



Propuestas de reforma tributaria para mitigar los efectos económicos ocasionados por la pandemia COVID-19



Red de Trabajo Fiscal

Dejusticia

Universidad de los Andes
Colombia

Facultad de Derecho



Centro de Pensamiento de Política Fiscal

Universidad Externado de Colombia



Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario



Universidad del Rosario
Facultad de Jurisprudencia

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESCOL

cedetrabajo



Observatorio fiscal

El grupo de universidades y organizaciones de la sociedad civil, de las cuales hacen parte el Centro Externadista de Estudios Fiscales, el Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario Universidad del Rosario, Cedetrabajo, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), el Observatorio de Política Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, el Centro de Pensamiento de Política Fiscal (CPPF) de la Universidad Nacional de Colombia y la Maestría en Tributación de la Universidad de los Andes, nos hemos unido para proponerle al país los elementos esenciales de la reforma tributaria que necesita el país, en la lógica de reactivación que se necesita actualmente.



Colombia se define como un Estado Social de Derecho (Art. 1 C. P.). Con base en ello, los Constituyentes de 1991 plasmaron un conjunto de principios que deben de regir la política tributaria, entre ellos, legalidad, igualdad, progresividad, equidad, irretroactividad y eficiencia (art. 363).

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento la Red de Trabajo Fiscal expone un conjunto de propuestas de reforma fiscal con fines recaudatorios y coyunturales, orientadas a mitigar los efectos económicos adversos ocasionados por la pandemia del COVID-19, conforme con la función financiera y distributiva de los tributos.

Se trata de propuestas que a su vez tienen como objetivo salvaguardar y profundizar el Estado Social de Derecho de acuerdo con los principios que gobiernan la tributación, entendiendo que el sistema tributario colombiano actual es desigual y que, en el marco del periodo de pospandemia, podría generar mayor desigualdad.

De esta forma, observamos la necesidad de hacer estas propuestas debido a que consideramos que la realización de una política fiscal justa se enmarca en el cumplimiento de los derechos humanos y que nuestra visión es contribuir desde la academia y la ciudadanía a la política pública tributaria.

En esa medida, a continuación expondremos las propuestas que creemos se desarrollan conforme con los objetivos de la tributación y seguridad social de recaudar, distribuir, corregir externalidades y promover la representación.

Propuesta No. 1

Beneficios tributarios:

Se propone:

- i) La creación de un test de proporcionalidad a cargo de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP)¹ para la aprobación de beneficios tributarios (ex ante)
- ii) Evaluaciones periódicas (ex post) con participación de la OATP de los beneficios tributarios aprobados
- iii) La revisión de los beneficios existentes con miras a eliminar aquellos que no aprueben el mencionado test de proporcionalidad.

Justificación:

La Red de Trabajo Fiscal reconoce que los beneficios fiscales son un instrumento de política fiscal y que podrían estimular la economía en términos de la contraprestación que generan (i.e. mayor inversión o generación de empleo). Sin embargo, los beneficios fiscales tienden a erosionar la base fiscal de manera ostensible, así como a aumentar la brecha entre las tarifas nominales y efectivas. De igual forma, tienden a deteriorar tanto la progresividad como la equidad del sistema. A ello se suma que los beneficiarios principales son los grandes conglomerados y las personas con mayores ingresos.

En el impuesto sobre la renta es posible identificar, para el año 2016, más de 253 beneficios fiscales². Estos representan un costo fiscal para las personas jurídicas estimado en 2018 en 12 billones de pesos en Ingresos No Constitutivos de Renta, 4 billones de pesos en rentas exentas, y 1 billón de pesos en descuentos tributarios³. En el caso de las Personas Naturales, este mismo gasto ascendió a 7 billones de pesos, concentrado en lo fundamental en el 1 por ciento y el 1 por mil más rico⁴. Esta situación hace necesaria la creación de un mecanismo que permita evaluar la pertinencia de los beneficios fiscales.

En ese sentido, se propone crear un test de proporcionalidad para efectos de evaluar i) la pertinencia de cada uno de los beneficios concebidos antes de ser aprobados y ii) su permanencia a través de evaluaciones periódicas que permitan establecer la aprobación del test. Se propone que este test de proporcionalidad esté a cargo de la OATP, conforme con la necesidad de independencia frente a la influencia política.

Conforme a lo anterior, el test de proporcionalidad propuesto evaluaría:

- I) La idoneidad del beneficio
- II) La necesidad del mismo; iii) su contraprestación para determinar si el beneficio es proporcional al costo fiscal que representa
- IV) Su impacto en los principios de progresividad y equidad del sistema. Esto, teniendo en cuenta, la omisión directa del beneficio en caso de que no se perciba un trato diferenciado respecto de sujetos, grupos, poblaciones y sectores económicos de especial protección y atención constitucional⁵.

Finalmente, se propone la revisión de los beneficios existentes para determinar si es pertinente o no su continuidad en la medida que supere el test de proporcionalidad propuesto –generado, en últimas, un mayor recaudo por parte del Estado frente a los beneficios que no superen el test propuesto.

¹ Consideramos, además, que la OATP deberá ser independiente y con alto conocimiento técnico.

² Rodríguez, Alejandro (2018). Lo que se le escapa a la Ley de Financiamiento ¿otra oportunidad perdida?. Artículo La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/lo-que-se-le-escapa-la-ley-de-financiamiento-otra-oportunidad>

³ Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre.

⁴ Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre.

⁵ Ibidem.

Propuesta No. 2

Transparencia:

Se propone que la reforma establezca mecanismos que permitan el acceso a

- I) Datos anonimizados de las declaraciones de renta
- II) Información de beneficios tributarios
- III) Información sobre sanciones a evasores
- IV) Casilla de género en declaraciones de renta

Justificación:

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia el sistema tributario debe ser equitativo, progresivo y eficiente, conforme con su finalidad de propiciar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Sin embargo, estas metas no se pueden implementar de manera eficiente si los datos necesarios para el análisis del sistema tributario del país no están disponibles. En ese sentido, la propuesta de crear mecanismos que permitan el acceso a la información es indispensable para que los principios constitucionales en materia tributaria dejen de ser una aspiración teórica y se pongan en práctica.

Los datos anonimizados de declaraciones de renta de personas naturales son cruciales para:

- i) Entender la distribución del ingreso y el patrimonio en Colombia
- ii) Analizar la eficiencia del sistema tributario actual
- iii) Formular medidas tributarias que aumenten la eficiencia del sistema
- iv) Evaluar el impacto que tienen distintas políticas tributarias sobre la equidad de la distribución de ingreso y patrimonio⁶.

Así, la propuesta consiste en que la Administración Tributaria reporte y ponga a disposición –tanto de la academia como de la sociedad civil– bases de datos anonimizadas de las declaraciones de renta.

Respecto a la solicitud de acceso a la información sobre quiénes reciben beneficios tributarios –al igual que sobre los costos de estos beneficios para el Estado– es pertinente mencionar que dicha información constituye los datos necesarios para evaluar la equidad y la progresividad del sistema tributario.

Lo anterior, en la medida que estos datos permiten identificar, por ejemplo, si personas jurídicas comparables de distintos sectores están recibiendo un tratamiento tributario similar (equidad horizontal). También permiten a la sociedad civil ejercer su derecho a conocer cuánto dinero se deja de recaudar por conceder beneficios, ya que el dinero que se deja de recoger en impuestos podría tener usos alternativos importantes aparte de estimular la industria⁷ (p.e. programas sociales).

En relación con la propuesta de acceder a la revelación de las sanciones efectivas a los evasores de impuestos, se debe tener en cuenta que la eficiencia del sistema tributario depende en gran medida de que los castigos a los evasores logren disuadir a quienes consideran la posibilidad de evadir impuestos. Así, a través del acceso a esta información se podría valorar la efectividad de las sanciones actuales.

Por último, la propuesta de añadir una casilla de género en la declaración de renta de personas naturales, junto con el acceso de información de datos anonimizados, permitiría evaluar la equidad del sistema tributario respecto al trato entre mujeres y hombres.

⁶ Lozano, Eleonora; Valdes, María Fernanda; Reyes, Luis Carlos; Newman, Vivian; Henry, Paola (2020). #Quiero Sabes: La ciudadanía a favor de la transparencia tributaria.

⁷ Ibidem.

Propuesta No. 3

Impuesto al valor agregado:

Manifestamos que no estamos de acuerdo con gravar la canasta básica familiar con este impuesto, teniendo en cuenta que su efecto en la población más pobre sería negativo y que el Gobierno ha demostrado que no tiene la capacidad técnica de hacer una devolución efectiva del IVA que llegue a toda la población pobre.

Justificación:

El DANE clasifica en cuatro clases sociales a los hogares:

I) Pobres: hogares con un ingreso diario per cápita por debajo de la línea de pobreza oficial (US\$4,06 PPA)

II) Vulnerables: hogares con un ingreso diario per cápita entre la línea de pobreza y US\$10 PPA

III) Clase media: hogares con un ingreso diario per cápita entre US\$10 y US\$50 PPA

IV) Clase alta: hogares con un ingreso mayor a US\$50 PPA al día.

En ese sentido, de acuerdo con la metodología de López-Calva y Ortiz-Juárez así como con la última Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares se encuentra, entre otros, que: el 55% de los hogares se clasifican en situación de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad⁸. Ante este panorama social –el cual es probablemente se vea afectado por el confinamiento y nivel de desempleo–, gravar con IVA a la canasta familiar podría traer graves consecuencias sociales.

Adicionalmente, ante la crisis económica que enfrentamos por la pandemia, es relevante mencionar que el estudio señalado también establece que: i) los hogares de Clase Media representan cerca de 5 millones 931 mil, y que ii) el 42% de los hogares en esta clase social tiene un ingreso mensual que oscila entre los 2 y

3 SMLV⁹. Asimismo, se señala que los ingresos de estos hogares están altamente concentrados en remuneraciones no salariales y en labores informales, por lo cual es muy probable que la pandemia los lleve a una situación de vulnerabilidad o de pobreza.

Por lo anterior, manifestamos no estar de acuerdo con gravar la canasta familiar con IVA, aún más teniendo en cuenta que la devolución del IVA planteada en la ley 2010 de 2019 no está llegando al total de la población pobre del país. Actualmente, el sistema de devolución del IVA solo incluye a cierta población priorizada dentro de Colombia Mayor y Familias en Acción, que representa 1 millón de hogares. Estos programas dejan por fuera a la población más pobre –aproximadamente 60%– en la medida que, según datos del DANE, los hogares en situación de pobreza extrema representan cerca de 4 millones, mientras que los que se encuentran en situación de pobreza ascienden a 13 millones.

Por otra parte, es importante señalar que el Gobierno nacional cuenta con otras alternativas para compensar el recaudo que se deja de percibir por no gravar con el IVA a la canasta familiar y corregir la regresividad de los beneficios tributarios en el IVA, como la creación de una sobretasa que se calcule con base en los gastos de consumo de la canasta familiar de los hogares más favorecidos (gastos estipulados por el DANE), y que se cobre a través de la declaración del impuesto sobre la renta.

⁸ Garay, Jorge; Espitia, Jorge(2020). Elementos técnicos para un necesario debate sobre mediciones de concentración de ingresos en Colombia. Disponible en: <https://www.sur.org.co/elementos-tecnicos-para-un-necesario-debate-sobre-mediciones-de-concentracion-de-ingresos-en-colombia/>

⁹. Ibidem.

Propuesta No. 4

Impuesto saludable a las bebidas azucaradas:

Se propone crear un impuesto (sobretasa) al consumo de bebidas azucaradas de alcance territorial, garantizando que su recaudo sea usado para mejorar la salud pública.

Justificación:

Son varios los estudios que señalan que la “obesidad es un problema mundial” y que las bebidas azucaradas son un contribuyente principal de azúcares añadidos en las dietas individuales y, por tanto, de la obesidad¹⁰. Según la Organización Mundial de la Salud, en 2014 Colombia se ubicaba dentro del grupo de países con prevalencia de sobrepeso intermedia-superior (entre 40 y 59,9%) y, de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional, entre el año 2005 y el año 2010 el porcentaje de personas con exceso de peso en Colombia aumentó en un 10%¹¹.

Estas cifras son alarmantes, ya que la obesidad y el sobrepeso son factores de riesgo de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, diversos tipos de cáncer, accidentes cerebrovasculares y cardiopatías –enfermedades que en 2010 ocasionaron la mayoría de las muertes en el país (84% para mujeres y 64% para hombres)¹².

Con esta evidencia, es clara la necesidad de implementar políticas de salud pública de prevención y atención al sobrepeso de las personas en Colombia. Así, un impuesto a las bebidas azucaradas, endulzadas y alimentos ultra procesados sería una medida no solo inidónea sino necesaria.

Las recomendaciones de la OMS consisten en regular el consumo de las bebidas azucaradas vía impuestos de tal forma que el impacto sobre el precio supere el 20%¹³. Conforme con diversos estudios, el simple impuesto a las bebidas

azucaradas con una tarifa del 24% podría reducir la obesidad de los hogares de ingresos más bajos entre 5% y 10% y en los hogares de ingresos medios entre 5% y 8%¹⁴.

En ese sentido, se propone crear un impuesto a las bebidas azucaradas principalmente para disminuir el consumo de estos productos, desplazando el consumo hacia sustitutos saludables –disminuyendo también la tasa de nuevos consumidores, como ha sido demostrado por los estudios recientes realizados en México.

Según las estimaciones del Gobierno nacional en la exposición de motivos de la Ley 1819 de 2016, el impuesto simple a las bebidas azucaradas recaudaría un estimado de 750 mil millones de pesos, motivo por el cual consideramos que en la actualidad, y debido a que se incluyen otros productos, el impuesto podría recaudar más de 1 billón de pesos¹⁵, los cuales deberían servir para mejorar la salud pública.

¹⁰ Chriqui, J. F., F. J. Chaloupka, L. M. Powell, y Sh. S. Eidson. 2013. A typology of beverage taxation: Multiple approaches for obesity prevention and obesity prevention-related revenue generation. En https://www.researchgate.net/publication/236932090_A_typology_of_beverage_taxation_Multiple_approaches_for_obesity_prevention_and_obesity_prevention-related_revenue_generation/link/02e7e535716552497d000000/download.

¹¹ Vecino, Andrés (2018). Elsevier, Social Science & Medicine. A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic leves. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953618302867>

¹² Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (2010). Resumen Ejecutivo ENSIN 2010. Boletín de Prensa. Disponible en: https://www.javeriana.edu.co/documents/245769/3025871/Resumen_Ejecutivo_ENSIN_2010.pdf/160e9856-006d-4a60-9da3-d71606703609.

¹³ Lara-Castor, Laura. 2019.
¹⁴ Vecino, Andrés (2018). Elsevier, Social Science & Medicine. A tax on sugar sweetened beverages in Colombia: Estimating the impact on overweight and obesity prevalence across socio economic leves. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0277953618302867>

¹⁵ Si bien estas son las expectativas, el recaudo de un billón podría disminuir dado el efecto de corrección de la conducta dañina.

Propuesta No. 5

Impuestos Verdes:

Se propone:

- I) Ampliar el hecho generador del impuesto a las emisiones de CO₂
- II) Incrementar de forma progresiva la tarifa de este impuesto
- III) El precio del carbono no tenga un límite superior, así como la adopción de alternativas que disminuyan el riesgo de impactar a los más pobres en virtud del traslado de costos, y la garantía de que sus fondos sean utilizados para temas ambientales en su totalidad

Justificación:

En el año 2018, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático expuso que las consecuencias y costes del calentamiento del planeta en 1,5 grados Celsius serán mucho más drásticos que los calculados inicialmente –una situación que, con el aumento de la temperatura y si no se reducen las emisiones de dióxido de carbono, podría tardar once años¹⁶. No obstante, y pese a los múltiples acuerdos internacionales firmados para reducir las emisiones –como el Acuerdo de Kyoto y Acuerdo de París–no se ha presentado una reducción significativa de las emisiones de carbono a nivel global¹⁷ –esto, según la iniciativa Our World on Data–.

En Colombia, la ley 1819 de 2016 creó el impuesto a las emisiones de CO₂ con el objetivo de reducir las emisiones de GEI en la atmósfera, causadas por el consumo de combustibles fósiles. Sin embargo, debido a que no se han reducido de manera eficiente, consideramos que esta reforma es una oportunidad para reformular y mejorar los impactos de este impuesto.

La tarifa de este impuesto se estableció en COP \$15.764 por tonelada de CO₂ emitida, aplicable a:

I) Todo el contenido de carbono en los combustibles como la gasolina, el kerosene, Jet Fuel, ACPM y Fuel Oil)

II) El gas natural para el uso en la refinación de hidrocarburos y petroquímica

III) El gas licuado de petróleo para la venta a usuarios industriales.

En su primer año de implementación, este impuesto recaudó 476.9 miles de millones de pesos. Sin embargo, ha dejado de gravar emisiones de CO₂ provenientes del gas natural y del carbón¹⁸, motivo por el cual se podría ampliar el hecho generador del impuesto para incluir estas emisiones y, consecuentemente, aumentar su recaudo.

Adicionalmente, para lograr la meta de 2°C del Acuerdo de París, la tarifa debería ser de 50 USD para 2050. Para llegar a esto, se propone contemplar un aumento a la tarifa, de tal forma que la tarifa de la tonelada de Co₂ iguale su costo social. Esta es una de las ideas que podría funcionar en Colombia dado i) que el país no es intensivo en emisiones y que ii) la participación de Colombia en las emisiones netas globales es muy baja, de acuerdo con el último reporte de GEI.

Consideramos necesario que el precio del carbono no tenga un límite superior debido a que si hoy en día el precio del carbono fuera igual a la UVT este ascendería 8.9 USD, precio que sigue siendo un precio muy bajo. Según la reforma del 2016, el precio del carbón crece en el país a una tasa de inflación + 1pp hasta que alcance el valor de la UVT.

¹⁶ IPCC (2018). Global warming of 1.5. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

¹⁷ Ritchie, Hannah and Roser, Max (2017). CO₂ and Greenhouse Gas Emissions. Our World in Data. Disponible en: <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>.

¹⁸ Rodríguez, Alejandro (2018). Lo que se le escapa a la Ley de Financiamiento ¿otra oportunidad perdida?. Artículo La Silla Vacía. Disponible en: <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/historia/lo-que-se-le-escapa-la-ley-de-financiamiento-otra-oportunidad>

Por último, aunque en teoría los impuestos ambientales pueden acarrear una carga más pesada en hogares de bajos ingresos o en la micro y pequeña empresa, existen fórmulas prácticas para lidiar con el dilema, y recomendamos que en aquellos casos donde exista la preocupación de un impacto distributivamente regresivo del impuesto ambiental se utilicen todas las herramientas para mitigar estos efectos distributivos.

Propuesta No. 6

Fiscalidad Internacional

Se propone:

- i) Unificar el concepto de beneficiario final dentro del sistema tributario colombiano.
- ii) Constituir un mecanismo de registro de beneficiario final.
- iii) Impulsar acuerdos automáticos de información teniendo en cuenta la regulación de protección de datos.

Justificación:

El marco inclusivo sobre BEPS se creó con la finalidad de garantizar que los países miembros puedan participar en condiciones de igualdad en el desarrollo de medidas o estándares, conforme con la implementación del Proyecto¹⁹.

En esa medida, la Red reconoce las limitaciones que tiene un país como Colombia en el desarrollo de medidas, así como en la participación de negociaciones en el contexto internacional, motivo por el cual consideramos que, si bien Colombia debe continuar participando en estos procesos, debe reconocer e insistir en soluciones más favorables para los países en desarrollo, como las propuestas del G24 e ICRICT.

Partiendo de lo anterior, con la finalidad de constituir mecanismos para evitar la fuga de capital a continuación se desarrolla cada una de las propuestas planteadas.

I. Concepto de beneficiario final: la propuesta consiste en que se incluya una mejor definición dentro del sistema tributario y se unifique, evitando la distorsión e ineficacia de este instrumento –esto, teniendo en cuenta que actualmente existen diferentes alcances de la definición de beneficiario final como, por ejemplo, en el reporte de información exógena, Precios de transferencia e Información de las entidades controladas del exterior sin residencia fiscal en Colombia.

II. Registro de beneficiarios finales: con la finalidad de tener una relación oficial de los titulares con los cuales las empresas tienen operaciones, se propone que las empresas que operan en Colombia registren a los beneficiarios efectivos de sus transacciones. Este instrumento permitirá identificar los flujos financieros ilícitos ocultos que constituyen una ficción económica en el precio de los productos o servicios ofrecidos.

III. Acuerdos de Información: si bien el sistema tributario habilita el intercambio de información a través del Estatuto Tributario y los diferentes Convenios de Doble Imposición, es pertinente realizar acuerdos recíprocos de información con distintas jurisdicciones para que el control frente a las transacciones sea mucho más efectivo y eficiente. Estos procedimientos deben cumplir con la regulación de protección de datos, preservando los datos personales como recursos y garantizando la seguridad de la ciudadanía así como la seguridad de la administración.

Por último, consideramos importante mencionar que el Gobierno nacional debe centrarse en mejorar y fortalecer la tributación desde un aspecto internacional, conforme con la nueva realidad económica del siglo XXI, teniendo en cuenta que el 75% del comercio es intrafirmas y que el grueso de la producción ya no se hace en los espacios nacionales sino en cadenas de valor transnacionalizadas.

¹⁹ OCDE (2018). Marco Inclusivo de BEPS, una respuesta global a un problema global.

Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/folleto-marco-inclusivo-de-beps.pdf>.

OCDE(2018). Marco Inclusivo sobre BEPS de la OCDE y el G-20 Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/beps/folleto-marco-inclusivo-sobre-beps.pdf>.

Propuesta No. 7

Impuestos economía digital:

Se propone crear un nuevo impuesto que grave los servicios digitales en la medida que el beneficiario del servicio se encuentre en el territorio colombiano (impuesto GAFAH), el cual debería constituirse con una tarifa baja teniendo en cuenta que no es un impuesto deducible.

Justificación:

En el marco inclusivo sobre BEPS de la OCDE se ha desarrollado un plan de trabajo con el objetivo de alcanzar un acuerdo que garantice una solución a largo plazo de los desafíos fiscales que plantea la digitalización de la economía²⁰.

Proponemos un plan de trabajo que contempla dos aspectos:

- I) Alternativas para determinar la reasignación de derechos fiscales a través de normas de “nexo y atribución de beneficios”
- II) cuestiones pendientes del proyecto BEPS para el diseño de normas tributarias que garanticen que los grupos multinacionales sean sujetos de tributación mínima²¹.

Así, si bien la OCDE establece que expondrá lineamientos para gravar esta clase de servicios para los países miembros (entre esos Colombia), es pertinente mencionar que este sistema aún no ha sido concretado y, por lo tanto, es pertinente que Colombia establezca un mecanismo que le permita gravar las rentas de la economía digital.

Adicionalmente, consideramos que en el marco de la crisis ocasionada por la pandemia es de resaltar que la economía digital no sufrió, e incluso fue un sector que no detuvo su crecimiento. Por este motivo, es pertinente gravar las rentas generadas en Colombia bajo el concepto de beneficiario del servicio digital prestado desde el exterior, en la medida en que el beneficiario del servicio se encuentre en el territorio colombiano.

Este impuesto implicaría una modificación del ordenamiento tributario para incluir como ingresos de fuente nacional aquellos que obtiene el prestador de un servicio digital desde el exterior y del que es beneficiaria una persona ubicada en el territorio colombiano.

Es pertinente mencionar que este sistema no es nuevo para Colombia. El nexo de la prestación del servicio desde el exterior se consagra para los servicios técnicos, consultoría y asistencia técnica, motivo por el cual se podría adoptar para gravar los servicios digitales a través de la integración las rentas obtenidas en virtud de la prestación de estos servicios desde el exterior.

Propuesta No. 8

Sistema Territorial:

Se propone

- i) elevar la tarifa del predial
- ii) desarrollar el catastro multipropósito con integración de la Nación para realizar la actualización catastral y aumentar las posibilidades de recaudo de las entidades territoriales.

Justificación:

La descentralización es un proceso de organización del Estado que tiene como finalidad mejorar la eficiencia del cumplimiento de sus objetivos²². Así, aunque exista descentralización fiscal en Colombia, aproximadamente el 73% del recaudo fiscal es de carácter nacional, mientras que tan solo el 27% es territorial²³. En esa medida,

²¹ Ibidem.

²² Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : balance de una década. En Gobierno de Colombia (Vol. 1). Departamento Nacional de Planeación.

²³ Bonet, J (2004) Descentralización Fiscal y Disparidades en el Ingreso Regional: La Experiencia Colombiana. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República. Bogotá, Colombia

para asegurar la autonomía y eficiencia de las entidades territoriales se debe continuar con el proceso de descentralización, asegurando en últimas los recursos propios de las entidades territoriales.

Actualmente, conforme con el recaudo fiscal del año 2019, dentro de los recursos propios de las entidades territoriales el impuesto predial unificado representó el 34% del recudo total²⁴; sin embargo, la tarifa media del impuesto predial se encuentra en un rango bajo que oscila en el 3 por mil. Esta situación hace necesario elevar la tarifa del predial para aumentar las posibilidades de recaudo de las entidades territoriales.

En primer lugar, se propone elevar la tarifa media del impuesto predial acorde a la actualización o no de la base, en el marco de la Autonomía de la Entidades Territoriales. Así mismo, se plantea evaluar la posibilidad de establecer una única administración del impuesto²⁵, lo cual no implica que las entidades territoriales dejen de entender esta renta como ingreso propio, sino que se considere como una medida que garantiza el recaudo y, por lo tanto, la eficiencia del impuesto.

En segundo lugar, se propone que el Gobierno nacional fije una propuesta para desarrollar el catastro multipropósito con integración de la Nación. Una forma de lograr esta integración podría ser a través de alguna entidad del Estado que les otorgaría créditos a las entidades territoriales para realizar la actualización del catastro, los cuales se pagarían con el nuevo recaudo.

Finalmente, es pertinente mencionar la importancia de fortalecer la institucionalidad de las entidades territoriales y la descentralización en el marco de crisis económica que enfrentamos. Una de las fuentes de ingresos más importantes de las entidades territoriales son las regalías, las cuales van a verse afectadas por la caída del precio del petróleo. Esto hace necesario fortalecer la capacidad fiscal de las entidades. Adicionalmente, recomendamos revisar el régimen de regalías de la minería de metálicos en miras de fortalecer el recaudo.

Propuesta No. 9

Cultura tributaria:

Se propone:

- I) Crear una asignatura obligaría a nivel educativo dirigida al entendimiento de la Constitución Política, que incluya de forma marcada el tema de la cultura tributaria y el entendimiento financiero del Estado
- II) Establecer jornadas de capacitación nacional en cultura tributaria en los niveles de educación básica, medio y superior
- III) liderar la construcción colectiva de Códigos de Ética tanto para los asesores fiscales y los contribuyentes, como para la administración misma; y iv) no establecer amnistías ni normalizaciones tributarias.

Justificación:

La propuesta a nivel educativo consistiría en implementar en los planes de estudio una asignatura obligatoria dirigida al entendimiento financiero del Estado.

Esta propuesta implicaría la modificación del artículo 23 de la Ley 115 de 1994 para incluir un tercer párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994 que especifique que la educación financiera se ofrecerá en todos los establecimientos educativos. En ese sentido, el objetivo principal será el entendimiento financiero del Estado, los tributos, el gasto público, la deuda, el sistema financiero y el rol del ciudadano como financiador del Estado.

24. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). Informe Final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>

25. La propuesta está enfocada principalmente en los municipios más pequeños (de más baja categoría). Además de la categoría o el tamaño, podría pensarse en otros criterios como a solicitud del municipio, o en términos de indicadores financieros de recaudo del impuestos del municipio.

La propuesta, estaría acompañada de la idea de que la administración tributaria (con apoyo de la academia) realice jornadas de capacitación nacional en cultura tributaria en los niveles de educación básica, media y superior.

La asignatura obligatoria estaría dentro del ciclo básico del sistema educativo colombiano de educación básica primaria y secundaria. Esto es, dentro de algunos de los grupos de áreas obligatorias y fundamentales, por ejemplo, dentro del área dedicada a la Constitución Política y democracia (artículo 23 de la Ley 115 de 1994) en la medida que no existe una asignatura o parte de ella, dirigida al entendimiento de la Constitución y del funcionamiento financiero del Estado.

Lo anterior debe tener correspondencia con los referentes de calidad del Ministerio de Educación Nacional y la elaboración de las pruebas que deben presentar los estudiantes como parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación (artículo 80 de la Ley 115 de 1994).

Actualmente, y dado que no existe una asignatura obligatoria para tal entendimiento, queda al arbitrio de la institución educativa y de cada contenido del proyecto educativo institucional la inclusión de estos temas (Artículo 2.3.3.1.4.1. Decreto 1075 de 2015. Contenido del proyecto educativo institucional). Por este motivo, es de gran relevancia formular una cátedra que se complemente con capacitaciones para fomentar la cultura tributaria.

En cuanto a las normalizaciones y amnistías, se propone eliminarlas por cuanto minan la cultura tributaria y 'premian' al contribuyente incumplido, vulnerando la igualdad tributaria y la equidad.

Finalmente

Es importante señalar que las propuestas detalladas anteriormente no estudian todas las posibilidades de mejora del sistema tributario y mitigar los efectos económicos ocasionados por la pandemia del COVID-19. En esa medida, a continuación enunciamos algunos aspectos que podrían discutirse al momento de la formulación de la próxima reforma, y que podrían ser parte de una reforma tributaria estructural que el país necesita:

- 1.** Respecto del impuesto sobre la renta se podrían evaluar propuestas con la finalidad de:
 - I.** Transitar a una declaración de renta universal de personas naturales, bajando los umbrales de ingreso y patrimonio. Este mecanismo serviría, a su vez, para llevar un registro de la población que necesite de asistencia social.
 - II.** Aumentar la tarifa efectiva del impuesto sobre la renta en los percentiles altos de concentración de ingresos y patrimonio.
 - III.** Estudiar la conveniencia de crear tarifas nominales diferenciadas en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas.
 - IV.** Revisar la tarifa efectiva del impuesto a los dividendos.
 - V.** Fortalecer la capacidad de fiscalización de la DIAN para hacer seguimiento a las deducciones que no cumplen los criterios de causalidad, proporcionalidad y necesidad, reconociendo que las deducciones representan una importante fuente de erosión de la base gravable.
 - VI.** Eliminar las rentas exentas laborales que beneficien únicamente a las personas con mayores ingresos. Por ejemplo el Num. 10 del art. 206 del Estatuto Tributario.

2. No gravar con el impuesto al consumo los servicios de telefonía móvil, internet y navegación móvil debido a la importancia que tiene el acceso a este servicio para toda la ciudadanía en la nueva realidad. Esto, siempre y cuando se compense el menor ingreso de las transferencias destinadas a los sectores de Cultura y Deporte, por ejemplo, con los recursos dirigidos al Fondo de Vigilancia y Seguridad de la contribución de obra pública a nivel nacional, departamental y municipal.

3. Respecto a impuestos que tengan como finalidad gravar la propiedad se plantea analizar propuestas relacionadas con :

I. El impuesto al patrimonio siempre que

I.i Conforme con el principio de progresividad, establezca una tarifa diferencial que aumente en la medida que el monto de patrimonio sea mayor.

I.ii Evite el flujo de capitales.

I.iii No distorsione la inversión extranjera.

II. El impuesto a la tierra, el cual podría establecerse desde varios conceptos como la acumulación de tierra, infrautilización, entre otros, con la finalidad de combatir el acaparamiento y reiterar la función social de la propiedad.

4. Respecto de propuestas para prevenir y resolver conflictos, se propone evaluar la viabilidad de incluir en el sistema mecanismos permanentes (no transitorios) de resolución de conflictos como la conciliación, transacción y arbitraje tributario.

5. Respecto a las propuestas de crear impuestos saludables, se podría evaluar un impuesto del a embutidos y otros alimentos ultra procesados.



Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana



Facultad de Derecho



Centro de Pensamiento de Política Fiscal



Departamento de Economía Pública y Derecho Tributario
Facultad de Ciencias Jurídicas
Universidad del Rosario



Facultad de Jurisprudencia



Doctorado en Derecho

SNIES 53323. Registro calificado: Resolución 1498 del 6 de febrero del 2015, por 7 años. Duración: 9 semestres. Tipo de formación: profesional universitaria - posgrado. Modalidad: presencial, en Bogotá. derecho.uniandes.edu.co. Cra. 1 No. 18A - 12 Bogotá, Colombia | Conm.: (571) 339 4949/99 Exts.: 2367 y 4867]

doctoradoderecho@uniandes.edu.co - posgradoderecho@uniandes.edu.co.

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación | Reconocimiento como Universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949 Minjusticia.