



¿Una reforma tributaria para 4.000 personas?

Informe #16

*19 de julio
de 2021*

Un análisis de las implicaciones de una propuesta centrada en las 4.000 personas de mayores ingresos.



| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

— Introducción

La promoción de la justicia tributaria en Colombia –sobre todo en medio de la pandemia y ad portas de la discusión legislativa de una nueva reforma– supone un terreno fértil para el surgimiento de todo tipo de propuestas orientadas a aumentar el recaudo.

Este informe presenta un análisis de las implicaciones, obstáculos y potencialidades de la propuesta electoral de hacer una reforma tributaria que recaude \$40 billones tocando solamente a las 4.000 personas de mayores ingresos del país. Un examen de los datos pertinentes lleva a la conclusión de que dicha propuesta no es practicable.

El texto que se presenta a continuación está dividido en cuatro partes. Inicialmente se plantea un contexto del panorama fiscal del país de cara al debate de la nueva reforma

tributaria. Posteriormente se presentan los cálculos en materia de recaudo potencial a partir de los datos disponibles, las implicaciones de cobrar mayores impuestos a personas jurídicas y personas naturales, y los caminos posibles de acción hacia un aumento del recaudo.

Por último, se aportan algunas líneas sobre las implicaciones políticas de propuestas de este calado en el contexto actual.

El presente documento no tiene como objetivo validar o desestimar propuestas en razón de su origen político o ideológico, sino entregar un insumo para el análisis del panorama tributario del país a partir de cifras, conceptos académicos y cálculos técnicos. Conforme más candidatos hagan sus propuestas tributarias, las estaremos analizando y compartiendo los resultados del análisis con el público.

— Ad portas de la nueva reforma tributaria

Ante la inminente discusión en el Congreso de la nueva reforma tributaria –» [cuyas líneas generales ya presentó el Gobierno nacional](#)– han surgido en el país diversas ideas orientadas a aumentar el recaudo tributario. La expectativa es alta dada la necesidad de atender

un creciente nivel de déficit, ahondado por dos factores principales en los últimos años: las exenciones tributarias concedidas a las empresas en la reforma tributaria de 2019, y el gasto de emergencia obligado por la pandemia del covid-19.

Las expectativas fiscales del Gobierno nacional en materia de crecimiento de la economía quedaron planteadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo –» [presentado en junio pasado por el ministro de Hacienda José Manuel Restrepo](#)-. El documento, que señala una expectativa de crecimiento del 6% para 2021, prevé disminuciones de la pobreza y el desempleo, y un incremento de la inversión extranjera directa del 32%.

La hoja de la reactivación pospandemia ha sido planteada por el Gobierno nacional como “una triada de soluciones” cuyos ejes son la sostenibilidad fiscal, la recuperación del empleo y la reducción de la pobreza. Atendiendo especialmente a este último punto, el Ejecutivo ha presentado la nueva reforma tributaria como un programa de inversión social que recaudará el dinero necesario para dar sostenibilidad en el tiempo a iniciativas que se crearon durante la pandemia y a compromisos anunciados en el marco del paro nacional que se inició en abril pasado.

Se ha hablado, puntualmente, de los programas Ingreso Solidario –cuya vigencia se extendería al menos hasta finales de 2022–, Apoyo al Empleo Formal (PAEF), el cual iría hasta finales del presente año, matrícula cero para estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que quieran acceder a la educación técnica o superior, y el fomento del empleo –con énfasis en la vinculación laboral de jóvenes.

Con la nueva reforma tributaria se espera recaudar entre \$14 y \$15 billones adicionales, creando fuentes permanentes de ingreso en las cuentas públicas. Además de medidas de austeridad en el gasto público y el fortalecimiento de la lucha contra la evasión, el proyecto planteará cambios en el impuesto de industria y comercio (ICA), nuevas tarifas de renta para las empresas, una sobretasa al sector financiero y una nueva normalización tributaria.

Es, pues, en este contexto que se ha discutido una propuesta planteada por el senador y candidato presidencial Gustavo Petro, quien **aseguró que en un eventual gobierno suyo se implementará una reforma tributaria que les suba impuestos solo a 4.000 personas** –en referencia a cerca del 0,01% de las personas de más altos ingresos del país.

“Si somos gobierno nuestra reforma tributaria le subirá impuestos solo a 4.000 personas”, [» escribió el senador en su cuenta de Twitter](#) el pasado 11 de julio.

Más tarde, el precandidato presidencial [» Sergio Fajardo sostuvo que](#) “pensar que el problema tributario y por ende la construcción de una verdadera estructura de protección social se resuelve con solo subirle los impuestos a 4000 personas en un país de 50 millones de habitantes es un ejemplo patético del populismo facilista”.

[» Petro respondió](#) con detalles adicionales de su idea: “4.000 personas dejaron de pagar impuestos por 15 billones al estado desde el año pasado”, aseguró el senador, quien considera que estas personas “podrían pagar 40 billones anuales adicionales” en impuestos “a su patrimonio improductivo”.

— Sobre la viabilidad de la propuesta

La idea de recaudar \$40 billones adicionales mediante nuevos impuestos a las 4.000 personas más ricas de Colombia es, en esencia, impracticable en el escenario actual por las razones que se detallan a continuación.

Una mirada al potencial de recaudo

[» Los datos agregados de declaraciones de renta de la DIAN](#) reportan los valores promedio de las distintas casillas de las declaraciones de renta de los colombianos. Las declaraciones están organizadas de menor a mayor ingreso bruto y divididas en mil cuantiles, para cada uno de los cuales se conoce el valor promedio de cada casilla. El cuantil superior in-

cluye 3.621 declaraciones de renta, lo cual permite saber cuáles fueron, en 2019, los ingresos promedio de las 3.621 personas naturales de más altos ingresos de Colombia. Este es esencialmente el mismo grupo de 4.000 personas de la propuesta tributaria bajo análisis, y por lo tanto es en ellos en quienes concentramos nuestro análisis.

Los ingresos de estas 3.621 personas son la suma de sus salarios y contratos de prestación de servicios (rentas laborales), sus pensiones, las llamadas rentas de capital (como, por ejemplo, los ingresos obtenidos por el arriendo de inmuebles), las rentas no laborales (como, por ejemplo, las obtenidas a través de negocios en los cuales la persona natural contrata personas e incurre en una serie de costos y gastos que le permiten obtener un ingreso adicional), los dividendos que le pagan a la persona natural las empresas de las cuales es accionista, y las ganancias ocasionales (que incluyen ingresos por herencias o ventas de activos que se han apreciado). **Esta suma equivale a \$11,5 mil millones por persona.** Si a este monto se le restan los \$9,8 mil millones por persona de costos y gastos necesarios para generar el ingreso bruto, el resultado son \$1,6 mil millones de ingresos netos o renta líquida, es decir, **una base gravable**

de \$1,6 mil millones. De estos, \$720 mil millones corresponden a fuentes distintas a las personas jurídicas de las que son dueñas estas personas, y el resto provienen bien sea de los pagos directamente hechos por las empresas a sus dueños (dividendos) o de los ingresos por venta de acciones de empresas, apreciación de activos de capital, etc. (ganancias ocasionales). Multiplicando estos \$720 mil millones por individuo por las 3.621 personas en cuestión, **se obtiene para este grupo, en total, una base gravable de 2,6 billones.**¹

Sin embargo, **el ingreso de las personas naturales también incluye las utilidades de las empresas de las cuales son dueñas**, independientemente de si las empresas reparten o no dichas utilidades. Estas utilidades son un aumento en su patrimonio y, por lo tanto, constituyen una renta. Así, para calcular la totalidad de la renta de estas 3.621 personas, es necesario estimar qué tantas de las utilidades de las empresas del país les corresponden a ellos por su participación accionaria en estas empresas.

Para saber qué porcentaje de las utilidades de las empresas del país atribuirle a este grupo de individuos, es necesario estimar su participación accionaria en estas.

La estimación se obtiene calculando la proporción de los dividendos correspondientes al 2017 en adelante que recibieron estas personas, proporción que resulta ser del 20%. Ya que las utilidades de las empresas fueron de \$151 billones, las rentas de estos 3.621 individuos por cuenta de **las utilidades de sus empresas se estiman en \$30 billones.**

Por lo tanto, sumando las rentas no empresariales de las 3.621 personas naturales de más altos ingresos (\$2,6 billones) y sus rentas empresariales (\$30 billones) obtenemos un total de alrededor de \$33 billones. Se excluyen de este total los ingresos de las personas jurídicas repartidos a las personas naturales, ya que estos provienen de las utilidades de las empresas, de manera que incluirlos implicaría contarlos dos veces.

Una última nota metodológica: en nuestros cálculos incluimos como utilidades de las empresas las llamadas rentas exentas, ya que las rentas exentas son beneficios tributarios que deberían contarse como tales.

En síntesis, los alrededor de \$33 billones de rentas obtenidos anualmente por las 3.621 personas de más altos ingresos del

país son una suma insuficiente para pagar los \$40 billones de recaudo sugeridos en la propuesta tributaria bajo discusión, por lo que esta resulta ser inviable.

Cabe resaltar que, como se ha descrito, en estos cálculos hay un margen de error importante debido a la limitación de los datos, a los supuestos necesarios para llegar a las estimaciones que se presentan, y a la evasión tributaria de personas naturales y jurídicas. Sin embargo, si el uso de datos administrativos - que son los mejores disponibles - nos lleva a concluir que \$40 billones son una cifra superior al nivel de ingreso de los 3.621 (o, redondeando, 4 mil) colombianos de más altos ingresos, sería únicamente en escenarios especulativos en los cuales se podría recaudar este monto sin causar un daño potencialmente irreparable a la economía del país. Si bien es cierto que las personas más ricas de Colombia tributan relativamente poco, que evaden impuestos, y que deberían tributar más, una tasa impositiva cercana al 100% es, por decir lo menos, desaconsejable.

Incluso si se pudiera recaudar un monto cercano a \$40 billones, se trataría de alrededor del 4% del PIB. Pero ni siquiera cifras de ese orden bastarían para llevar el recaudo del país al nivel de los países de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Colombia recauda en impuestos el 19% de su PIB; los países latinoamericanos recaudan, en promedio, 22%. En contraste, el promedio de la OCDE se ubica en 34%. Un sistema tributario progresivo y que financie un Estado semejante a los de este grupo de países requiere reformas que toquen el bolsillo de mucho más que 4 mil personas.

Personas jurídicas vs. Personas naturales

Otro elemento que debe tenerse en cuenta tiene que ver con la distinción entre personas naturales y personas jurídicas. Las personas de más altos ingresos del país son personas jurídicas. Por su parte, las personas naturales más ricas suelen constituir sociedades para manejar sus cuentas personales como si fuesen empresas. Una propuesta alternativa, expresada en medios por voceros del senador Gustavo Petro, **podría ser que las 4 mil personas jurídicas con mayores utilidades fueran la fuente de recaudo de los \$40 billones en cuestión.**

Sin embargo, tomando datos de la DIAN para las 3.841 personas jurídicas de más altos ingresos –teniendo en cuenta como utilidades las rentas exentas –, estaríamos hablando de empresas con utilidades por \$115 billones. En la actualidad, estas empresas pagan \$30 billones en impuestos. En el cálculo se toman 3.841 y no exactamente 4.000 personas jurídicas a causa de las limitaciones en los datos provistos por la DIAN.

Cobrar \$40 billones adicionales en impuestos supondría más que duplicar el impuesto de renta que pagan las 3.841 empresas que más utilidades reportan en el país. Concretamente, esto implicaría un aumento en la tasa efectiva de tributación por impuesto de renta, que para estas empresas pasaría de 26% a 61%.

¿Cómo cobrarles más a las personas de más ingresos?

Consolidar un sistema tributario basado de forma efectiva en los principios de equidad, eficiencia y progresividad –» como lo señala el artículo 363 de la Constitución Política– si-

que siendo una tarea pendiente. También lo sigue siendo el llevar al país a los niveles de recaudo de los países de la OCDE.

El camino para hacerlo se encuentra en el medio. La solución no radica en concentrar el recaudo tributario de forma exclusiva en las 4.000 personas de más ingresos –como lo plantea la idea que estamos analizando en este documento– ni en hacer de quienes viven de su salario la única fuente de recaudo, como lo sugieren algunos enfoques teóricos– como lo planteaba el proyecto de reforma tributaria presentado en abril pasado por el Gobierno–.

» **La propuesta de reforma tributaria progresiva planteada por la Red de Trabajo Fiscal** –de la cual hace parte el Observatorio Fiscal– **plantea aumentar los impuestos que pagan las personas naturales que, por su nivel de ingresos, se encuentran en el top 1%; 0,1%; 0,01% y 0,001% de los más ricos del país.**

Se trata, sin embargo, de una propuesta basada en nuevas tarifas –gravando, como se señaló anteriormente, los dividendos y las ganancias ocasionales igual que se grava el trabajo, es decir, el sueldo de las personas–. Esta propuesta no solo se ha ambientado en Colombia. De hecho, en Estados Unidos

se viene planteando que los dividendos y las ganancias ocasionales –» conocidas como *capital gains*– tributen a tasas comparables a las de los ingresos salariales.

Un debate con implicaciones políticas

La discusión sobre las mejores reformas posibles para promover la justicia tributaria no está exenta de un marcado carácter político –especialmente en un contexto de precampaña electoral como el que vive Colombia en la actualidad–.

Una reforma tributaria es necesaria.

Quienes ganan más, deben pagar una mayor proporción de su ingreso en impuestos. Y el sistema tributario colombiano debe avanzar más para ser, efectivamente, equitativo, eficiente y progresivo. Sin embargo, es conveniente que las señales que se envíen para lograrlo no resulten contradictorias.

Una propuesta que implicaría que determinadas personas pagasen en impuestos casi todo lo que ganan podría generar reparos al momento de impulsar medidas orientadas, por ejemplo, a modificar las tarifas y la forma en que tributan los dividendos y las ganancias ocasionales.

Más allá de esta consideración, el camino para alcanzar niveles de recaudo similares a los de la región y, posteriormente, de los países de la OCDE, debe estar marcado por la creación de fuentes estables de recaudo.

Ciertamente, financiar un Estado con la capacidad de proveer bienes públicos y brindar apoyo para garantizar el bienestar de las personas más vulnerables, pasa por promover reformas que hagan que quienes más ganan –incluidas las 4.000 personas más ricas– paguen impuestos en función de sus ingresos. Se trata, sin embargo, del comienzo y no del fin.

— Conclusión

La propuesta de recaudar \$40 billones adicionales en el marco de una eventual reforma tributaria, cobrando nuevos impuestos únicamente a las 4.000 personas más ricas del país no es factible en la práctica.

Una mirada a las cifras disponibles da cuenta de un recaudo que potencialmente oscilaría entre 1% y 3%. Si bien ese potencial de recaudo no constituye una cifra despreciable, no sería suficiente para poner a Colombia al nivel de recaudo tributario de otros países de la OCDE. Quienes ganan más, deben pagar más impuestos en función de sus ingresos. Sin embargo, el camino para hacerlo se encuentra en la reforma de tarifas en aspectos como los dividendos y las ganancias ocasionales.

Por otra parte, lo más conveniente es **trasladar a las personas naturales algunos impuestos que hoy se pagan a través de personas jurídicas.**

Notas al final

1 En una versión anterior de este informe, la cifra a la que se llegaba era de \$0,76 billones. Agradecemos los comentarios de PricewaterhouseCoopers Colombia que nos llevaron a revisar estos cálculos.

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).

¿Una reforma tributaria para 4.000 personas?

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>