



# Análisis del informe de la Comisión de expertos en beneficios tributarios

**Informe #15**  
*19 de marzo  
de 2021*

Una mirada a las conclusiones del estudio internacional sobre beneficios tributarios en Colombia. Qué hacer y qué no de cara a una reforma tributaria que se tramitará en medio de la peor crisis económica de nuestra historia.



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

[ VIGILADA MINEDUCACIÓN ]

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

## Índice

— Introducción .....	3
— Hallazgos generales de la comisión de expertos .....	5
— Impuestos al consumo .....	8
— Impuesto a la renta de personas naturales .....	12
— Impuestos a la renta de las empresas .....	16
— Conclusión .....	20
— Bibliografía .....	21

## — Introducción

El pasado 17 de marzo se le dio a conocer al país el [« informe final de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios \(DIAN, 2020\), » un evento de economistas para economistas](#). Sin embargo, como todos pagamos impuestos –no solo los economistas–, en el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana queremos hacer una primera evaluación, dirigida a la ciudadanía, de algunas de las recomendaciones que este grupo de expertos le hizo al Gobierno nacional.

El informe es un insumo especialmente importante, no solo por el alto perfil de quienes los entregaron, sino porque será parte de la base de la reforma tributaria que el Ejecutivo llevará al Congreso de la República en las próximas semanas: será la base de una conversación sobre impuestos en medio de la peor crisis económica de la historia de Colombia –peor que [« la crisis de 1999, e incluso que la Gran Depresión de los años 30-](#)

Teniendo en cuenta las recomendaciones de la comisión, ¿qué impuestos deben modificarse? ¿Quién debería pagar más y quién menos?

Y, con miras a un escenario de recuperación económica, ¿qué recomendaciones conviene adoptar en el corto plazo, y cuáles deberían esperar?

El presente documento ofrece respuestas preliminares a algunas de estas preguntas a partir de una primera evaluación del informe de la comisión –un compendio sólido, bien escrito, documentado y profundo, que todo ciudadano interesado en el tema debería conocer–, aportando elementos de análisis y aterrizando conceptos que podrían resultar poco familiares para la ciudadanía en general.

**¿Por dónde comenzar?** Uno de los criterios más útiles consiste en observar no solo qué se dice, sino qué no se dice. Esos elementos sirven para definir el rumbo, los temas y también los tiempos del debate público.

El informe de la comisión, por ejemplo, no dice cuándo hacer todas las reformas que propone. Esa tarea le queda delegada a una comisión de expertos independientes que el Gobierno deberá nombrar para que asesore la implementación progresiva de reformas que contribuyan a transformar radicalmente el sistema actual.

**La primera conclusión**, entonces, es que no todas las propuestas contenidas en el informe se van a implementar desde enero de 2022.

**El segundo elemento** es el rasero con que se mide a Colombia. La medida es el comportamiento de un país promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual nuestro país accedió formalmente en 2018. El promedio del recaudo tributario en un país de la OCDE supera el 34% (OCDE, 2020), mientras que en Colombia es del 19%.

La visión que se plasma es, pues, la de un país que genera un recaudo de casi el doble del actual. Llegar a ese escenario solo es posible mediante la introducción de una reforma tributaria estructural que se implemente de forma gradual.

**El último elemento** de análisis tiene que ver con la importancia que la comisión le da al covid al momento de analizar el panorama tributario del país. En este sentido, enfatiza la importancia de balancear la recuperación económica con las reformas que se implementen.

Esta es una consideración importante, pues el Gobierno nacional ha sostenido que el gasto de emergencia abrió un hueco que debe atenderse mediante una reforma tributaria. Sin embargo, **» fue el propio Ejecutivo el que profundizó ese déficit en 2018 al conceder amplias exenciones a los grandes capitales del país.**

Así, mientras que los gastos causados por la pandemia no serán permanentes, es necesario atender un déficit cuyas causas son estructurales y no coyunturales.

Al respecto, la comisión no dice cuáles de las medidas que plantea son las mejores para comenzar a revertir el adverso panorama económico que vive el país en la actualidad.

**La comisión de expertos concentró su trabajo en cinco mesas:**

1. Mesa de Trabajo 1: IVA
2. Mesa de Trabajo 2: Impuesto de Renta para Personas Jurídicas, impuestos corporativos no basados en los ingresos y Régimen Simple de Tributación.
3. Mesa de Trabajo 3: Ingresos No Constitutivos de Renta ni Ganancia Ocasional, rentas exentas y beneficios tributarios para el campo.
4. Mesa de Trabajo 4: Impuesto de Renta para Personas Naturales, pensiones y rentas de capital.
5. Mesa de Trabajo 5: Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional.

En nuestro documento, los aspectos relacionados con la mesa 3 se abordan en las secciones sobre personas naturales y sobre personas jurídicas; los de la mesa 5, en la sección de personas jurídicas.

En cada sección describiremos las propuestas más importantes planteadas por la comisión, así como algunas de sus implicaciones. A renglón seguido, expondremos nuestra postura y recomendaciones como Observatorio Fiscal.

Es importante subrayar que el presente documento no constituye un resumen detallado de cada uno de los aspectos abordados por la comisión de expertos tanto en su trabajo como en su informe final. Se trata de una evaluación de algunos de sus ejes más importantes con miras a la construcción y el debate de la próxima reforma tributaria.

A los interesados los animamos a consultar los documentos originales y sus anexos. Y a las entidades del Gobierno –en especial al Ministerio de Hacienda y la DIAN–, a publicar los datos completos y en formatos que permitan el análisis –una consideración que, además de apegada a la ley, permitirá el estudio ciudadano de un proceso que nos afecta a todos–.

## — Hallazgos generales de la comisión de expertos

¿Qué encontró la comisión de expertos luego de su análisis de los beneficios tributarios en el sistema colombiano? Uno de los hallazgos más interesantes es que **el costo de estos**

**beneficios, tal y como fue calculado por el » Marco Fiscal de Mediano Plazo –es decir, por el Ministerio de Hacienda y por la DIAN– debe replantearse.**

A su juicio, para tener un buen cálculo es importante definir cómo se ve un sistema tributario si esos beneficios no existieran. La respuesta, por supuesto, varía de país a país; al fin y al cabo, cada sociedad tiene un marco potencialmente distinto de lo que significan los impuestos que se pueden cobrar, o las cosas que nunca se van a tocar.

En este sentido, una de las primeras cosas a las que insta la comisión es a que **la sociedad colombiana defina cuál es el sistema tributario frente al cual va a comparar su nivel de recaudo.** Por lo pronto, la comisión señaló en qué casos el marco de comparación utilizado por el Gobierno es atípico frente a los demás países de la OCDE.

La comisión de expertos le pidió a la DIAN que calculara nuevamente el costo de los beneficios tributarios conocidos como bienes y servicios excluidos del IVA. » *La evaluación llevada a cabo en 2020 los cifró en 61 billones de pesos.* Sin embargo, el nuevo estimativo situó la cantidad en 38 billones de pesos. Aunque la magnitud sigue siendo grande, se reduce sustancialmente.

**¿Por qué? Porque el Gobierno nacional estaba contando como beneficios tributarios el hecho de que, por ejemplo, no se le cobre IVA a la educación, o que no se les cobre IVA a las personas por vivir en su propia casa –es decir, que no se grave lo que técnicamente se conoce como los arriendos imputados–.**

También se contabilizaba como beneficio tributario no cobrar IVA a una serie de servicios públicos que, en los países de la OCDE, no se consideran parte de la base gravable potencial.

En cuanto al impuesto de renta, la comisión concluyó que –tanto el de personas naturales como el de las firmas– **tiene unos beneficios que también habían sido subestimados de manera sistemática** en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

A su juicio –y en esto estamos de acuerdo como Observatorio Fiscal– los llamados ingresos no constitutivos de renta sí son costos tributarios que deben tenerse en cuenta como una parte potencial de la base gravable. Al analizarlos desde esa perspectiva se puede ver la verdadera magnitud del potencial de recaudo de este impuesto.

**La conclusión de fondo es esta: para que Colombia se parezca a los demás países de la OCDE en su recaudo tributario –pasando del 19% al 34% del PIB– se requiere no solo aumentar el recaudo del IVA sino también el del impuesto a las personas naturales, y reducir el recaudo que viene de las empresas.**

La reducción de los impuestos a las empresas y su traslado a las personas naturales va en línea con recomendaciones que ya se han hecho desde el Observatorio Fiscal. De hecho, a grandes rasgos, el Gobierno se ha movido en esta dirección.

Sin embargo, el diablo está en los detalles: el Gobierno sí ha buscado reducir el impuesto de renta de las empresas, pero no para compensarlo con impuestos al capital de las personas naturales, sino para reemplazarlo –en una medida importante– por

impuestos al consumo (aumentando el recaudo por IVA), pero también por impuestos al trabajo –es decir, a lo que ganan quienes viven de su sueldo, y no de las rentas que les generan las empresas o activos de su propiedad–.

**La recomendación del Observatorio Fiscal sobre este punto es aplicar lo que dice la comisión de expertos respecto al incremento de impuestos al capital de las personas naturales;** esto permitiría responder a cualquier emergencia de recaudo que pueda surgir en la actual coyuntura. En la medida en que esto sea logísticamente difícil en el corto plazo, convendría revertir temporalmente los recortes de impuestos hechos a las empresas en el 2018 hasta que puedan pagarse con impuestos a los ingresos de capital de las personas naturales. Sin embargo, el optimismo demostrado por el informe de la comisión nos convence de que la DIAN puede estar pronto en capacidad de gravar adecuadamente los ingresos de capital (y de lo que en el sistema tributario colombiano se conoce como rentas no laborales y ganancias no ocasionales) de las personas naturales, evitando así un aumento de impuestos a las empresas.

En cuanto a las medidas relacionadas con el ingreso laboral de las personas naturales y el IVA, estas solo deberían introducirse cuando la economía se haya recuperado, y cuando el capital (ya sea el de las personas naturales o el de las empresas) esté tributando conforme a estas recomendaciones. Lo anterior es necesario para no hacer más regresivo un sistema tributario que, según la Constitución Política, nuestro contrato social, debe ser progresivo–.

La comisión también enfatiza la importancia de que **la DIAN haga reportes anuales de los beneficios tributarios**. Dadas las deficiencias de los que existen actualmente, debe evaluarse el efecto distributivo de los beneficios para saber con precisión a quiénes está beneficiando realmente.

Algo que no menciona el informe es que el Congreso de la República –como contrapeso del Ejecutivo–, cumpliendo la **» Ley 1985 de 2019, ya debería haber creado la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP)** para llevar a cabo sus propias estimaciones.

Por último, la comisión recomienda que las reformas que se hagan en Colombia consideren la importancia de la cooperación internacional. A juicio de los expertos, este es el camino para crear un ambiente más efectivo para la tributación por parte de compañías multinacionales, así como de los capitales colombianos que se encuentran por fuera del país.

Esta propuesta se alinea con lo planteado por **» Janet Yellen, secretaria del Tesoro de los EE. UU.**, quien ha hecho énfasis en **» la importancia de buscar este tipo de cooperación**. También se enmarca en el trabajo que adelanta la OCDE, al tiempo que se aleja de la retórica imperante en Colombia en el sentido de que hay que bajar impuestos porque otros países lo están haciendo y no nos podemos quedar atrás.

## — Impuestos al consumo

Las recomendaciones de la comisión con respecto al Impuesto al Valor Agregado (IVA) parten de una base puntual: **no debería contemplarse un incremento que vaya más allá del 19%**.



Sumado a este, el apunte principal de la comisión –con el que estamos de acuerdo– es que **se debe mantener en 0% el IVA a bienes básicos de consumo que actualmente están en 0%, mientras no se esté seguro de que a toda la población pobre se le está dando una compensación adecuada** por el aumento en las tarifas del IVA –un aumento que sugiere la comisión en el mediano plazo–. Adicionalmente, discrepamos de las iniciativas que ha tenido hasta ahora el Gobierno en términos de compensación, ya que no llegan a toda la población que las necesita. Por ejemplo, bajo el esquema de la Ley de Financiamiento de 2018, un trabajador que gane el salario mínimo se considera como una persona que, por sus altos ingresos, no debe recibir compensación por el aumento del IVA.

Además de los detalles que veremos más adelante, la Comisión considera que se podrían gravar, por ejemplo, servicios recreativos, actividades culturales, actividades deportivas, servicios de telecomunicaciones, servicios de acceso y conexión a internet. Dado que el IVA por estos productos sería una mayor proporción del ingreso de los ciudadanos de bajos ingresos que del ingreso de los más ricos, consideramos importante aplazar este tipo de aumentos hasta

que los ingresos provenientes del capital de las personas naturales esté tributando a niveles comparables a los de la OCDE.

La Comisión considera que hay algunas cosas a las que se les puede poner IVA ya, y que para otras hay que esperar hasta que se les dé una compensación adecuada para los colombianos más pobres. **Nosotros consideramos que la mayor parte de las cosas que no pagan IVA hoy en día pueden esperar, para no obstaculizar la recuperación económica.** En el mediano plazo se podría entrar a gravar parte de lo señalado por la comisión. En cualquier caso, nos parece oportuna la sugerencia de la comisión de que los servicios financieros, los servicios domésticos otros que no suelen gravarse con IVA en los países de la OCDE, se mantengan en una categoría que no paga IVA, incluso en el largo plazo.

- Consideran que la compensación del IVA para la población más pobre **debe ser un mecanismo que esté en pleno funcionamiento antes de considerar la posibilidad de ponerles IVA a los bienes básicos** actualmente exentos o excluidos.

Como Observatorio Fiscal compartimos esta postura.

Aunque la comisión no entra a definir qué niveles de pobreza se deben tener en cuenta, **la devolución del IVA planteada por el Gobierno contempla transferencias al 20% más pobre de la población, lo cual a nuestro criterio se trata de una medida insuficiente.** Más aún, si se les va a poner un IVA uniforme del 19% a todos los bienes y servicios, todo el dinero que se recaude por este concepto debería destinarse a una devolución que bien podría constituir una renta básica o un complemento del programa Ingreso Solidario –esto, desde luego, sin reducir los demás programas de transferencias sociales, como propone por ejemplo Fedesarrollo–. La idea no es aumentar el ingreso de los más pobres por un lado para reducirlo por otro, sino aproximarse en la medida de lo posible a una renta básica/ ingreso mínimo garantizado que permitan un nivel de vida digno.

- » El informe dice lo siguiente: “Si el sistema de compensación [del IVA] no puede llegar a todos los hogares de bajos recursos a corto plazo, **continuar gravando la canasta de bienes básicos consumida por estas familias a una tarifa de 0% a corto plazo.** Cuando el mecanismo llegue a todos los pobres, aprovechar esa oportunidad para expandir la base del IVA aún más con el tiempo e incrementar el valor de la compensación de IVA correspondientemente” (OCDE, 2021).

Estamos de acuerdo con el espíritu de esta recomendación. Como se señaló antes, es fundamental que ni un peso que se suba en IVA a las personas más ricas vaya a algo distinto a fortalecer la compensación del impuesto; **es una forma de garantizar una reforma progresiva.** Por supuesto, hay que definir cuáles son las personas pobres beneficiarias. Actualmente, el planteamiento de la compensación del IVA en el Estatuto Tributario es gaseoso, y hay que operacionalizar esto con una línea de pobreza - o, mejor aún, un nivel de ingreso mínimo garantizado digno que esté mencionado explícitamente en la ley. Se debería considerar incluso que la devolución del IVA les llegara a personas que se encuentran por encima de la línea de pobreza. Un trabajador que gane un salario mínimo ya está bastante por encima de cualquier línea de pobreza del DANE, pero según el esquema actual, no recibiría compensación del IVA. De nuevo, el diablo está en los detalles.

- La idea de algunos congresistas en el sentido de **reemplazar el IVA con un impuesto a las ventas** es para los expertos una medida inconveniente.

Coincidimos con esta postura, pues también consideramos que el IVA es un impuesto que por su propio diseño facilita el recaudo.

- La comisión propone utilizar **tarifas más altas de IVA para promover comportamientos y hábitos más saludables**. En el caso de los alimentos, esto equivale a fijar, por ejemplo, tarifas más altas a productos con altas cantidades de azúcar, grasa o sodio. Puede también extenderse a las emisiones de carbono o a bienes y servicios con externalidades negativas –como el caso de la gasolina y el diesel–.

Esta es una idea positiva que, además, va en línea con lo plasmado en la [« propuesta de reforma tributaria planteada por la Red de Trabajo Fiscal](#), la cual fue dada a conocer a finales del año pasado.

- La comisión de expertos se

mostró partidaria de **eliminar el 4x1.000**.

Como Observatorio Fiscal pensamos que, si bien este impuesto tiene características indeseables, las exenciones que contempla para las personas que manejen en sus cuentas bancarias valores menores a cerca de 11 millones de pesos al mes, lo convierten en un impuesto bastante progresivo.

Solo estaríamos de acuerdo con eliminarlo si se reemplazara con impuestos igualmente progresivos, es decir, con, por ejemplo, **aumentos en el recaudo de impuesto de renta de las empresas o de las rentas de capital de las personas naturales**. Bajo ninguna circunstancia estaríamos de acuerdo con que se eliminara el 4x1.000 para llenar ese nuevo hueco tributario de un impuesto progresivo con más impuestos al consumo –como un aumento del IVA–.

Propondríamos, más bien, que las personas no tengan una sola cuenta exenta de 4x1.000, sino que el Gobierno –con el sistema de información financiera que ya existe– automáticamente compute el saldo que las personas tienen entre todas sus cuentas, de modo que la exención aplique al monto establecido, independientemente de en qué cuenta se tenga.

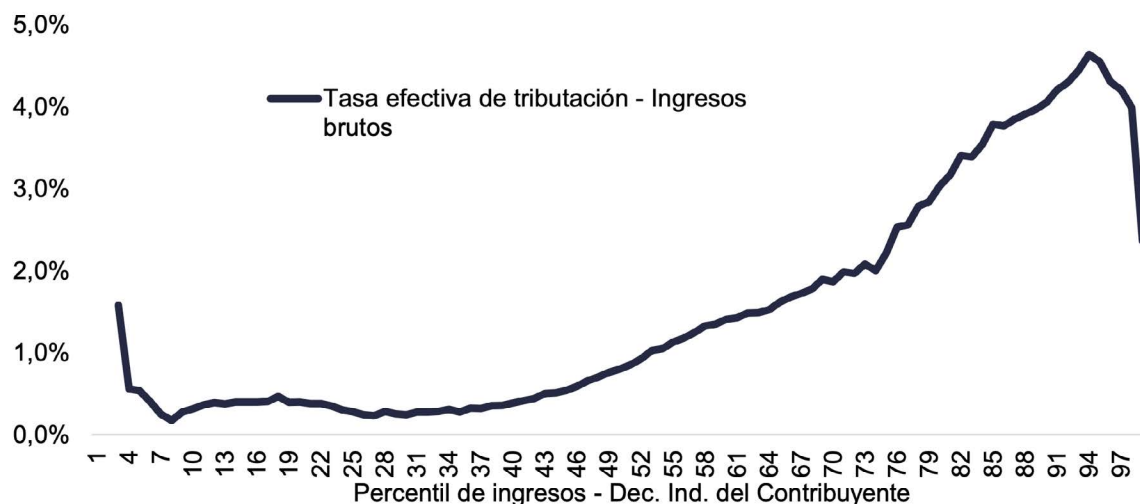
## — Impuesto a la renta de personas naturales

La comisión tuvo acceso privilegiado a los microdatos de declaraciones de renta de la DIAN. Esto le permitió realizar algunos análisis que se habían hecho en el pasado, y que destacan que uno de los problemas más graves con la progresividad del sistema tributario tiene que ver con los **impuestos de renta muy bajos que pagan las personas de altos ingresos**. Así, deberían gravarse esos ingresos para financiar cualquier hueco fiscal que exista en 2021, postergando cualquier aumento en impuestos al trabajo o el consumo.

Veamos la Gráfica 1, que muestra **qué porcentaje de sus ingresos brutos pagan como impuestos las personas más ricas del país**. Lo que evidencia es que esa tasa es mucho más baja para los más ricos que para otras personas que también pagan impuesto de renta. Los ingresos brutos, valga recordar, son los ingresos sin restarles costos ni gastos en los que se incurre a la hora de generar esos ingresos.

**Gráfica 1**

**Obligación efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales como un % de las rentas totales, 2018**



Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, declaraciones de impuestos de personas naturales para el año gravable 2018.

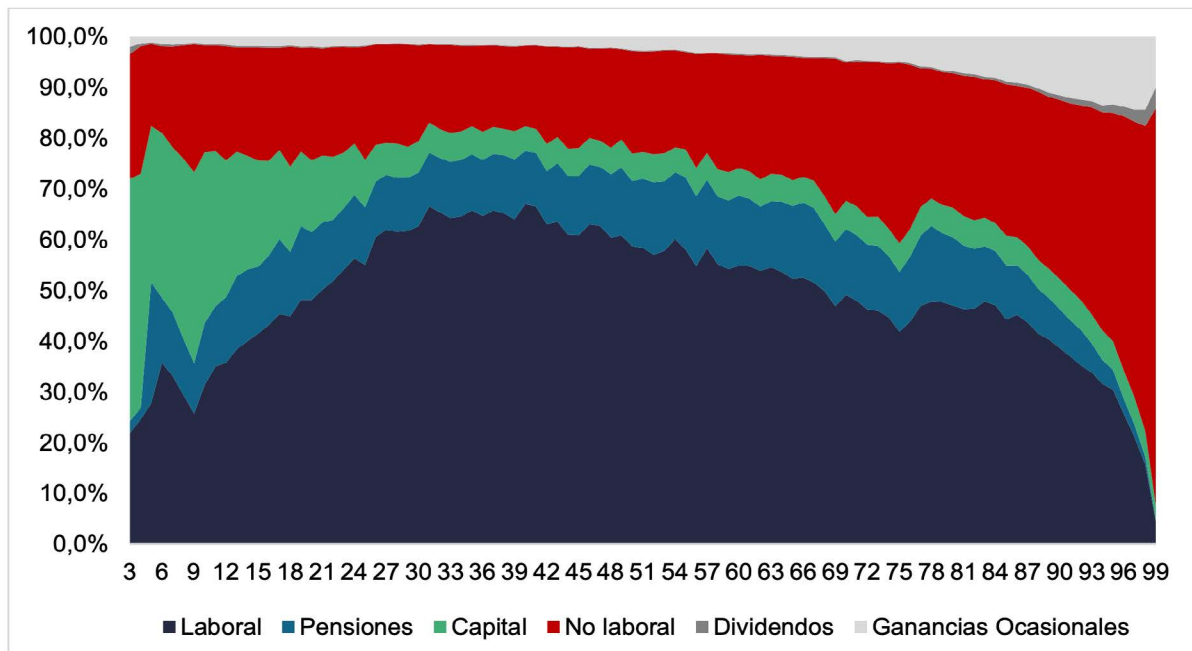
Nota: Únicamente se calculan las tasas efectivas de los contribuyentes y no de la población total.

Tomada de: Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. 2021

Por su parte, la Gráfica 2 muestra **por qué la intención del Gobierno de subir impuestos a los altos ingresos hasta ahora no ha estado bien direccionada**, pues las propuestas apuntan a subirles impuestos a ciertos tipos de ingresos y no a otros.

## Gráfica 2

Distribución de los ingresos brutos entre los contribuyentes del IRPN (%). 2018



Fuente: DIAN. Declaraciones del IRPN del año gravable 2018. Cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Tomada de: Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. 2021

La gráfica muestra que hay ingresos provenientes del trabajo y de pensiones, así como rentas de capital, ingresos no laborales, dividendos y ganancias ocasionales.

La reforma tributaria del 2018 intentó ponerles impuestos más altos a los altos ingresos laborales, no tocó los de pensiones y subió los impuestos a las rentas de capital, así como a los ingresos no laborales. Sin embargo, mantuvo un tratamiento bastante favorable a los dividendos y a las ganancias ocasionales.

Las personas de más altos ingresos no reciben ingresos principalmente laborales. Si bien los ingresos no laborales están gravados a unas tarifas similares, a la hora de reportarlos en la declaración de renta es prácticamente imposible hacer una verificación de costos y gastos. De ahí la importancia de que estos costos y gastos no se puedan deducir a menos que se verifiquen con factura electrónica, como lo recomienda la comisión.

Pero, ¿cuál es la naturaleza del ingreso la porción más rica de los colombianos? Suele asumirse que esta se concentra en dividendos. Sin embargo, como lo encontraron los expertos en su informe, son las ganancias ocasionales y las rentas no laborales las que más concentran las ganancias.

Las empresas –que pueden incluir pequeñas empresas familiares usadas para evadir impuestos–, prefieren, en vez de repartir los dividendos a sus accionistas, comprarles acciones a los accionistas. Aunque en la práctica hacen lo mismo - repartir dinero a sus dueños - en materia tributaria termina siendo mucho más favorable esta figura que la repartición de dividendos. De esta forma, entre el 1% más rico de los declarantes de renta del país, la gran mayoría de los ingresos viene, después de los llamados ingresos no laborales, de las ganancias ocasionales.

- Una recomendación fundamental que hace la comisión es que **los independientes de altos ingresos no puedan deducir el consumo privado como gastos de negocios** –algo importante tanto para quienes lo hacen en calidad de personas naturales, como para quienes lo hacen a través de personas jurídicas creadas para este fin–.

Como Observatorio Fiscal consideramos que esta es una de las principales fuentes de la regresividad del sistema. Por ende, esta debería ser una de las principales prioridades de la reforma del impuesto a los ingresos de las personas naturales: que las empresas familiares no puedan ser utilizadas como vehículos para que las personas de más altos ingresos tributen a tasas más bajas. Antes que poner más impuestos al trabajo –incluso para los trabajadores de más altos ingresos–, este debería ser el énfasis.

- La comisión recomienda **reducir los elementos que tienen ingresos exentos –o no constitutivos de renta–**, como los aportes

voluntarios a pensión, los aportes voluntarios a salud y los pagos para educación que hacen los empleados.

Como Observatorio Fiscal consideramos que estas medidas pueden tener sentido en el largo plazo, siempre teniendo en cuenta que, aunque estos elementos pueden hacer parte de la base gravable, el impuesto de renta tiene que seguir siendo altamente progresivo.

- Con respecto a la renta exenta automática del 25% en el impuesto de renta, **estamos de acuerdo con la comisión en que se trata de un tema regresivo**, pues implica que una persona que tenga ingresos de, por ejemplo, 10 millones de pesos automáticamente se considere que tiene necesidades básicas de 2,5 millones, mientras que quien se gane 5 millones tiene necesidades básicas de apenas 1 millón 250 mil pesos.

Es un tratamiento regresivo e inequitativo. Planteamos, entonces, que estas rentas exentas se reemplacen por un monto fijo y más bajo –y no un porcentaje–.

- La comisión también dice que **se pueden eliminar las rentas exentas y los ingresos no constitutivos de renta que afectan los ingresos de los trabajadores** –como los aportes voluntarios a salud privada–.

Si bien en el mediano plazo se pueden reconsiderar medidas de este tipo, no deben introducirse antes de que hayamos salido de la crisis –y de que los ingresos de capital paguen los impuestos que deben pagar–.

- Adicionalmente, la comisión propone **gravar los ingresos recibidos por licencia de maternidad**. Propone hacerlo inmediatamente. En esta misma línea, recomienda gravar los salarios de los miembros del Ejército y la Policía, al igual que los de jueces, fiscales y profesores de universidades públicas.

Estamos en contra de aumentar los impuestos al trabajo durante la peor crisis económica de la historia de Colombia. Este tipo de reformas pueden ser importantes en el futuro para llegar a un nivel de tributación similar al de los países de la OCDE, pero no deben ser inmediatos. Y no se deben hacer antes de que los ingresos de capital –tanto de las personas como de las empresas– estén pagando a niveles comparables con los de la OCDE.

- En la actualidad existe un beneficio tributario en este sentido: si uno vende acciones de una empresa que esté listada en la bolsa de

valores de Colombia, **la valorización que se haya obtenido de tener la acción de esa empresa se considera renta exenta**, y no paga impuestos –siempre y cuando se trate de menos del 10% del total de acciones de la empresa listada en la bolsa–.

- Coincidimos con la comisión en que esta medida, como forma de profundizar el mercado de valores en Colombia, ha fallado y debe eliminarse. La comisión considera que esto debe esperar un poco. No vemos razón para hacerlo, y podría hacer parte de una reforma tributaria hecha en la actualidad.

## — Impuestos a la renta de las empresas

En cuanto a la renta de las empresas, la comisión **recomienda que se transforme en el largo plazo para asemejarse más a los países de la OCDE**. Su recomendación inmediata, sin embargo, es que no se toquen partes, salvo que se quiera hacer una reforma sistemática. Se trata de una reforma de largo plazo.

Estamos de acuerdo con las principales recomendaciones de los expertos. Coincidimos con la idea de que las **zonas francas estén orientadas en la exportación de productos**, haciendo una transición hacia un régimen más similar al de las demás empresas.



Una de las recomendaciones centrales tiene que ver con **la eliminación de una gran mayoría de los beneficios tributarios sectoriales**. Coincidimos con esto: es mejor tener en el impuesto de renta de las personas jurídicas reglas claras, una base amplia y, posiblemente, tarifas más bajas.

Los mecanismos que se han adoptado para tratar de reducir la carga tributaria de las empresas -señalan los expertos- son deficientes, incluyendo los descuentos tributarios que el Gobierno nacional otorgó en 2018. Descontar, por ejemplo, el ICA del impuesto de renta, hace que solo las empresas que tienen utilidades puedan acceder al beneficio. Así, se les reducen las obligaciones tributarias a las empresas que menos lo necesitan. La propuesta, entonces, es que se hagan descuentos en los respectivos impuestos.

Coincidimos con la observación de la comisión en el sentido de que **las empresas en Colombia pagan un porcentaje de impuestos más alto que las del promedio OCDE**. Es bueno y necesario que esos impuestos pasen a las personas naturales, pero no a las personas naturales que obtienen sus ingresos del trabajo. Deben concentrarse en impuestos a los dividendos, las ganancias ocasionales y las rentas no laborales.

- La comisión propone la **eliminación del impuesto de industria y comercio, también conocido como ICA**.

- Estamos de acuerdo en que este es un impuesto que genera distorsiones importantes, dado que puede terminar poniéndoles impuestos muy altos a empresas con transacciones altas, pese a que no tengan utilidades. Al igual que a la comisión, nos parece importante señalar que el recaudo de los municipios no se vaya a reducir por el ICA. En este sentido, es aceptable la solución que propone la comisión: que el Gobierno aumente las transferencias que hace desde el nivel central a los municipios -como ya ocurre en el caso de la fracción del ICA que se recauda a través del impuesto SIMPLE-.

Además, propondríamos - como lo han hecho otras comisiones de reforma tributaria en el pasado - que si los municipios no quieren reducir su autonomía se creara un impuesto a la renta de las empresas, el cual tuviera un carácter municipal, con el fin de reemplazar el ICA.

También estamos de acuerdo con la propuesta de la comisión de que **el reemplazo del ICA pueda ser en parte un impuesto a los bienes inmuebles a nivel municipal** - lo cual interpretamos, en esencia, como un fortalecimiento del impuesto predial. Desarrollar un catastro fiscal para todo el país, que permita poner más impuestos en las propiedades inmuebles –en parte como reemplazo del ICA–, es una buena idea, necesaria para esta transición.

Dado que el fortalecimiento del impuesto predial requiere un catastro actualizado, y que este puede no estar disponible inmediatamente, la comisión hace una de sus propuestas más llamativas. **Sugiere que, dado que las personas y empresas pueden declarar el valor catastral de sus inmuebles, se les inste a hacerlo para que declaren su verdadero valor de mercado.** Hecho este anuncio, se le recomienda al Gobierno que, en casos ejemplares en los que se estén subvalorando excesivamente las propiedades -las tierras rurales que hoy en día pagan impuestos mínimos, por ejemplo-, estas sean expropiadas al valor catastral declarado. Una movida como esta, en opinión de los expertos, enviaría un mensaje contundente para que las personas declaren al valor real. Esta propuesta, como lo hemos resaltado en otras ocasiones, es consistente con principios sugeridos por economistas de la tradición neoclásica como Milton Friedman y Léon Walras.

- Los expertos recomiendan **bajar la tarifa del impuesto de renta, pero compensar el recaudo perdido reduciendo las exenciones tributarias.**

Consideramos que se trata de una idea conveniente, siempre y cuando la cantidad de recaudo proveniente del capital se mantenga constante y no baje.

- **La comisión critica que en la reforma tributaria se hayan creado nuevos regímenes tributarios especiales, como el beneficio tributario a las megainversiones.** Señala que este tipo de beneficios aumentan la complejidad del sistema y reducen la equidad tributaria.

Como Observatorio Fiscal consideramos que esa crítica podría hacerse extensiva a la creación del beneficio del impuesto de renta para la llamada 'economía naranja'.

- Respecto al **régimen tributario de las zonas francas**, la **comisión recomienda que vaya evolucionando hacia el régimen tributario normal** que prevalece por fuera de ellas. Dice que no deberían crearse más zonas francas para negocios específicos y, en general, recomienda que, en vez de depender de este mecanismo y de otros para reducir la carga tributaria de empresas específicas, más bien se simplifique el sistema tributario para que este tenga sentido para todas empresas que participan en él.

- Otra reforma que propone la comisión en este aspecto es que la **compra de acciones de las empresas por parte de otras empresas sea gravada a la misma tasa que la distribución de dividendos**. Esto no pasa hoy. Las compañías logran que sus accionistas paguen menos impuestos comprándoles las acciones en vez de repartir dividendos.

Una reforma en este sentido es viable en la actualidad y no sería necesario –como considera la comisión– esperar a una reforma del impuesto de renta corporativa.

- Por otra parte, la comisión pone de presente que **los beneficios tributarios al sector agrícola cobijan a las empresas formales del campo, que son las que menos los necesitan**. Estos beneficios, en el largo plazo, deberían eliminarse, y ser reemplazados por una mayor promoción del régimen simple y por programas de apoyo a las personas más pobres, financiados directamente desde el Presupuesto General de la Nación.

Nuestra recomendación al Gobierno es la creación de programas de ayuda al campo que estén mejor focalizados en sus desembolsos. La mejor ayuda al campo no se da por la vía de beneficios tributarios, pues estos benefician a los formales –y, como se dijo antes, quienes menos ayudas necesitan son los formales–.

- Los expertos también abordaron otros beneficios a las firmas

agrícolas. Hoy ocurre lo siguiente: si la firma está listada en el mercado accionario, los inversionistas tienen derecho a un crédito tributario. La recomendación que hacen es eliminar esto inmediatamente.

Estamos de acuerdo como Observatorio Fiscal. Este tipo de incentivos para profundizar el mercado accionario han sido un fracaso y lo que están haciendo es perder ingresos tributarios.

- Por otra parte, la comisión propone **abolir el beneficio tributario a los productores de café que les permite deducir costos laborales del 40% de su ingreso gravable** por la contratación de trabajadores informales. A juicio de los expertos esto desincentiva la contratación formal, cuando debería promoverse la formalización del campo.

Estamos de acuerdo con empezar a hacer este tipo de reformas en el mediano plazo, cuidando de no afectar negativamente a los trabajadores del sector.

## — Conclusión

La comisión de expertos tributarios llama a una **reforma gradual del sistema tributario colombiano y, en general, busca eliminar exenciones y beneficios**. Estamos de acuerdo con la visión de largo plazo que se plantea.

Tiene sentido que Colombia quiera llegar a los niveles de recaudo tributario de la OCDE –es decir, alrededor del 34% que señalamos antes–. Sin embargo, el camino importa. O, poniéndolo en términos tributarios, **el camino no puede ser regresivo**. No podemos empezar por ponerles impuestos a los ingresos que vienen del trabajo para subsidiar recortes de impuestos al capital, o dejar de aumentar impuestos al capital que pueden ser cobrados. O, por lo menos, no podemos hacerlo sin incumplir con el espíritu del pacto social consignado en la Constitución, según el cual el sistema tributario debe ser progresivo.

Con miras a sostener un debate argumentado y realista sobre el panorama económico del país en la actualidad, es importante diferenciar entre lo que se puede –y debe– hacer ya, y lo que se tendría que analizar en los años por venir.

Lo que se puede hacer en el corto plazo debe tener en cuenta que Colombia está atravesando la peor crisis económica de su historia.

Así, en el marco de la reforma tributaria que llegará en las próximas semanas al Congreso, proponemos adoptar suficientes de las medidas que la comisión considera que se pueden implementar en caso de que sea ineludible la necesidad de aumentar el recaudo de manera inmediata, **siempre y cuando estos aumentos se hagan a los ingresos del capital y al capital mismo: los primeros elementos de discusión deben ser, por lo tanto, los ingresos no laborales, los dividendos y las ganancias ocasionales de las personas naturales, la transformación de las zonas francas, y el fortalecimiento del impuesto predial** a través de un sistema que aproveche la capacidad del estado de enajenar predios a su valor catastral declarado.

## — Bibliografía

OCDE (2020). Revenue Statistics 2020. <http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-2522770x.htm>

OCDE, DIAN, Ministerio de Hacienda (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>

Guvenen, F.; Kambourov, G.; Kuruscu, B.; Ocampo-Diaz, S.; Chen, D. (2019). Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation. Working Paper 26284. National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w26284>

Martinez, L. (2019). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia. <https://ssrn.com/abstract=3273001> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3273001>

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021). Análisis del informe de la Comisión de expertos en beneficios tributarios. Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>