

## **¿Puede la reforma tributaria aclamarse como estructural sin aproximarse a los privilegios fiscales?**

*Jorge Espitia Noviembre 4 de 2016*

“Cuando se diserta sobre la distribución de la riqueza, la política nunca está distante, y a menudo es difícil evitar los prejuicios y los intereses de clase de la época” (Piketty<sup>1</sup>, 2014, Pág.18). La desigualdad económica es un tema complejo. A pesar de ello, es posible realizar aproximaciones mediante las cuales se manifiesta.

Los registros administrativos fiscales de la DIAN resultan ser sumamente importantes y confiables para realizar aproximaciones respecto al tema de la concentración de la riqueza, el ingreso, las exenciones fiscales, el gasto tributario, entre otros. Las fuentes fiscales son las únicas que posibilitan estudiar la dinámica de la distribución de la riqueza y el ingreso de los diferentes agentes económicos (Piketty, 2014, Pág. 31). Estos registros son la fuente utilizada que permite aproximarnos al tema del patrimonio y del ingreso, y su desigual repartición.

El gasto tributario se define como el monto de recursos fiscales que el Estado no recauda debido a las concesiones o regímenes tributarios especiales que aplica o concede, por tal razón, la literatura especializada lo considera como una pérdida recaudatoria.

Esta renuncia recaudatoria resulta relevante, cuando una de las principales características del sistema tributario colombiano es la insuficiencia de recursos que recauda, las ineficiencias que presenta, su inequidad y complejidad (Banco Mundial. 2012. El Gasto Tributario en Colombia).

### **El Sistema Tributario colombiano**

La distribución del recaudo en el impuesto de renta, CREE e impuesto a la riqueza entre las Personas Jurídicas (Empresas) y Naturales (Cuadro 1) muestra la alta concentración de

---

<sup>1</sup> Piketty, Thomas. 2014. El Capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica.

ellos en el primer grupo. El 77.6% del impuesto de renta se recauda a través de las Empresas. No es posible señalar que las Empresas no contribuyen fiscalmente con el Estado colombiano.

**Cuadro 1: Redistribución de los Impuestos de Renta, CREE y Patrimonio (Millones de \$ de 2014)**

	Personas Jurídicas	Personas Naturales	Total
Renta	23.544.642	6.784.223	<b>30.328.865</b>
CREE	8.869.130	-	<b>8.869.130</b>
Impuesto a la Riqueza	4.830.112	483.851	<b>5.313.963</b>
Renta (%)	77,63	22,37	<b>100,00</b>
CREE (%)	100,00	-	<b>100,00</b>
Patrimonio (%)	90,89	9,11	<b>100,00</b>
Renta + CREE	32.413.772	6.784.223	<b>39.197.995</b>
Renta + CREE + Riqueza	37.243.884	7.268.074	<b>44.511.958</b>
Renta + CREE (%)	82,69	17,31	<b>100,00</b>
Renta + CREE + Riqueza (%)	83,67	16,33	<b>100,00</b>

Fuente: DIAN y Cálculos Propios.

Cuando se distribuye el recaudo de las Personas Jurídicas por decil de patrimonio, el 92.6% se concentra en el decil 10, y el restante 7.4%, los otros deciles. Así pues, hay que señalar que el mayor recaudo proviene de las grandes empresas.

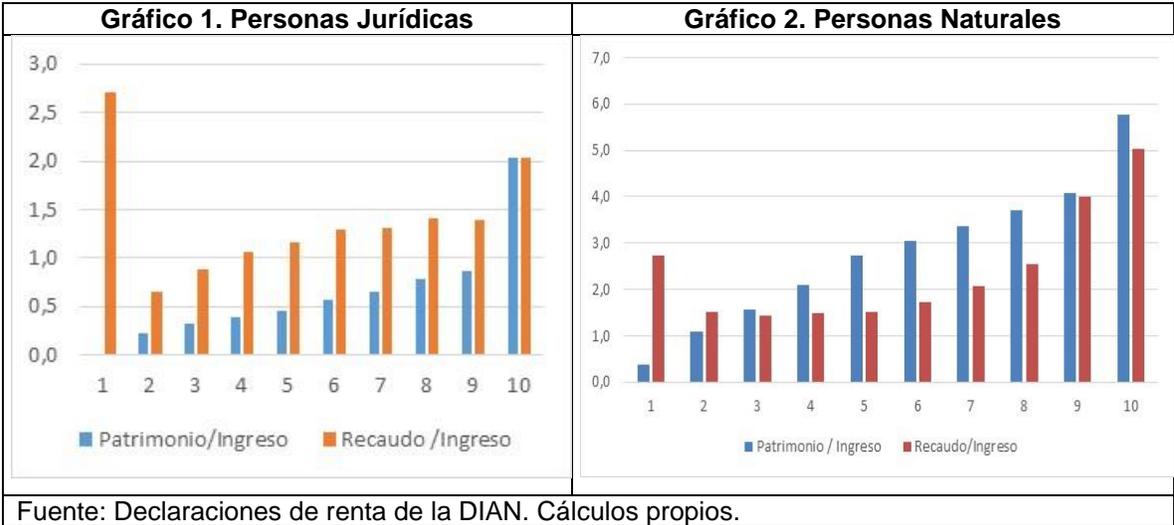
Sin embargo, este resultado guarda relación con los altos niveles históricos de concentración del patrimonio y del ingreso en las Empresas en Colombia. Por ejemplo, la base fiscal de 2014 reporta que el decil 10 de las Personas Jurídicas concentra el 95.8% del patrimonio y el 89.4% de los ingresos. La relación entre patrimonio e ingreso en este decil es de 2, es decir que el patrimonio equivale a dos años de su ingreso. En el otro extremo, el decil 1 y 2 concentra el 0.008% del Patrimonio, y el 0.13% del Ingreso<sup>2</sup>. El patrimonio de estas empresas equivale a un mes y medio de su ingreso (Gráfico 1). La concentración del patrimonio en las empresas es mucho mayor que en el ingreso.

<sup>2</sup> Un elemento a destacar del libro de Thomas Piketty, “El capital en el siglo XXI” del Fondo de Cultura Económica, es la discusión que desarrolla sobre la relación Capital/Ingreso en el primer capítulo del libro. El capital corresponde a una variable stock, mientras que el ingreso es una variable flujo. El Capital es la cantidad total de riqueza poseída en un punto dado del tiempo, mientras que el ingreso es la cantidad de riqueza producida y distribuida a lo largo de un periodo dado. Así pues, el capital no es más sino la acumulación de riqueza de todos los años previos. “La manera más natural y útil de medir la importancia del capital en una sociedad dada consiste en dividir el acervo de capital entre el flujo anual del ingreso”.

Respecto al monto que representan el impuesto sobre la renta en el total de ingresos de las empresas por deciles, en el decil 10 esta razón tan sólo representa el 2.03% mientras que para el decil 1 es del 2.71%.

Si bien, el decil 10 es quien más contribuye con el recaudo del impuesto sobre la renta (92.6%), su proporción respecto a sus ingresos es del 2.03%, mientras que el decil 1 quien contribuye en el recaudo de renta con un 0.09%, representa el 2.71% de su ingreso. En síntesis, las empresas con menos recursos contribuyen proporcionalmente respecto a su ingreso que las empresas más ricas.

Esta situación conlleva a pensar, discutir y consensuar sobre la necesidad de cierta diferenciación tarifaria entre las empresas dependiendo del nivel de patrimonio e ingresos. A todas luces, resulta insólito que las empresas donde la relación capital/ingreso sea inferior a un año se les obligue tributar sobre su patrimonio; o que todas las empresas tributen a la misma tarifa independiente de su patrimonio, ingreso o utilidades. Aspectos tales sobre los cuales la propuesta de reforma no se cuestiona.



En el caso de las Personas Naturales, la información de la DIAN sobre el impuesto de renta, se dividen en dos grupos: quienes están obligados a llevar libros de contabilidad y quienes no lo están.

La Persona Natural que desarrolla profesionalmente alguna actividad económica y ésta es considerada por el Código de Comercio como mercantil (Artículo 20. Actos, operaciones y empresas mercantiles. Concepto) están en la obligación de “llevar contabilidad regular de sus negocios conforme a las prescripciones legales”. Dentro del grupo de contribuyentes que no están obligados a llevar contabilidad se encuentran los asalariados, profesionales independientes, rentistas de capital, agricultores y ganaderos.

En el caso de las Personas Naturales, el recaudo del impuesto sobre la renta recae en un 80% en quienes no están obligadas a llevar contabilidad; y el restante 20% en las obligadas a llevar contabilidad. Los resultados, que a continuación se presentan, son para el primer grupo.

Las personas naturales del decil 10 concentran el 48% del Patrimonio, mientras que el decil 1 el 0.4%. La concentración del Ingreso fue del 30% del total en el decil 10 y el 5% en el decil 1. Lo anterior permite afirmar, que con base en los registros fiscales de la DIAN, la concentración de la Riqueza es mucho mayor que la concentración del Ingreso en las Personas Naturales que no llevan contabilidad.

Para 2014, la relación Patrimonio e Ingreso, en las Personas Naturales, fue de 3.7, lo que equivale a decir que la riqueza de este grupo representa cerca de 4 años el ingreso declarado. Por deciles, los registros tributarios señalan que el patrimonio en el decil 10 representa 5.8 años el ingreso, mientras que para el decil 1 es de tan sólo 5 meses (0.4 años) (Gráfico 2). En este orden de idas, es deseable mantener el impuesto en las Personas Naturales con base en una tarifa progresiva.

Así pues, los altos niveles de concentración de la riqueza no contribuyen a apuntalar el crecimiento económico. Y los registros fiscales de la DIAN llaman la atención sobre como el crecimiento del patrimonio bruto de cada uno de los deciles empresariales es el doble al del crecimiento económico; lo cual puede ser una señal que la tasa de retorno del capital ( $r$ ) sea mayor a la tasa de crecimiento económico ( $g$ ). Este hecho, en términos de Piketty, forja automáticamente desigualdades arbitrarias e insostenibles que socaban los valores de un estado social de derecho.

Los datos fiscales de las empresas permiten observar el lento crecimiento que han tenido los gastos de nómina en las firmas más ricas en relación con el porcentaje de aumento de su patrimonio. Los gastos de nómina de ellas crecieron en términos nominales durante el periodo 2009-2014 en un 17%, mientras que el patrimonio de ellas mismas aumentó en un 95%.

## **Las exenciones fiscales**

La identificación de las exenciones fiscales son las que permiten cuantificar el gasto tributario o la transferencia de recursos fiscales que el Gobierno Nacional le otorga a los agentes mediante la reducción de sus obligaciones tributarias, en este caso en el impuesto sobre la renta, y que habría podido realizar mediante un gasto presupuestal directo aprobado por el Congreso de la República.

Los tratamientos preferenciales que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta corresponde a tres grupos: i) los ingresos no constitutivos de renta; ii) las deducciones; y, iii) las rentas exentas (Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– 2016, pág. 240).

En el MFMP 2016 se señala que los **“ingresos no constitutivos de renta”** *corresponden a aquellos ingresos que no están sometidos al impuesto de renta por expresa disposición legal, ya sea por las circunstancias en que se generan o porque el sistema tributario encuentra conveniente estimular alguna actividad de la economía. La legislación colombiana contempla, entre otros, los siguientes: la prima en colocación de acciones o de cuotas sociales, la utilidad en la enajenación de acciones, la distribución de utilidades o reservas en acciones o cuotas de interés social, las capitalizaciones no gravadas para los socios o accionistas, el componente inflacionario de rendimientos financieros, las recompensas, la utilidad en la venta de casa o apartamento de habitación, los gananciales, la indemnizaciones, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, las participaciones y los dividendos, los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros”* (Pág. 240).

Las **deducciones** es otra de las variables que erosionan la base gravable, *“pero solo un subconjunto de las mismas constituye beneficio tributario, pues tales gastos no guardan*

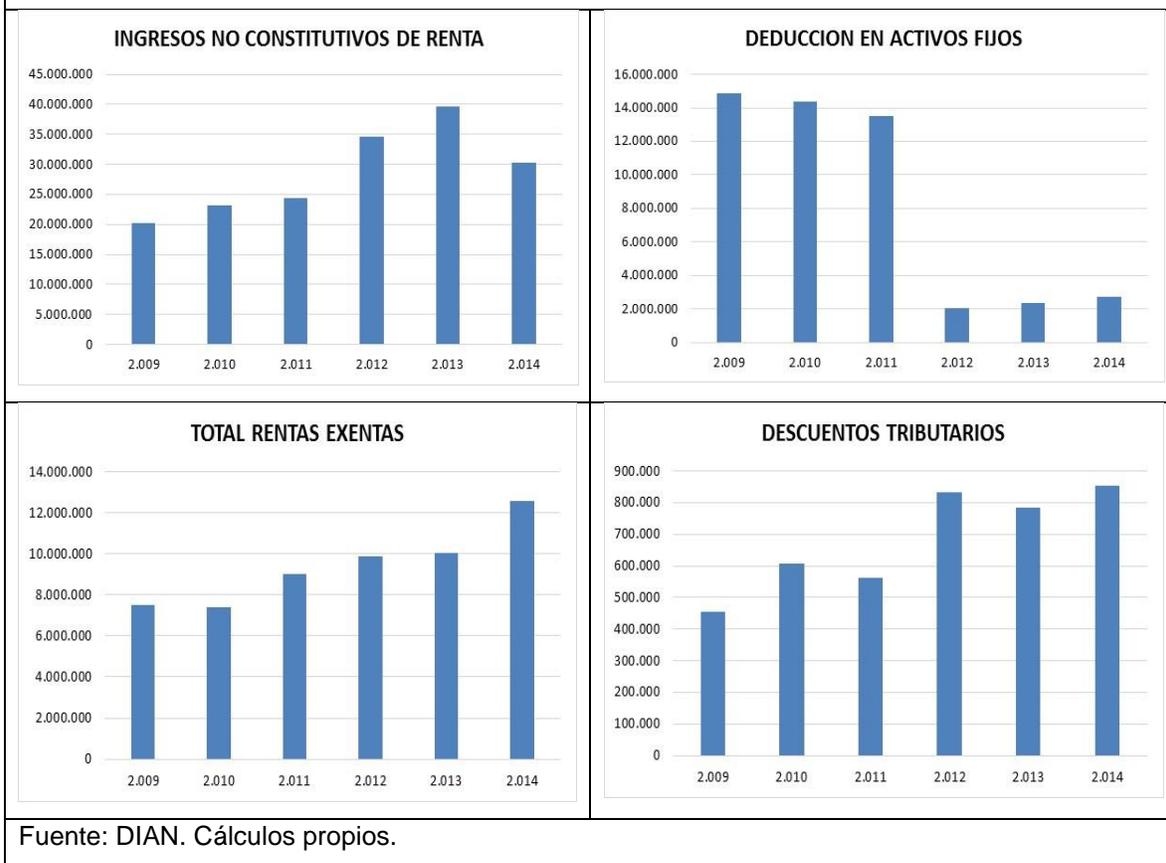
*razón de causalidad con la generación de renta. Es el caso de las inversiones en proyectos cinematográficos, en proyectos de investigación o desarrollo científico o tecnológico, en control y mejoramiento del medio ambiente y las donaciones, entre otros” (MFMP 2016, pág. 240).* En las deducciones se contabilizan los Gastos Operacionales de administración y de ventas, los cuales representan cerca del 77% de las Deducciones Totales y se constituyen en un “agüero negro” donde no se sabe, contablemente, que se está incluyendo allí. Cabe señalar que más del 80% de esas deducciones se concentran en el decil de las Empresas más ricas.

La aproximación a las exenciones fiscales se realiza de manera separada para las Empresas y para las Personas Naturales, con base en las declaraciones de renta que las Empresas le presentan a la DIAN ([www.dian.gov.co](http://www.dian.gov.co)).

En el caso de las Personas Jurídicas, la estimación del gasto tributario se realiza a partir de las siguientes fuentes: i) Los Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional; ii) Las deducción inversiones en activos fijos; iii) El total de rentas exentas; y, iv) los descuentos tributarios.

- ✓ Respecto a los Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional hay que señalar que de acuerdo con las últimas declaraciones de renta publicadas por la DIAN, éstas ascienden a cerca de 30.2 billones de pesos de 2015; y el 98% de ellos se encuentran en el decil 10. El decil 1, 2 y 3, tan sólo, representan el 0.072%; y la participación es creciente entre deciles.
- ✓ La Deducción de las inversiones en activos fijos asciende a 2.5 billones de pesos de 2015 y se concentra fundamentalmente en el decil 10 (99%);
- ✓ El total de rentas exentas es del orden de los 12.6 billones de pesos de 2015; donde el 93.8% corresponden al decil 10; y,
- ✓ Los descuentos tributarios ascienden a 854 mil millones de pesos de 2015 y el 98.7% de ellos Descuentos tributarios se concentran en el decil 10 (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Exenciones Fiscales Personas Jurídicas (Millones de pesos de 2015)**



Al liquidar las exenciones anteriores a la tarifa nominal del 25% del impuesto a la renta y sumarle los descuentos tributarios, se concluye que la Nación deja de percibir (gasto tributario) cerca de 12 billones de pesos de 2015<sup>3</sup>. Este valor es muy superior a lo que espera recibir el Gobierno Nacional con su propuesta de reforma tributaria, el cual asciende a 7.2 billones de pesos en 2017.

No sobra advertir, que son múltiples los estudios que señalan la necesidad de eliminar las exenciones fiscales que deterioran la base gravable del impuesto de renta, entre ellos los del [Banco Mundial](#), 2012, El Gasto Tributario en Colombia; y la [OECD](#) 2015.

<sup>3</sup> Si no se incluyen los ingresos constitutivos de renta en el cálculo del gasto tributario, como lo presenta el Gobierno Nacional en el MFMP de 2016, este valor asciende a 4.7 billones de pesos de 2015.

Así pues, eliminar todos los componentes que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta permitiría aumentar el recaudo o reducir las tarifas tributarias a las Empresas para hacerlas más competitivas sobre la base de la transparencia y la equidad.

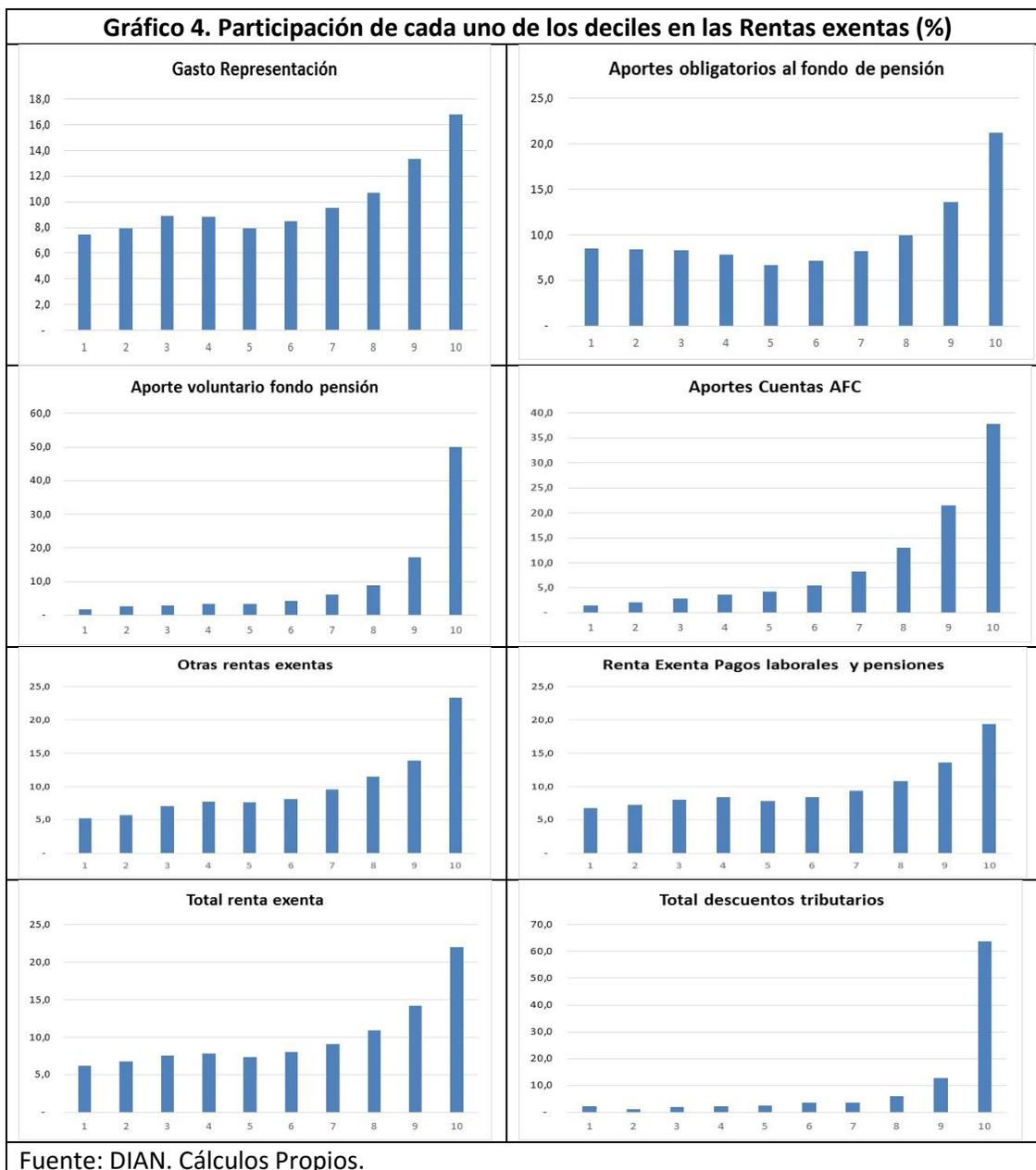
En otras palabras, existe un amplio margen para incrementar la base gravable o reducir las tarifas en las Personas Jurídicas, mediante la eliminación de las exenciones y los privilegios fiscales.

En el caso de las Personas Naturales, los ingresos no constitutivos de renta también son una fuente de erosión de la base gravable. Cuando se calcula el total de rentas exentas declaradas en el año 2014, este valor asciende a 34 billones de pesos de 2015, que permitiría un recaudo adicional del orden de los 3 billones de pesos de 2015 al liquidarlas a la tarifa media impositiva. Los descuentos tributarios declarados ascienden a la suma de 127 mil millones de pesos de 2015.

Como rentas exentas se contabilizan los Gastos de Representación y otras rentas de trabajo (6.1%); los aportes obligatorios al fondo de pensión (4.7%); los aportes voluntarios al fondo pensiones (4,5%); los aportes a cuentas AFC (5.1%); Otras rentas exentas (7.7%) y los Pagos laborales y pensionales (71.8%).

En el marco de la política tributaria es necesario adelantar un debate y llegar a un consenso calificado sobre la justicia y la equidad de cada una de estas rentas exentas. Por ejemplo: ¿Se debe eliminar la base mínima de renta laboral?; ¿Deben cotizar todos los pensionados o se debe colocar una pensión mínima exenta para todos los niveles de ingreso?; ¿Se deben eliminar las cuentas AFC como renta exenta?, entre otros.

El Gráfico 4 presenta la distribución porcentual por deciles de cada una de las rentas exentas, así como de los descuentos tributarios. Es claro que el decil 10 es quien más se beneficia de las exenciones y los descuentos tributarios.



### En suma...

Con base en los niveles de concentración de los patrimonios y del ingreso en las personas jurídicas y naturales es fácil señalar cuan inequitativo es el sistema tributario. Los beneficios fiscales que se les otorgan, a unos y otros, recaen en lo fundamental en las empresas y personas naturales con mayor capacidad económica, en los más ricos; profundizando la inequidad del sistema.

Una de las recomendaciones de los diferentes estudios ha sido la necesidad de modificar tal situación, aspecto sobre el cual se queda corta la propuesta de reforma tributaria. Si se hiciesen cambios en estos aspectos, se pueden conseguir los mismos objetivos e incluso un mayor recaudo que el que se espera con la propuesta de reforma tributaria. Este sería un gran avance para denominarla como estructural.