

Imprimir

Contexto

La desigualdad social es una de las características más nocivas para un desarrollo incluyente social y económico de un país^[1]. El Estado, a través de su política fiscal, es un agente determinante para moderar la inequidad y contrarrestar algunos de los efectos perversos de un nivel inaceptable de desigualdad en la sociedad.

Siendo Colombia uno de los tres países con mayor nivel de desigualdad de ingresos y riqueza en la región latinoamericana, con el agravante de que adolece de una estructura claramente regresiva (Garay y Espitia, 2019^[2]) y con un bajo esfuerzo tributario a nivel agregado (medido como la proporción del valor del recaudo tributario en el PIB), incluso en comparación con otros países de la región de ingreso medio, resulta evidente ante la situación actual de crisis sanitaria, social y económica, no sólo la conveniencia de recurrir en el inmediato plazo a una modalidad de tributación directa que a la vez de proveer importantes recursos a las finanzas del Gobierno nacional central, sea eminentemente progresivo verticalmente –a mayor capacidad de pago, *ceteris paribus*, mayor tarifa efectiva– y consulte debidamente la por demás amplia capacidad de pago de los contribuyentes a ser sujetos al nuevo tributo de emergencia.

En este octavo documento, en seguimiento a lo propuesto en los tres primeros documentos de la serie, se analiza en algún detalle la implantación de un impuesto al patrimonio preferentemente de las personas naturales ricas para contribuir a la financiación de medidas sociales y económicas de emergencia ante la pandemia del COVID-19 como, por ejemplo, la renta básica de emergencia de un salario mínimo legal vigente por tres meses para hogares vulnerables y en pobreza extrema. Si la cobertura directa de hogares de dicha renta básica fuera del orden de 4.3 millones, el costo fiscal adicional neto de los programas vigentes hoy en día sería cercano al 0.9% del PIB. (En el anterior documento de la serie se detalló tanto el propósito y la cobertura como el costeo fiscal del programa de renta básica de emergencia).

Esta propuesta se hace aún más viable no sólo porque en el país el impuesto al patrimonio

(riqueza) se ha convertido en la práctica al menos durante las dos últimas décadas en un impuesto cuasi-permanente en la estructura tributaria del país, sino que su establecimiento podría decretarse en el marco de una nueva declaración del Estado de Emergencia, como pareciera que iría a sucederse en los próximos días.

1. Propuesta de un impuesto extraordinario al patrimonio

1.1 Antecedentes

En 2002, el Gobierno nacional mediante el Decreto 1837 del 2002 declaró el Estado de Comoción Interior, aduciendo que era “necesario proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares” para “conjurar los actos que han perturbado el orden público”. Por tanto, constituye un “deber de las personas naturales y jurídicas contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones que permitan preservar la seguridad democrática”, ya que “la Nación no cuenta en la actualidad con los recursos necesarios para financiar la fuerza pública. (...) Los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación, no son suficientes para sufragar los gastos que demanda el Estado” para enfrentar los niveles “de inseguridad del país” que cada día “son más frecuentes, despiadados y perversos”. Por ello, resulta “necesario ampliar el pie de fuerza a disposición de la Nación”, “aumentar y mejorar la capacidad técnica y el equipamiento que requieren las Fuerzas Armadas”, “fortalecer la dotación de los servicios de inteligencia”, entre otros.

En este marco se creó el impuesto para preservar la seguridad democrática (Decreto 1838 de 2002) a todas las Personas Naturales y Jurídicas declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios. El impuesto se causó sobre el patrimonio líquido que poseían los declarantes a 31 de agosto de 2002 con una tarifa plana del 1.2%, por una sola vez. La DIAN certifica un recaudo por concepto del impuesto cercano a los \$3 billones (pesos de 2019).

En una segunda oportunidad en estas dos décadas del siglo XXI, el Congreso de la República

mediante la Ley 863 de 2003 aprobó el impuesto al patrimonio para los años 2004, 2005 y 2006 a cargo de personas naturales y personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta. La base gravable la constituyeron los patrimonios líquidos superiores a los \$3.000 millones, sujetos a una tarifa del 0.3%. La DIAN certifica que en estos años el recaudo promedio fue cercano a los \$2.6 billones (pesos de 2019) al año.

Con posterioridad, dada la situación fiscal del país en su momento el Gobierno Nacional estableció el impuesto al patrimonio (Ley 1370 de 2009), el Decreto 4580 de 2010 y el impuesto a la riqueza (Ley 1739 de 2014) para el periodo 2011-2018.

En la siguiente sección 2 se detalla el alcance de esta Ley 1739, del Decreto 4580 y de la Ley 1739 de 2014, por ser los antecedentes más próximos y útiles de referencia.

Por ahora, entonces, baste con señalar que por lo menos durante estas dos últimas décadas el impuesto al patrimonio (riqueza) se ha erigido en un impuesto cuasi-permanente en la estructura tributaria del país.

1.2 La situación actual

Como se ha ilustrado en los tres primeros documento de esta serie, entre los impactos sociales y económicos de la pandemia del COVID-19 sobresalen, entre otros, los siguientes:

- la caída del crecimiento al punto de preverse una recesión con un decrecimiento del PIB de entre -2.5 y -3.5% en 2020;
- un súbito recorte de ingresos con especial afectación tanto de aquellos hogares pobres y vulnerables con ingresos de subsistencia habidos día a día y por cuenta propia en condiciones de informalidad, como de hogares con ingresos precarios -frecuentemente sin ninguna prestación social- y con al menos un miembro trabajando en un micronegocio - micro, fami y pequeñas unidades productivas- que al perder el empleo dejan de percibir los ingresos para garantizarse un mínimo vital;
- como consecuencia de lo anterior, una agudización de los niveles de indigencia, pobreza y precarización de la población, incluso al punto de perderse buena parte de los logros que en

este campo se habrían logrado en las últimas décadas;

- una quiebra significativa especialmente de buen número de pequeños negocios y de empresas tanto pequeñas como medianas;
- un incremento del desempleo formal de un importante contingente de empleados y trabajadores en la medida en que la tasa de desempleo abierto podría situarse en los márgenes del 20%;
- un agravamiento de los ya de por sí inaceptables niveles de desigualdad y exclusión social en una base perdurable, no meramente coyuntural;
- un aumento significativo del déficit fiscal hasta poder superar el 5% del PIB y el consecuente incremento del nivel de deuda del Gobierno nacional central;

Ante este panorama, ahora es más clara que en muchas ocasiones anteriores la justificación de que el Gobierno nacional haga uso de todos los recursos legales y legítimos a su potestad para adoptar medidas extraordinarias de emergencia con miras a enfrentar los impactos derivados de la pandemia del COVID-19.

La implantación de un impuesto extraordinario al patrimonio de las personas ricas para contribuir a la financiación de medidas sociales y económicas de emergencia como la renta básica a los hogares pobres y vulnerables resulta indiscutiblemente justificable y prioritaria aún si se comparara con las razones y los hechos aducidos para la aplicación del denominado impuesto al patrimonio para financiar la guerra contra la subversión.

2. Los impuestos al patrimonio en 2011 y a la riqueza 2015

2.1 El impuesto al patrimonio en 2011

En este caso en particular, mediante la Ley 1370 de 2009 se creó el impuesto para el año 2011 y se distribuyó el pago en 8 cuotas “durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014, dentro de los plazos que establezca el Gobierno Nacional” (Parágrafo del Art. 5 de la Ley 1370 de 2009). En esta ley, el impuesto al patrimonio se había definido para patrimonios superiores a

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19

los \$3.000 millones con tarifas que oscilaban entre 2.4% y 4.8%.

Ahora bien, en el siguiente año se declaró por parte del Gobierno nacional el estado de emergencia económica, social y ecológica por el fenómeno de La Niña, la cual desató en todo el país un desastre natural de grandes dimensiones, entre ellas, la pérdida de la vida de “más de 200 personas, han desaparecido más de 120, han resultado heridas cerca de 250, hay 337.513 familias afectadas, 2.049 viviendas destruidas y 275.569 viviendas averiadas en 654 municipios de Colombia”, trayendo “la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales”. Y con la peculiaridad de que los sistemas de información como de registros administrativos “como el censo general y el Sisbén, no permiten focalizar las medidas y beneficios hacia las personas afectadas”.

Con base en el Decreto 4825 de 2010 se creó el impuesto al patrimonio a cargo de las PN y PJ con un patrimonio líquido poseído a 1° de enero de 2011 superior a los mil millones de pesos (\$1.000.000.000). El valor liquidado se pagaría “en ocho cuotas iguales, durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014”.

Así pues, las tarifas resultaron ser, según rango de patrimonio (en valor), las siguientes:

- Entre \$1.000 y \$2.000 millones = 1,0%
- Entre \$2.000 y \$3.000 millones = 1,4%
- Entre \$3.000 y \$5.000 millones = 2,4%
- Mayor a \$5.000 millones = 4,8%

El recaudo promedio anual de esta liquidación en los 4 años fue de \$4.4 billones (pesos corrientes) o de \$5.7 billones (pesos de 2019).

En consecuencia, la tarifa efectiva promedio alcanzó el 3.08% del patrimonio líquido para el conjunto de las personas naturales y jurídicas, y del 1,22% del patrimonio líquido para personas naturales exclusivamente. Sobresale el hecho de que la tarifa efectiva para los grandes contribuyentes llegó a ser el 3.9% (Cuadro 1).

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19

Además, es de destacar el reducido número de personas naturales y de grandes contribuyentes sujetos al impuesto al patrimonio líquido alcanzando apenas a 31,687 y 6,126 personas declarantes, que participan con el 6.5% y el 84.6% del recaudo total.

Ahora bien, siguiendo a Garay y Espitia (2019), “si se calcula la diferencia entre el Patrimonio Líquido y la Base Gravable por declaración, se observa que en 2014 ésta fue de \$9 mil millones para los Grandes Contribuyentes, de \$2 mil millones para las demás Personas Jurídicas y de \$900 millones para Personas Naturales. En otras palabras, por modalidad de contribuyente, los Grandes Contribuyentes fueron los más beneficiados en la forma como se liquidó el Impuesto al Patrimonio entre 2011 y 2014, además de haber sido los más beneficiados por las exenciones y descuentos fiscales. A nivel sectorial, una elevada proporción de los beneficios recayeron a favor del sector financiero”.

Razón por la cual, si se hubieran reducido las exenciones para aproximar el patrimonio líquido a la base gravable del impuesto, el recaudo habría aumentado sustancialmente y con una mayor equidad entre tipo de contribuyente y sector económico, al punto que podría haber generado un mayor recaudo de hasta un 33.7%, es decir, un recaudo anual total de hasta unos \$7.6 billones (pesos de 2019).

En el caso de las personas naturales el mayor recaudo por el desmonte de exenciones llegaría hasta unos \$1.54 billones (pesos de 2011) o \$2.0 billones (pesos de 2019). Por supuesto, si se hubieran aplicado tarifas progresivas respecto al valor del patrimonio líquido y a tasas mayores se podría haber logrado ostensiblemente un mayor recaudo del impuesto.

De otra parte, como se observa en los Cuadros 1 y 2, elaborados con base en los datos reportados por la DIAN respecto al Impuesto al Patrimonio de 2011 sobre personas naturales y personas jurídicas, se reafirma no sólo la concentración de la riqueza y su distribución sectorial y por tipo de contribuyente, sino además la capacidad recaudatoria del impuesto (Un mayor detalle se incluye en Garay y Espitia, 2009, capítulo 3).

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19

CUADRO 1. PATRIMONIO E IMPUESTO PATRIMONIO POR MODALIDAD CONTRIBUYENTE. AÑO GRAVABLE 2011
(Millones de \$ de 2011)

| Modalidad de contribuyente | Patrimonio líquido | Base para el impuesto | Impuesto al patrimonio | Número de Casos |
|----------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|
| Grandes contribuyentes | 314,226,008 | 259,231,855 | 12,218,319 | 6,126 |
| Demás personas jurídicas | 76,875,853 | 43,313,661 | 1,278,208 | 15,386 |
| Personas naturales | 77,071,567 | 47,309,672 | 939,376 | 31,687 |
| Total | 468,173,428 | 349,855,187 | 14,435,904 | 53,199 |

Fuente: DIAN.

CUADRO 2. PATRIMONIO E IMPUESTO AL PATRIMONIO POR SECTOR ECONÓMICO. AÑO GRAVABLE 2011
(Millones de pesos de 2011)

| Sector económico | Patrimonio líquido | Base para el impuesto | Impuesto al patrimonio | Número de Casos |
|---|--------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|
| Servicios Financieros | 142,712,642 | 82,830,010 | 3,230,120 | 18,861 |
| Minero | 62,467,548 | 60,970,499 | 2,907,777 | 553 |
| Manufactura | 56,891,805 | 51,119,998 | 2,285,596 | 3,542 |
| Electricidad, Gas y Vapor | 44,298,381 | 33,615,710 | 1,605,453 | 263 |
| Comercio | 40,012,380 | 35,968,555 | 1,390,643 | 6,391 |
| Servicio de Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones | 29,517,171 | 25,917,789 | 1,156,214 | 1,898 |
| Otros Servicios | 52,288,766 | 28,169,653 | 993,523 | 7,872 |
| Construcción | 11,973,364 | 10,733,240 | 408,894 | 2,049 |
| Agropecuario, Silvicultura y Pesca | 15,293,213 | 12,599,336 | 332,236 | 5,274 |
| Asalariados | 12,918,158 | 7,930,398 | 125,449 | 6,496 |
| Total | 468,173,428 | 349,855,187 | 14,435,904 | 53,199 |

Fuente: DIAN.

2.2 El impuesto a la riqueza en 2015

Posteriormente se aprobó la Ley 1739 de 2014 mediante la cual se estableció el impuesto a

la riqueza en los años 2015-2018. Dicha Ley 1739 creó el impuesto a la riqueza para las PN durante los años 2015, 2016, 2017 y 2018. Para cada año se definen las respectivas tarifas marginales para cada uno de los rangos (Cuadro 3 para el año 2015). El recaudo certificado por la DIAN en estos cuatro años fue de \$17.0 billones (pesos de 2019).

CUADRO 3. TARIFAS MARGINALES DEL IMPUESTO A LA RIQUEZA EN 2015

| RANGOS DE BASE GRAVABLE (EN \$) | | Ley 1739 de 2014 |
|---------------------------------|---------------------|---------------------|
| Límite inferior (1) | Límite superior (2) | TARIFA MARGINAL (3) |
| >0 | <2.000.000.000 | 0,20% |
| >=2.000.000.000 | <3.000.000.000 | 0,35% |
| >=3.000.000.000 | <5.000.000.000 | 0,75% |
| >=5.000.000.000 | En adelante | 1,15% |

3. Características básicas de la propuesta de un impuesto extraordinario al patrimonio

El impuesto al patrimonio extraordinario propuesto podría ser por una sola vez y recaería preferentemente sobre las personas naturales con un patrimonio líquido superior a \$1.000 millones. Se buscaría desmontar al máximo exenciones, deducciones y otros para así garantizar la mayor cercanía entre el patrimonio líquido y la base gravable del impuesto.

Las tarifas serían progresivas con respecto al valor del patrimonio líquido, gravando con tarifas crecientes especialmente a las personas naturales consideradas superricas y súper superricas (con patrimonios líquidos superiores a \$4.500 millones, por ejemplo).

Las tarifas propuestas según nivel de patrimonio serían así:

- De \$1.000 a \$2.000 millones de patrimonio = una tarifa del 1.0%
- De \$2.000 a \$2.500 millones de patrimonio = 1.4%

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19

- De \$2.500 a \$3.500 millones de patrimonio = 3.0%
- De \$3.500 a \$4.500 millones de patrimonio = 4.0%
- De \$4.500 a \$6.000 millones de patrimonio = 5.0%
- De \$6.000 a \$8.000 millones de patrimonio = 5.5%
- De \$8.000 a \$10.000 millones de patrimonio = 6.0%
- De \$10.000 a \$20.000 millones de patrimonio = 6.5%
- De \$20.000 a \$30.000 millones de patrimonio = 7.0%
- De \$30.000 a \$50.000 millones de patrimonio = 7.5%
- De \$50.000 a \$100.000 millones de patrimonio = 9.0%
- Mayores a \$100.000 de patrimonio = 10.0%

Con estas tarifas como escenario básico de referencia para el impuesto al patrimonio de personas naturales ricas se recaudaría un total de entre \$5.0-6.0 y \$8.0-9.0 billones en el presente año 2020.

Por último, es de recalcar que el impuesto extraordinario al patrimonio propuesto se aplicaría preferentemente a las personas naturales por considerar que ante la necesidad de promover la reactivación económica en el país al menor plazo posible, al menos en principio no convendría en este momento imponer gravámenes adicionales a las empresas en general. Ahora bien, si se optara por hacerlo se recomendaría gravar específicamente a las empresas superricas y súper superricas -del sub-decil 6 del decil 10 en adelante según nivel de patrimonio (en valor)- que de hecho han venido favoreciéndose con tarifas efectivas marginales del impuesto a la renta inferiores a las de empresas del decil 9 e incluso similares a las del decil 6-7, por ejemplo (Garay y Espitia, 2019 y 2020).

Como se mostró en el Cuadro 1, indudablemente sería un importante recaudo adicional al aquí estimado el que se podría obtener por esta vía, lo que contribuiría de manera decisiva a la financiación de medidas sanitarias, sociales y económicas de emergencia para enfrentar algunos impactos de la pandemia del COVID-19.

En el Anexo se incluyen algunas simulaciones sobre la variación del recaudo estimado con cambios en los niveles tarifarios y de su progresividad respecto al valor del patrimonio

líquido.

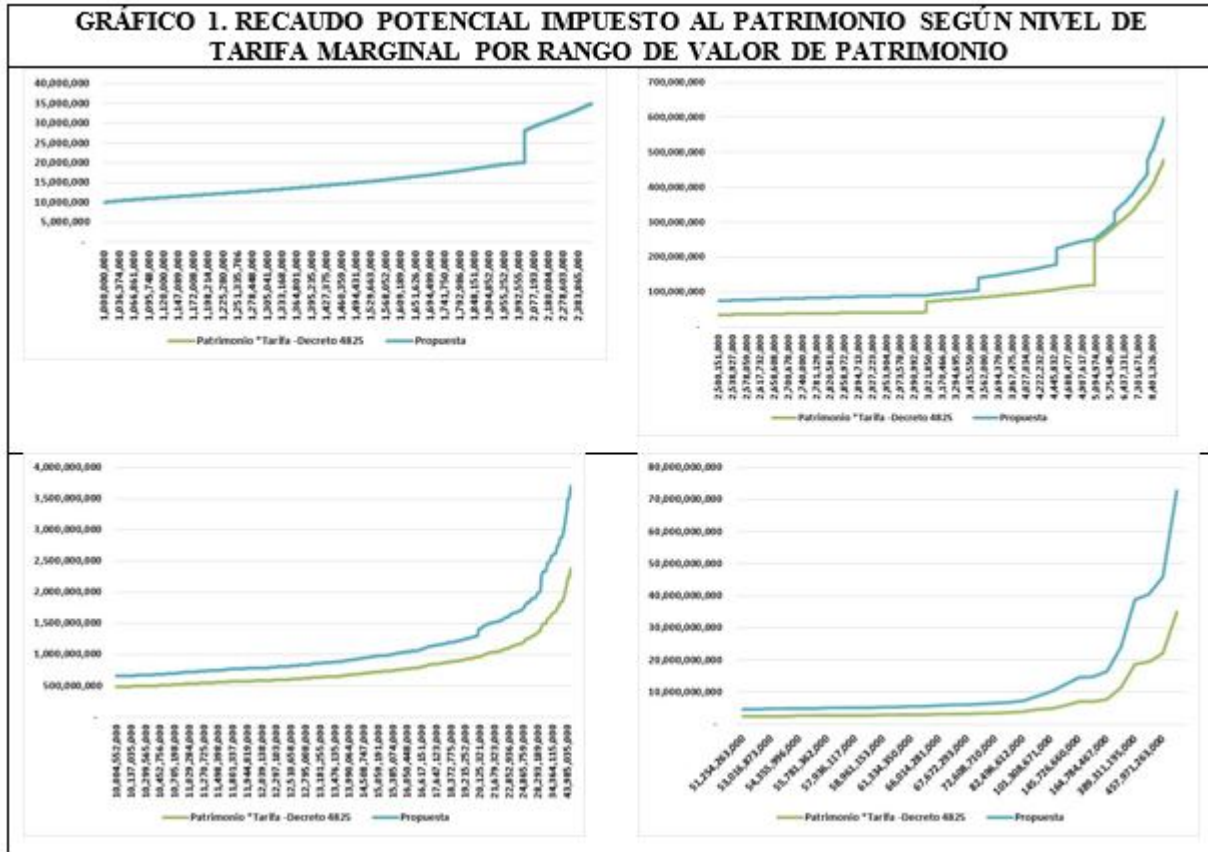
Anexo. Simulación de escenarios de recaudo del impuesto

A continuación se presentan las diferencias en el recaudo potencial de acuerdo tanto con las 12 escalas de tarifas aquí propuestas a aplicar según los niveles de patrimonio líquido, como con las 4 escalas de tarifas establecidas en el Decreto 4825 de emergencia económica de 2010, las cuales eran:

- Entre \$1.000 y \$2.000 millones = 1,0%
- Entre \$2.000 y \$3.000 millones = 1,4%
- Entre \$3.000 y \$5.000 millones = 2,4%
- Mayor de \$ 5.000 millones = 4,8%

En el primer cuadrante del Gráfico 1 se mantienen las mismas 4 escalas de tarifas del Decreto 4825 de 2010, mientras que en los siguientes cuadrantes ya se comparan las 4 escalas de tarifas del mencionado Decreto con las 12 escalas de tarifas aquí propuestas para escenarios alternativos. Escenarios caracterizados por la observancia del principio de progresividad, en el sentido de que la tarifa va aumentando por escalas según se incremente el rango de valor del patrimonio.

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19



[1] Una posición teórica crítica del papel de la desigualdad como obstáculo para el desarrollo y que ha sido ampliamente reconocida es la de Amartya Sen (Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf Inc. New York).

[2] Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Vol. 1. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre. Capítulo 2; y Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2020). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Vol. 2. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Nota de investigación 8. (en publicación).

El impuesto extraordinario a la riqueza: una fuente de financiación idónea de medidas de emergencia ante la pandemia del COVID-19

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: Kienyke