá acumulando más del 36%, seguida por Medellín (8.7%), Cali (7.2%) y Cartagena (3.7%). En términos generales, existen contribuyentes del RST en más de 700 municipios en los 32 departamentos del país.

Con base en lo anterior, es claro que nuestra propuesta con respecto al Régimen Simple de Tributación es que se fortalezca. Es evidente que el sistema sí contribuye a la formalización de personas tanto jurídicas como naturales, lo que debe ser un objetivo en sí mismo, si se desea fortalecer no solo el esquema tributario sino la focalización de programas sociales. En ANIF estamos de acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios: el RST tiene espacio para simplificarse aún más y el umbral de ingresos debe ser reevaluado. Sobre lo primero, existen elementos que complejizan el RST. Los contribuyentes deben evaluar las ganancias ocasionales por fuera del RST y bajo el régimen general. Adicionalmente, los ingresos no gravables no hacen parte de la base del impuesto unificado. Eliminar esos elementos le restarían complejidad al sistema. Sobre lo segundo, la Comisión asegura que el umbral de (cerca de \$770.000 USD) es alto, incluso bajo estándares internacionales. Eso da paso a que las empresas más grandes se vean motivadas a crear empresas más pequeñas y acogerse al régimen especial, con miras a tributar menos. Por tal motivo, debe estudiarse los umbrales que incentiven a las firmas más grandes (cerca al punto de corte) a pasarse al régimen general.

### • Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El ICA es la principal fuente de recaudo tributario para los municipios en el país. El hecho generador es la realización de actividades de comercio (compra/venta o distribución de mercancías y bienes), industria (producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, etc. de bienes y materiales) y servicios (actividades que generan contraprestaciones en dinero o especie sin un contrato o relación laboral entre las partes) en cada jurisdicción municipal por parte de personas jurídicas, naturales o sociedades. La base gravable<sup>10</sup> se constituye de todos los ingresos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el año gravable

---

<sup>10</sup> 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.

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

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

- 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

El impuesto es muy regresivo, pues grava los ingresos brutos de las empresas, en lugar de, por ejemplo, las utilidades. Lo anterior es un castigo a las firmas que manejan costos de producción elevados. Además, tener tarifas únicas (en cada municipio), sin importar el nivel de ingresos, agrega regresividad. Por otro lado, el diseño de este tributo resulta en ineficiencias para las empresas, puesto que reduce los márgenes de ganancia, lo que se traduce en menores inversiones en activos, así como en contrataciones de personal más bajas y quizás tiene un efecto negativo debido a que es en una barrera adicional a la formalización. Finalmente, el hecho de que cada municipio fije tarifas diferentes distorsiona las decisiones de ubicación de las firmas, pues estas se ven incentivadas a buscar los lugares con las tarifas más bajas.

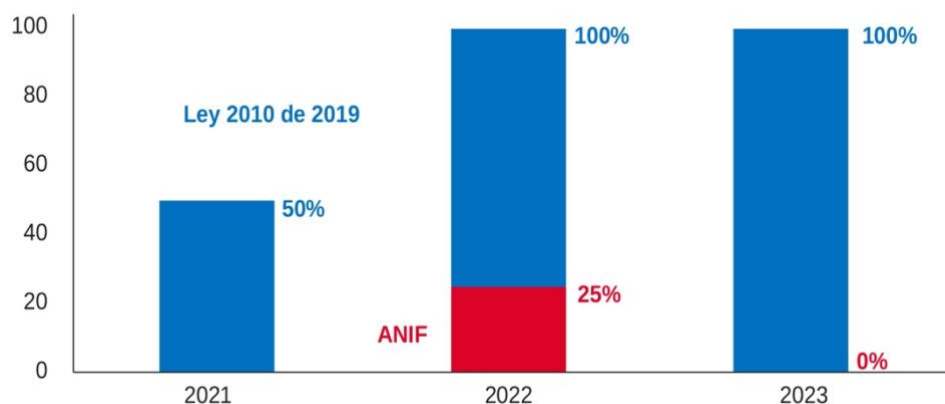
Ahora, dentro del impuesto de renta corporativo, según el artículo 115 del Estatuto Tributario (modificado por la Ley 2010 de 2019), las empresas tienen derecho a tratar lo pagado por concepto de ICA como un descuento sobre el impuesto de renta a cargo. En particular, se permite que el 50% del pago por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

Bajo ese panorama, la propuesta más coherente con una reestructuración profunda del sistema tributario en el país sería eliminar completamente el impuesto. Sin embargo, 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).

En ese sentido, proponemos que se haga una eliminación gradual del descuento sobre el impuesto de renta. Mientras que bajo lo dispuesto en la Ley 2010 del 2019, en el 2022 el descuento aumentaría al 100%, con

nuestra propuesta ese descuento caería al 25% de lo pagado por ICA. Así, en el 2023, el descuento debería desaparecer por completo (ver Gráfico 27). 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 27. Descuento del impuesto de renta por pago de ICA  
(Actual vs. Propuesta)**



Fuente: Elaboración ANIF.

### Otros Impuestos para revisar

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

Otro impuesto que debe revisarse es el bien conocido Gravamen a los Movimientos Financieros o “4x1000”. A pesar de que se creó con el propósito de ser temporal, poco a poco evolucionó hasta convertirse en un instrumento de recaudo relativamente importante para el Gobierno Central. Efectivamente, para el 2020 este tributo logró recaudar más de 8 billones de pesos, más de 5.5% del total. A pesar de lo cual, es un impuesto sumamente distorsionante que, por todo lo demás, obstaculiza la formalización y bancarización. Con lo anterior en mente, es necesario primero hacer una revisión del impuesto, la forma de volverlo menos “anti-técnico” o, en últimas, eliminarlo.

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



nuestro concepto debería ser a través de los impuestos generales y no de parafiscales que distorsionan el mercado laboral.

Finalmente, debemos buscar la simplificación del sistema y no lo opuesto que, como ya hemos mencionado, genera distorsiones importantes e impiden la formalización. Lo anterior implica que deben eliminarse del sistema tributario colombiano los tratamientos diferenciales establecidos con base en el sector económico, tales como las exenciones, excepciones, sobretasas y tarifas reducidas.

## **IV.**

### **Hacia una nueva política social**

Hasta aquí hemos hecho un análisis profundo de la situación fiscal que atraviesa el país, de las necesidades de gasto en los próximos años y hemos dado a conocer propuestas detalladas para reformar una serie de impuestos que, consideramos, pueden ayudar a mejorar y simplificar nuestro estatuto tributario y hacer más eficiente el gasto social. Por eso, ahora analizamos la forma en la cual se podría optimizar ese gasto bajo un nuevo enfoque de la política social del país. Propondremos la implementación de una política social eficiente y acorde a las necesidades de Colombia, que se base en la unificación y ampliación de los programas de transferencias monetarias existentes en la actualidad. Nuestra propuesta es garantizar a la población en pobreza y en pobreza extrema una transferencia de dinero mínima que sea complementaria a los programas de transferencias no condicionadas ya existentes. De esta forma tendremos un programa más simple y transparente que constituya un verdadero sistema de protección social y que, adicionalmente, incluya un sistema de protección para la vejez. Con eso cerraríamos el tercer eje de la reforma estructural que proponemos para así, en la última sección de este documento, no solo mostrar el recaudo estimado neto que se obtendría de nuestros ejercicios, también el impacto de nuestras propuestas sobre la progresividad y la reducción sustancial de la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini), antes y después de las propuestas.

Antes de entrar en detalle a la estructura de la nueva política, hay que decir que el nuevo enfoque que planteamos sería la manera más eficiente y correcta de corregir la mala focalización de los subsidios pensionales del régimen de prima media. Por esa razón y considerando que las pensiones, para las personas de medianos y altos ingresos, tienen altos subsidios del Estado, presentamos primero la propuesta de ANIF para gravar las pensiones altas.

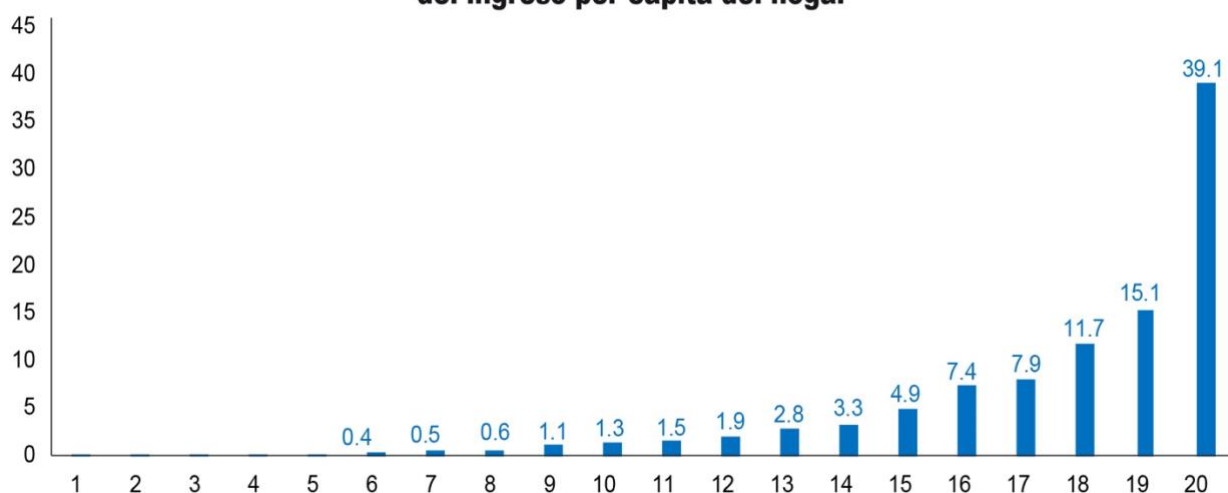
#### **Impuesto a las pensiones altas**

Como se puede ver en el Gráfico 28, los subsidios pensionales están dirigidos a la población de mayores ingresos. De hecho, el gráfico muestra el porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar. Es decir, se divide a toda la población en 20 grupos según el ingreso del hogar, donde el primer grupo contiene el 5% de la población con menores ingresos y el grupo 20 el 5% de la población de mayores ingresos. Se puede ver claramente como casi el 40% del

subsidio pensional del régimen de prima media está dirigido al 5% más rico de la población. Incluso, si se observan los últimos 4 grupos, que representan el 20% de hogares con mayores ingresos, se puede ver como en conjunto reciben el 74% de los subsidios, mientras que el 20% más pobre de la población, donde precisamente deberían estar enfocados los subsidios, no recibe nada.

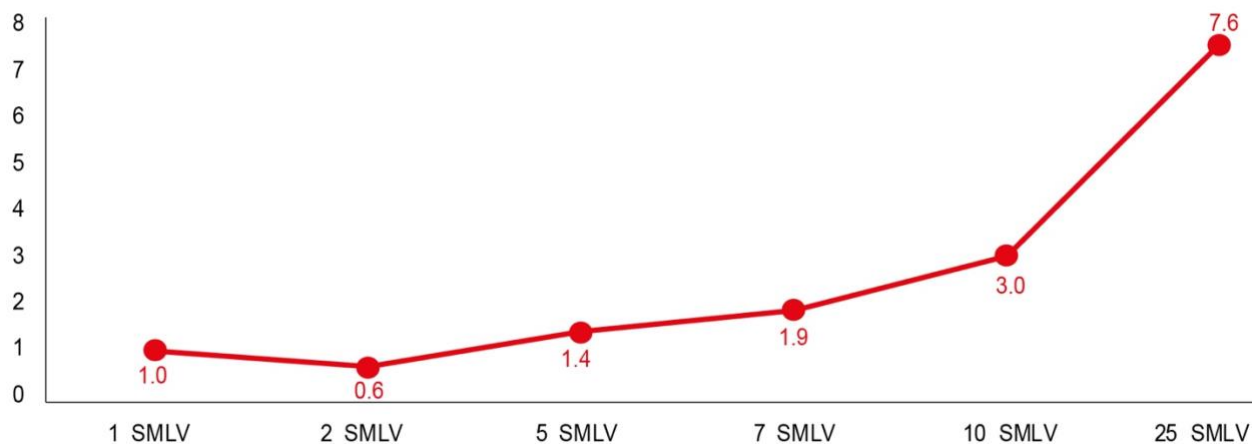
Así mismo, el Gráfico 29 muestra a cuánto llega el subsidio de la pensión en prima media en relación con el monto que se le subsidia a las pensiones de un salario mínimo. Se observa que a medida que aumenta el valor de la mesada pensional el subsidio que cubre el estado va en aumento. El subsidio de una pensión de 5 SMLV es 1.4 veces que el otorgado a un salario mínimo. Así mismo, el subsidio a las pensiones de 10 y 25 SMLV es de 3 y 7.6 veces, respectivamente.

**Gráfico 28. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar**



Fuente: elaboración ANIF.

**Gráfico 29. Porcentaje del subsidio de la pensión en prima media por salarios mínimos legales vigentes (% subsidio)**



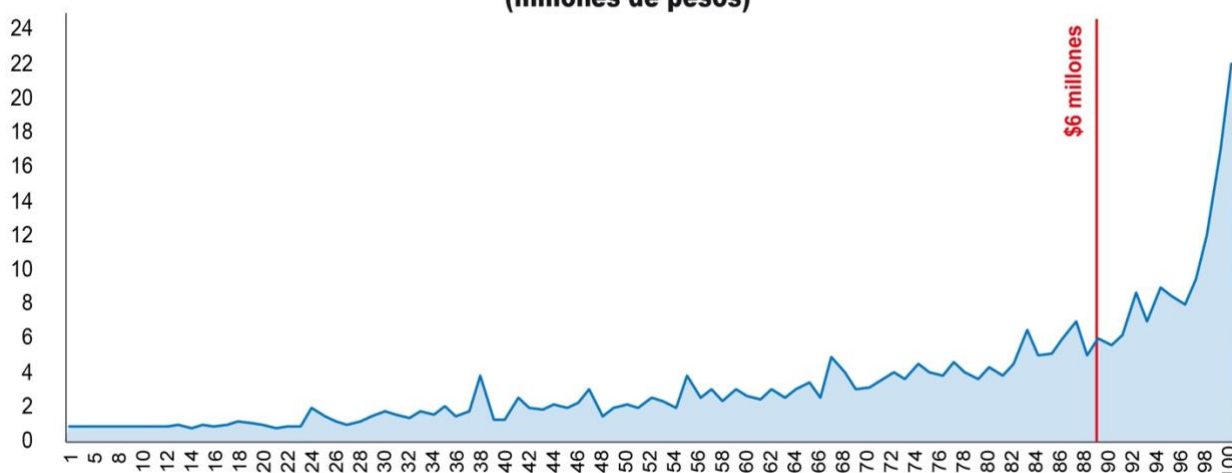
Fuente: elaboración ANIF.

Sumado a eso, es importante mencionar que a pesar de la gran cantidad de recursos que el Gobierno Nacional Central (GNC) destina al sistema pensional 3.7 % PIB, estimado para 2021, la cobertura es muy baja. Apenas un poco más del 22% de la población en edad de pensionarse obtiene una pensión y son las personas de mayores ingresos quienes logran hacerlo, es decir, aquellos de menores ingresos están excluidos del sistema. De modo que, uno de los mayores gastos del estado a la vez corresponde a uno de los mayores causantes de inequidad en el país, pues los subsidios pensionales se están destinando para beneficiar a la población de mayores ingresos.

Para hacer viable una nueva política de gasto social debe haber un redireccionamiento de los subsidios pensionales del régimen de prima media hacia la población más vulnerable. Actualmente en Colombia hay una exención muy amplia a las pensiones. Hoy las mesadas pensionales inferiores a \$36 millones mensuales se consideran exentas (Numeral 5 del art. 206 del ET). Adicionalmente, los ahorros pensionales obligatorios y voluntarios son deducibles del impuesto de renta de las personas naturales. Es decir, es un sistema en el cual la fase de acumulación está exenta como la fase de disfrute, lo que se conoce como un esquema pensional exento - exento.

Consideramos que gravar las pensiones altas es un primer paso para la necesaria reforma pensional que requiere el país y para comenzar a redirigir los subsidios pensionales para financiar la nueva política social basada en transferencias. A partir de información de la GEIH, el Gráfico 30 muestra el valor de la mesada pensional máxima por percentiles de ingreso per cápita del hogar. Si organizamos a la población de menores a mayores ingresos, se puede ver, por ejemplo, como el 1% de la población de mayores ingresos recibe pensiones de aproximadamente \$24 millones de pesos y que el 10% de la población de mayores ingresos obtiene pensiones superiores a \$6 millones de pesos.

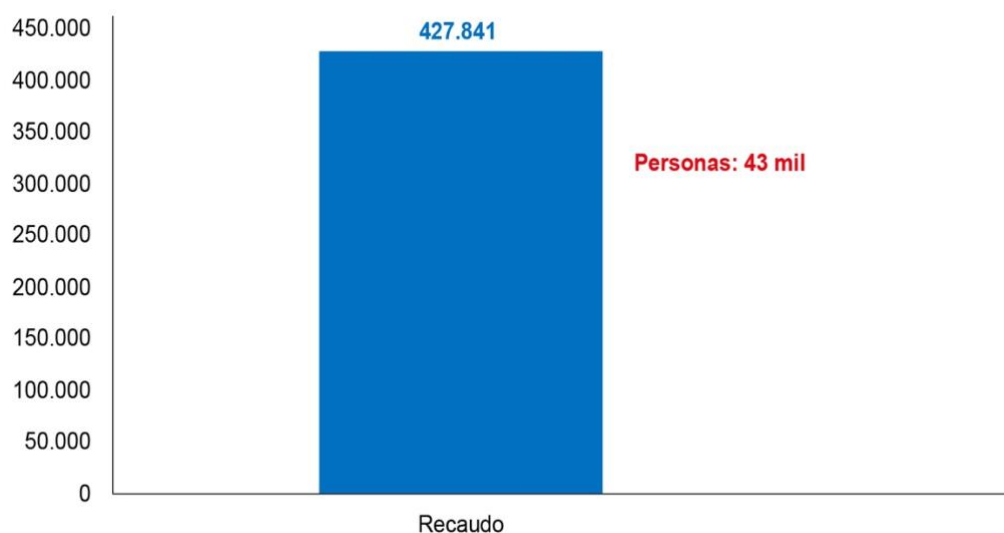
**Gráfico 30. Valor de la mesada pensional máxima por percentiles del ingreso per cápita del hogar (millones de pesos)**



Fuente: cálculos ANIF con base en DANE.

Nuestra propuesta es implementar una tarifa plana de 10% a las pensiones mayores a \$6 millones de pesos, que corresponden al percentil 90 en adelante de la distribución del ingreso per cápita por hogar. De esta manera, pasaríamos de tener un sistema pensional exento-exento a uno exento-gravado, ya que el impuesto se pagaría en la fase de disfrute de la pensión. Estimamos que alrededor de 43 mil personas pagarían este impuesto por lo que se generaría un recaudo anual por concepto de este nuevo impuesto de \$428 mil millones de pesos (0.04% del PIB), Gráfico 31.

**Gráfico 31. Valor del recaudo anual por impuesto a las altas pensiones (millones de pesos)**



Fuente: Elaboración ANIF con base en GEIH-DANE.

### Nuevo enfoque de gasto y reestructuración de la política social

La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la política social del país. En especial, de fortalecer el sistema de protección social. El gobierno ha buscado focalizar su política social mediante transferencias monetarias a la población en pobreza y en pobreza extrema. En la actualidad, hay varios programas que benefician a esas poblaciones. De manera general, como lo presentamos en el Cuadro 7, los programas más importantes (en términos de recursos e impacto en pobreza y desigualdad) son familias en acción y jóvenes en acción, que en conjunto tienen un costo estimado de \$3 billones para el 2021. Le siguen Colombia Mayor, con un monto cercano a \$1.8 billones para el 2021 cubre a 1.7 millones de adultos mayores, Ingreso Solidario, que en el 2021 tendrá una inversión por \$2.8 billones y beneficia a alrededor de 3 millones de hogares (aproximadamente 9.6 millones de personas) y las transferencias por compensación del IVA, que tienen un costo estimado de \$960 mil millones y buscan cubrir a 2 millones de hogares (6.4 millones de personas). En total estos programas suman \$8.6 billones, de los cuales \$5.6 billones corresponden a los programas de transferencias no condicionadas.

**Cuadro 7. Programa de transferencias actuales**

Transferencias Monetarias	Número de beneficiarios (personas)	Valor de la transferencia (Prom. mensual por individuo)	PGN Costo del Programa 2021 (Billones)
<b>Condicionadas</b>			
Familias en acción	7.36	\$104.375	3.02
Jóvenes en acción	0.31	\$162.500	
<b>No Condicionadas</b>			
Compensación del IVA	6.40	\$11.875	0.96
Colombia Mayor	1.65	\$80.000	1.76
Ingreso Solidario	9.60	\$25.000	2.82
<b>Total</b>	<b>25.32</b>		<b>8.56</b>

Fuente: elaboración ANIF.

Nuestra propuesta en ANIF es implementar una política social amplia e incluyente de transferencias generalizadas a los hogares que cubran a la población en pobreza y en pobreza extrema. En ese sentido, con el objetivo de construir sobre las bases de los programas que han dado buenos resultados, la propuesta parte de la unificación de los programas de transferencias no condicionadas ya existentes, compensación del IVA, Colombia mayor e ingreso solidario, en un único esquema que sea independiente a los programas de familias y jóvenes en acción.

En esta nueva estrategia de gasto social proponemos que a la población elegible se le garantice una transferencia monetaria mensual de \$80.000 por persona o \$256.000 por hogar (asumiendo un tamaño de hogar promedio de 3.2 personas de acuerdo con la cifra oficial del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018). El nuevo esquema incluiría las transferencias que reciben actualmente sumado a las que se recibirían con nuestra propuesta de compensación del IVA, que expusimos en apartados anteriores. Es decir, la transferencia monetaria es complementaria a las transferencias no condicionadas ya existentes. Por ejemplo, en un hogar de una persona, si el total de las transferencias que recibe por concepto de ingreso solidario, Colombia Mayor o Compensación del IVA no suma los \$80 mil pesos, se le complementa hasta llegar a ese valor.

Con nuestra propuesta buscamos realizar la ampliación de las transferencias de manera gradual, priorizando a las poblaciones más necesitadas, optimizando la estructura que ya existe y, a la vez, permitiendo sostenibilidad financiera. Específicamente, tendríamos una población elegible de aproximadamente 18 millones de personas pertenecientes a las siguientes dos categorías:

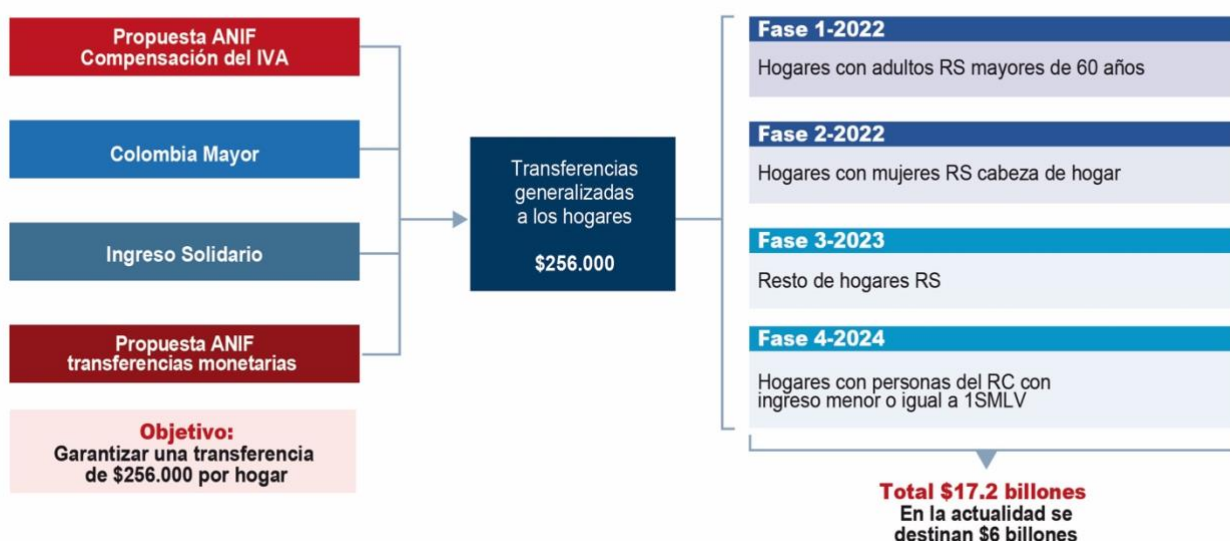
- 15.6 millones de personas del Régimen Subsidiado (RS) en salud (mayores de 16 años). En este grupo de personas se incluye a la población pobre, algunos desempleados, asalariados informales y trabajadores por cuenta propia con educación secundaria.
- 2.3 millones de personas asalariadas con ingreso igual o menor al salario mínimo (SMLV).

Como ya mencionamos, es importante que la transición hacia este programa de transferencias generalizadas se realice de manera gradual y ordenada. Debemos partir de la unificación de los programas

para así obtener un único esquema con el número de beneficiarios actuales que debe ampliar su cobertura paulatinamente. Sugerimos que la extensión del beneficio a todas las personas elegibles se haga por categoría.

Como se puede ver en el Cuadro 8, después de una fase inicial de unificación e integración de los programas existentes, la primera categoría para personas del RS también se debe hacer por fases: (i) en el 2022, las personas mayores de 60 años y; (ii) mujeres cabeza de familia con hijos menores de 16 años; en el año 2023 (iii) resto de las personas en el RS mayores de 16 años. Finalmente, (iv) la segunda categoría que contempla a las personas asalariadas con ingreso igual o menor a SMLV en el 2024.

**Cuadro 8. Unificación y ampliación de los programas de transferencias no condicionadas**



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

### **Fase inicial de unificación e integración de programas existentes - 2022:**

- Unificación de los programas. En esta fase se realiza la integración de los programas existentes incluyendo Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Compensación del IVA, para dar surgimiento a un programa único de transferencias generalizadas a los hogares. Las personas que recibían una transferencia monetaria en alguno de estos programas continuarán recibiendo el mismo monto con la misma periodicidad. Es decir, para el beneficiario, en términos prácticos no hay ningún cambio. El gobierno, por su parte, da comienzo a una necesaria integración de las bases de datos y la creación de un único programa (excluyendo a familias y jóvenes en acción).

#### **Fase 1 - 2022:**

- Se realiza expansión del programa Colombia mayor. El nuevo programa de transferencias generalizadas se amplía a todas las personas en edad de pensión pertenecientes al RS que estimamos,

según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), cercanos a 2.8 millones de personas con un costo de \$2.7 billones.

#### **Fase 2 - 2022:**

- En esta fase se amplía el programa a las mujeres cabeza de hogar pertenecientes al RS con hijos entre 0 y 16 años. Según datos de la GEIH son 6.8 millones mujeres y el costo sería de \$6.5 billones.

#### **Fase 3- 2023:**

- En esta fase se amplía el programa a los restantes 6 millones de personas pertenecientes al RS y tendría un costo de \$5.7 billones. De esta manera, con la implementación de las primeras tres fases se estaría garantizando una transferencia mínima de \$80.000 pesos a 15.6 millones de personas del RS lo que tendría un costo total de \$15 billones de pesos.

#### **Fase 4 - 2024:**

- En esta fase se incluyen a 2.3 millones de personas asalariadas con ingreso igual o menor a 1 SMLV. Es decir que el costo de esta fase sería de \$2.2 billones de pesos.

De esta manera, el costo total del programa de transferencias generalizadas suma \$17.2 billones y se benefician 17.9 millones de personas. Teniendo en cuenta que los programas de Colombia mayor, ingreso solidario y nuestra propuesta de compensación del IVA sumarán cerca de \$7.8 billones de pesos en 2024, llevar a cabo nuestra propuesta supondría un costo adicional de \$9.5 billones (1% del PIB).

Para implementar el esquema de transferencias generalizadas a los hogares se requiere primero, como ya lo mencionamos, corregir la mala focalización de los subsidios pensionales que actualmente suman 2.3% del PIB. Además, como este es un problema de talla mayor, que tomará varios años, consideramos importante comenzar con la ampliación del programa Colombia mayor y paulatinamente ir ampliando el programa a los otros grupos. Para poder cubrir a toda la población, entonces, se debe iniciar una discusión acerca de la reforma pensional para implementar un verdadero sistema de protección al adulto mayor (que, como ya se dijo, debe estar enmarcado dentro de la política social de transferencias generalizadas a los hogares a través de la ampliación de Colombia mayor).



## V.

# Recaudo estimado e impacto en indicadores sociales

Una vez presentadas todas nuestras propuestas para la reforma tributaria, ahora queremos dar un balance del recaudo neto que se obtendría en el corto plazo y el impacto que generaría en la distribución del ingreso. La reforma propuesta tendría un recaudo adicional entre 1.8% a 2.1% del PIB en el 2024. La cifra incluye la modificación al impuesto de renta de personas naturales, la reestructuración del IVA, el impuesto al patrimonio, el impuesto a las pensiones altas, impuesto a los dividendos, la eliminación del descuento del ICA y la pausa en la reducción de la tasa corporativa por un año.

## 1. Impuesto de renta para personas naturales:

- 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 renta.
- Simplificar el ET para reducir las exenciones y deducciones.
- 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 los deciles 8, 9 y 10 de la distribución del ingreso (los de mayores ingresos).
- Se harían visibles 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.
- 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.

## 2. IVA:

- Ampliar, de forma gradual, en etapas que suponen una transición desde 2022 hasta 2024, la base de bienes y servicios que generen el pago efectivo de IVA.
- Reducir la tarifa plena con respecto a la que se tiene hoy en día. Es decir, pasar progresivamente de la tarifa plena actual del 19% al 18%.
- Simplificar la estructura. Para el final de la transición, en el 2024, proponemos que existan únicamente dos categorías: bienes “incluidos” que pagarían una tarifa general de 18% y bienes excluidos (más el impuesto al consumo específico a algunos bienes). Es decir, desaparecería la categoría de tarifa reducida y la categoría de bienes exentos.

- Compensación completa del IVA a los hogares de menores ingresos y más vulnerables, ampliando el grupo de hogares beneficiarios y el monto total de la devolución.
- La propuesta para modificar la estructura del IVA llevaría a un recaudo adicional que comienza con 0.2% del PIB en 2022 y puede llegar a entre 0.7% y 1% en 2024.

### 3. 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.
- 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.
- Se pasaría de cerca de 7 mil aportantes actuales a una cifra cercana a los 30 mil.
- Con la nueva estructura del impuesto al patrimonio, el recaudo se ampliaría en cerca de \$363 mil millones. Es decir, 0.03% del PIB.

### 4. 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.
- Con la modificación a los dividendos llegaríamos a un recaudo adicional total de 0.05% del PIB.

### 5. Personas jurídicas:

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

## 6. Impuesto a las pensiones altas:

- Tarifa plana de 10% a las pensiones superiores a los 6 millones de pesos (corresponde al percentil 90 de la distribución del ingreso per cápita por hogar).
- Estimamos un recaudo anual por concepto de este nuevo impuesto de \$428 mil millones (0.04% del PIB).

Se pretende entonces que, a partir de 2022 se recaude, por lo menos, 0.8% del PIB adicional por concepto del aumento en la base de personas naturales que declaran y pagan renta (de 1.6 millones que contribuyen actualmente a 5.3 millones)<sup>11</sup>. Otro 0.03% del PIB adicional, que se recaudará a partir de 2022, será mediante el nuevo impuesto progresivo al patrimonio que, recordemos, se propone implementar a través de un sistema de gradientes que imponga una tarifa marginal para diferentes tramos desde patrimonios superiores a los \$1.500 millones.

También, con la propuesta de gravar las pensiones más altas, que concentran la mayor proporción de los subsidios del Estado, se generaría un recaudo adicional. Los pensionados, que hacen parte del decil más alto de ingresos (aproximadamente 43 mil personas), contribuirían una tarifa plana del 10%, con lo cual se recaudarían recursos adicionales que representan 0.04% del PIB.

Por parte de la propuesta de reforma al IVA, el recaudo adicional que se generará será, junto con el de la reforma al impuesto de renta, el que más contribuya al recaudo adicional total (entre 0.7 y 1% del PIB). Recordemos que este recaudo se generaría a partir de la eliminación de excepciones y exenciones que tienen actualmente muchos productos, sobre los cuales se benefician en mayor medida los sectores de mayores ingresos de la población.

Otro 0.05% del PIB se adicionaría al recaudo total mediante la propuesta de reforma al impuesto a los dividendos, el cual tiene 3 partes: (i) incrementar de manera moderada (2.5 puntos porcentuales) la tarifa marginal vigente para los dividendos en el caso en el que el accionista es una persona natural; (ii) en caso de que el ingreso por dividendos (de una persona natural) pese más del 75% en el total, se le aplicará la estructura de tasas marginales propuesta por ANIF para el impuesto de renta de personas naturales; y (iii) mantener el impuesto que se paga por concepto de dividendos cuando el accionista es una persona jurídica.

La eliminación del descuento de ICA aumentaría el recaudo en 0.25% del PIB el primer año, debido a la pausa en la reducción de la tasa corporativa y luego se consolidaría en un aumento de 0.2% del PIB para 2023 y 2024. Con esto se completaría el recaudo adicional de hasta 2.12% del PIB en 2024 que se generaría a partir de todas las medias contempladas en la presente propuesta de reforma fiscal. En resumen, en el cuadro 9 se muestra, de manera desagregada, cómo sería el aumento paulatino del recaudo durante los siguientes 3 años.

---

<sup>11</sup> Puede ser más si se reducen las exenciones y descuentos especiales que hoy pueden llegar hasta el 40% de la renta líquida o el tope en UVT definido en el ET.

**Cuadro 9. Recaudo adicional de las propuestas planteadas por ANIF  
% del PIB**

Concepto	2022	2023	2024
▶ Impuesto a la renta de personas naturales	0.80% (+)	0.80% (+)	0.80% (+)
▶ Impuesto al patrimonio	0.03%	0.03%	0.03%
▶ Impuesto a las pensiones altas	0.04%	0.04%	0.04%
▶ IVA	0.20%	0.70%	0.70% - 1.00%
▶ Dividendos	0.05%	0.05%	0.05%
▶ Eliminación descuento ICA y pausa en la reducción de la tasa corporativa por un año	0.25%	0.20%	0.20%
<b>Total</b>	<b>1.37%</b>	<b>1.82%</b>	<b>1.82% - 2.12%</b>

Fuente: elaboración ANIF.

## **Análisis de impacto de la propuesta fiscal de ANIF**

Colombia se caracteriza por tener unos niveles de concentración del ingreso bastante altos comparado con países de similar nivel de desarrollo. Lo anterior se evidencia en el índice Gini<sup>12</sup>, que para 2019 era del 0.526, frente al 0.464 del promedio de los países de América Latina. En parte, la mala distribución observada se explica por la inequidad del sistema tributario, la cual hemos demostrado a lo largo de nuestros análisis sobre la situación fiscal del país. También porque el esquema de transferencias del Gobierno no es suficiente para compensar y generar un nivel de ingresos básicos para los hogares con más necesidades. De tal manera, la aplicación del conjunto de propuestas de actualización del régimen tributario tendría un impacto importante en la distribución del ingreso, dado que incide favorablemente en las inequidades del sistema actual.

Para analizar el impacto de las propuestas se simularon, a partir de la GEIH del DANE, escenarios con los cambios distributivos medidos con el índice de Gini y sus respectivas curvas de Lorenz<sup>13</sup>. En el Gráfico 32, se observan los impactos distributivos de las medidas propuestas. En primer lugar, se observa que cuando no se tienen en cuenta el subsidio a las pensiones, el índice cae en un 2.3% al pasar de 0.526 al 0.514, lo cual refleja lo inequitativo que es subsidio. Al incluir en la simulación la propuesta para los nuevos impuestos a personas naturales y del IVA, se mejora la distribución en un 5.1% frente a la situación inicial (0.526 vs. 0.499). Si en ese último escenario no incluimos la inequidad en los subsidios pensionales, el Gini

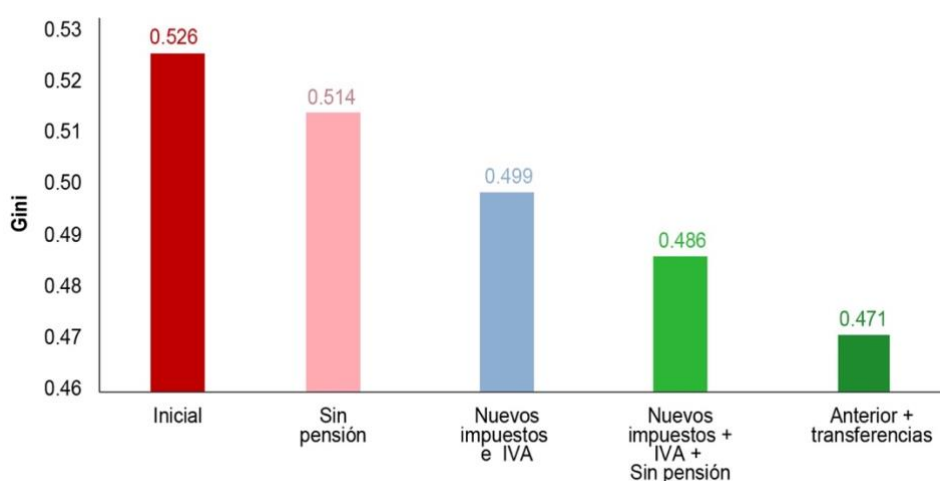
<sup>12</sup> El índice de Gini es un indicador que toma valores entre 0 y 1 y permite establecer que tan concentrados o no están los ingresos en una sociedad. En particular, valores cercanos a cero indican una mejor distribución del ingreso entre los diferentes miembros de la sociedad. Por el contrario, a medida que el índice se acerca a la unidad (1) es un reflejo de una peor distribución a favor de los grupos con mayor riqueza.

<sup>13</sup> La curva de Lorenz presenta de manera gráfica el estado de la desigualdad en distribución del ingreso de una sociedad. En el eje X se muestra los porcentajes de la población ordenados desde el grupo con menores hasta el de mayores ingresos. En el eje Y se expresa el porcentaje de ingresos que posee cada grupo. De tal manera, que una sociedad con igualdad en la distribución, la curva de Lorenz se ubicaría a lo largo de la diagonal. Por el contrario, a medida que la curva se aleje de la diagonal la distribución será más inequitativa. El índice de Gini es una medida que resume lo mostrado por la curva de Lorenz.

disminuye a 0.486 (-7.5%). Finalmente, cuando se agrega el esquema de transferencias generalizadas a los hogares la mejora en la distribución alcanza un 10.4%, al pasar del 0.526 inicial a 0.471 en el indicador de Gini. La mejor distribución del ingreso se puede ver, también, al observar las diferentes curvas de Lorenz, que con cada una de las propuestas se va acercando más a la línea de la diagonal que se da cuando hay una distribución totalmente equitativa de los recursos (ver Gráfico 33).

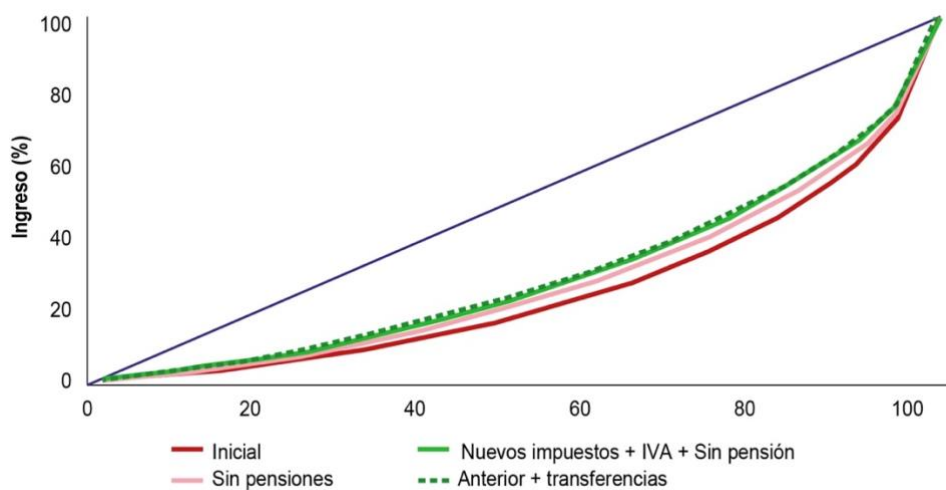
Nuestros cálculos muestran, entonces, el alto impacto distributivo de las propuestas de ANIF, reflejadas en una caída sustancial del índice de Gini en cerca de 5.5 unidades, que ubicaría al país en el promedio de los demás países de la región y contribuiría a mejorar la concentración del ingreso en el país.

**Gráfico 32. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias**



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

**Gráfico 33. Curvas de Lorenz del ingreso per cápita del hogar**



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

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). El país está obligado a avanzar en un esquema tributario consistente con la equidad, con la reducción de pobreza y con una política social mucho más efectiva y ambiciosa. Sabemos que es un asunto difícil y que siempre genera suspicacias, pero es la discusión más importante en términos económicos y sociales que dará el país en los próximos años. Con este documento hacemos un aporte sustancial para zanjar esa obligación que tenemos con la sostenibilidad de las finanzas públicas y con un proceso de reactivación económica que brinde protección social a los ciudadanos.

## Bibliografía y referencias