

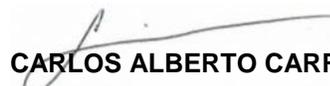
Bogotá, 06 de septiembre de 2021

Presidente  
**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia negativa para segundo debate del proyecto de ley 027 de 2021 de Cámara y 046 de 2020 Senado **“Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”**

Respetado señor presidente:

De conformidad con el encargo de la mesa directiva y en cumplimiento de la ley 5 de 1992 me permito presentar informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley 027/2021 Cámara y 046/2020 Senado **“Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”**



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN**  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes

## JUSTIFICACIÓN

### ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

El Gobierno Nacional durante lo corrido de su mandato ha manifestado la necesidad de aprobar diversas leyes de financiamiento y reformas tributarias con el objetivo crear fuentes de financiación para el presupuesto de la Nación, y en el último año, para mantener los programas creados durante la crisis ocasionada por el COVID19. En consecuencia, el primer semestre del año se presenta una propuesta con la cual se buscaba recaudar cerca de \$24 billones de pesos, metiéndole la mano al bolsillo de los colombianos de a pie y manteniendo los beneficios para el sector financiero y los grandes capitales del país.

La reforma presentada por el Ex ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, bajo el eufemístico nombre de “Solidaridad Sostenible”, causó tanto revuelo y malestar social no sólo por lo inverosímil de la misma sino por una serie de problemas coyunturales que la sociedad colombiana ha venido soportando, lo cual desencadenó una de las protestas más amplias de la historia del país. Esta anti-reforma, que atentaba contra los principios de equidad, eficiencia y progresividad, llevó a que los marchantes exigieran su retiro y efectivamente el 05 de mayo el Gobierno Nacional hace esta solicitud al congreso.

Es así, como el mismo día del retiro el Ex ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla presenta su renuncia y es reemplazado por José Manuel Restrepo, el cual desde su nombramiento prometió llegar con una reforma fiscal consensuada.

El pasado 20 de Julio es radicada la propuesta “Ley de Inversión social”, una reforma tributaria que busca resolver problemas de flujo de caja y no con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la sociedad, siendo un proyecto confeccionado al gusto de los intereses de los grandes capitales.

Mediante este proyecto se buscan introducir medidas de carácter tributario, con un recaudo que asciende a \$15.2 billones, incluyendo algunos elementos que pueden configurarse como progresivos o que pretenden cerrar brechas de desigualdad tal, y como lo indica la lógica neoliberal, característica de los gobiernos colombianos desde inicios de la década de 1990, pero que no soluciona el problema fiscal estructural que actualmente afronta el país.

## OBJETO DE LA PONENCIA

El objetivo de esta ponencia es solicitar al gobierno Nacional el archivo del proyecto de **ley 027/2021 Cámara y 046/2020 Senado “Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones”** dado que va, en contra de los principios de equidad, eficiencia y progresividad contemplados en el artículo 363 de la Constitución Política Colombiana y no soluciona el problema estructural fiscal que afronta el país.

## INCOVENIENCIA POLÍTICA

La pandemia ha puesto de precedente los grandes problemas de la sociedad a nivel global, la crisis sanitaria y social, la cual ha llevado al país a una recesión económica que se proyecta como una de las más grandes de la historia. Sin duda, la incapacidad del mundo para afrontar una pandemia de este estilo radica en la profundización del sistema capitalista y las nocivas políticas neoliberales (privatizadoras y de exenciones tributarias al gran capital) que se han venido aplicando en las últimas décadas.

El país se encuentra sumido en una crisis económica y social (sin precedentes) originada por el manejo inadecuado de la pandemia y como resultado sistemático del modelo neoliberal en la administración del gobierno y la economía nacional: los sectores salud, trabajo, producción (campo, informalidad, independientes), vivienda y educación se encuentran en estado agónico, en contraposición al sector financiero que resultó notablemente beneficiado de las medidas tomadas para afrontar la crisis.

Tan difícil es la situación que está viviendo cada uno de los colombianos, que los más recientes informes de la encuesta pulso (DANE, 2021) y de pobreza monetaria (DANE, 2021), muestran en sus resultados las consecuencias negativas que ha traído el virus y el mal manejo por parte del Gobierno de esta situación. El 51,7% de los hogares aseguran que la situación actual del hogar es negativa frente a marzo del año pasado, 34,7% de los encuestados aseguran sentirse cansados y tristes, pero uno de los peores resultados de la encuesta es que 2,4 millones de hogares comen menos de tres veces al día.

En cuanto a la encuesta de pobreza monetaria se tiene que para el 2020, 21 millón de personas se encuentran en condición de pobreza y 7.47 millones de personas en pobreza extrema. De esos 21 millones de personas se dice que sobreviven con menos de \$331.688 pesos mensuales, es decir se encuentran en la línea de pobreza y lo que es más difícil de entender es que los 7.47 millones de colombianos que se encuentran en pobreza extrema viven con menos de \$145.004 pesos al mes, es decir que sus ingresos no les alcanza para suplir las calorías necesarias para mantener una buena condición de salud y una vida digna.

En Colombia, el virus ha desnudado de manera descarnada los problemas históricos y estructurales del país, los cuales, debido a las condiciones sociales de la nación, no sólo son una versión de los problemas globales. El ineficiente y débil sistema de salud, el imperante desempleo (15.6%) y la masificación del trabajo informal (60%), los bajos salarios de los trabajadores, los exagerados privilegios económicos a las grandes empresas y el sistema financiero, el abandono del campo colombiano, los crecientes impuestos para los ciudadanos de clase media y los menos favorecidos, las masivas privatizaciones, y la desigualdad social hoy reflejada en un coeficiente de Gini de 0,54, son solo algunas de las cosas que tienen al país sin posibilidades reales de asumir seriamente la pandemia y los efectos económicos y sociales que de esta se desprenden.

Ante las insuficientes y vagas medidas que ha adoptado el Gobierno Nacional para afrontar la crisis del Covid-19, Comunes, como partido político firmante del Acuerdo de Paz y con el fin de darle un manejo rápido y acertado a la emergencia, que permita la contención expansiva y efectiva del virus, salvar la vida de los colombianos infectados y salvaguardar los derechos e intereses de los ciudadanos del común en medio de la inminente recesión económica, exige el cumplimiento inmediato del Acuerdo de Paz toda vez que este mejora la calidad de vida de los colombianos.

Frente a esta realidad, el Comité Nacional de Paro, la bancada de oposición, y distintas organizaciones sociales le plantearon al Gobierno de manera insistente implementar la Renta Básica para esos millones de colombianos sumidos en la desigualdad económica y social, pues de nada sirve que el DANE haga oficial que medio país está sumido en la pobreza mientras que autoritariamente el gobierno de Iván Duque invierte billones de pesos en armas y equipos sofisticados de guerra para reprimir a quienes reclaman pacíficamente el respeto a sus derechos.

En Colombia, la propagación del virus y su sesgado tratamiento, ha desnudado de manera descarnada los problemas históricos y estructurales del país, los cuales, debido a las condiciones sociales de la nación, no sólo son una versión de los problemas globales.

Con la situación del país, es imperativo buscar solución inmediata a los problemas estructurales mencionados y no sumar al desespero e inconformidad de la gente, que hoy continúan en las calles, un debate sobre una reforma tributaria, que podría más bien entenderse como más impuestos y una nueva afrenta de este gobierno profundamente deslegitimado.

## INCONVENIENCIA ECONÓMICA

### ➤ LA REGRESIVIDAD DEL ESTATUTO TRIBUTARIO COLOMBIANO

La política fiscal del país se ha caracterizado desde hace décadas por ser altamente regresiva. Se entiende como regresividad en los impuestos cuando quien termina pagando más, en proporción a sus ingresos o riqueza, son las personas con menores ingresos y riqueza. Hay evidencia sobre la regresividad del sistema tributario colombiano al revisar tanto los impuestos indirectos, como directos. La Constitución de Colombia, en su artículo 363, establece que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, en la práctica, el Estatuto Tributario rompe con estos criterios.

Tan evidente es esta situación en Colombia que con la visita de la comisión de expertos a principios de este año se habla de un sistema tributario disfuncional dado el proceso deficiente de elaboración de políticas fiscales que los gobiernos a lo largo de los años han asumido.

Las reformas fragmentadas se han introducido regularmente para intentar contrarrestar los desequilibrios del sistema. Estas a menudo se han materializado en gastos tributarios (disposiciones en la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios), y varias no se aplican a menudo en los países de la OCDE, debido a su carácter distorsionante (Informe de la comisión de expertos de beneficios tributarios, 2021, pág. 6)

Los impuestos indirectos en Colombia son el IVA (productos nacionales y extranjeros), el impuesto al consumo, impuesto al carbono y el impuesto a la gasolina y ACPM. Del total recaudado para el año 2019, \$157,4 billones de pesos, los impuestos indirectos representaron el 45% del total con \$70,7 billones de pesos. Estos impuestos son regresivos debido a que, como proporción de sus ingresos, afectan más a los hogares de menores ingresos y se han privilegiado por el fácil recaudo y la dificultad de evasión. La formulación de mecanismos de redistribución, como la “Compensación del IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario” del Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, no exime a estos impuestos indirectos de su carácter regresivo.

Frente a los impuestos directos, el impuesto de renta<sup>1</sup> ha sido señalado por múltiples estudios como un impuesto regresivo por la cantidad de exenciones que aún perviven en el estatuto tributario, y de los cuáles se ven beneficiados, sobre todos, las personas y las empresas con mayores ingresos y riqueza. Las rentas y complementarios representaron en 2019 el 45,2% de los impuestos recaudados (\$71,1 billones de pesos), por lo cual

---

<sup>1</sup> creado con el objetivo de gravar los ingresos generados tanto por personas naturales como jurídicas, teniendo en cuenta que dichos ingresos son susceptibles de generar riqueza, es decir, permiten capitalizarse.

estamos hablando de más del 90% de los impuestos recaudados a nivel nacional que tienen características regresivas.

Frente a los impuestos de renta, autores como Villabona y Quimbay (2017) demostraron para el periodo 2000- 2015 que existe una desigualdad horizontal significativa en estos impuestos. Al revisar distintos sectores económicos, los impuestos efectivos fueron menores por cuenta de exenciones específicas diseñadas para beneficiar ciertos grupos de interés. Dicen los autores que “un hallazgo a destacar en este estudio es la baja tributación efectiva que tienen los sectores bancario y financiero, dado que durante el periodo 2000-2015, el sector bancario pagó tan solo una TE (tasa efectiva) promedio del 16,5% y el sector financiero pagó una TE promedio del 9,8%. Los beneficios tributarios de estos dos sectores sumaron \$125,5 billones de pesos colombianos, equivalentes a USD 43.859 millones”. Mientras tanto, sectores como el comercio pagaron, en promedio 22,2% y los de Tecnología de la Información y Comunicación cerca de 19,5%. Lo cual demuestra que en el país el sector financiero tiene corona.

La regresividad no solo es horizontal, sino también vertical y afecta a las personas jurídicas. Las tarifas de renta para las empresas no son diferenciales por niveles de ingresos de estas, sino que se establece un único nivel en proporción a sus ingresos. Esta realidad implica el pago que realiza cada empresa es igual en proporción a sus ingresos, y no contiene un criterio de progresividad para que sean las empresas más grandes y con mayores rentas las que aporten proporcionalmente más. Pero esta situación se agrava al incluir en el análisis las exenciones tributarias concedidas a las personas jurídicas.

Los académicos Jorge Enrique Espitia y Luis Jorge Garay (2019) demostraron con datos de declaraciones de renta presentadas a la DIAN en el año 2017 que, como se muestra en la siguiente tabla No.1, mientras las personas jurídicas del decil 1 con menores ingresos pagaron una tarifa efectiva respecto a los ingresos brutos menos costos promedio del 10%, las personas naturales del decil 10 pagaron 2,1% en promedio del mismo impuesto de renta. Y al evaluar al 0,1% de las empresas con mayores ingresos, su tarifa efectiva apenas fue de 3,68%.

**Tabla 1 Tarifas efectivas del impuesto de renta a personas jurídicas por decil de ingresos.**

Año gravable 2000					Año gravable 2017				
Millones de pesos corrientes					Millones de pesos corrientes				
Decil	Ingresos Brutos (IB)	Impuesto a cargo (IC)	Impuesto a cargo frente a Ingresos brutos (IC/IB) (%)	No. Casos	Decil	Ingresos Brutos	Impuesto a cargo	Impuesto a cargo frente a Ingresos brutos (IC/IB) (%)	No. Casos
1	0	7.982		34.026	1	50	59.989		100.435
2	99	782 <sup>87</sup>		2.548	2	146	2.446		2.112
3	41.373	7.776	18,8%	18.190	3	61.023	27.401	44,9%	30.317
4	217.347	13.191	6,1%	18.255	4	843.510	59.049	7,0%	46.091
5	561.405	23.731	4,2%	18.255	5	2.679.990	111.803	4,2%	46.091
6	1.183.394	37.336	3,2%	18.255	6	5.921.454	218.310	3,7%	46.092
7	2.364.085	62.325	2,6%	18.255	7	11.908.563	404.314	3,4%	46.091
8	4.937.779	107.801	2,2%	18.255	8	24.082.906	762.529	3,2%	46.091
9	12.482.474	227.793	1,8%	18.255	9	58.200.008	1.643.620	2,8%	46.092
10	280.722.208	4.718.004	1,7%	18.255	10	1.653.956.433	33.963.500	2,1%	46.091
<b>Total</b>	<b>302.510.164</b>	<b>5.206.722</b>	<b>1,7%</b>	<b>182.549</b>	<b>Total</b>	<b>1.757.653.886</b>	<b>37.256.395</b>	<b>2,1%</b>	<b>460.912</b>
Fuente: Declaraciones de renta y complementarios (F-110). Coordinación de Estudios Económicos -SGAO- DGO- DIAN.					Fuente: Declaraciones de renta y complementarios (F-110). Coordinación de Estudios Económicos -SGAO- DGO- DIAN.				
Fecha de corte: Octubre 23 de 2018									

Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por De justicia: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

La tarifa única del impuesto de renta a las personas jurídicas no es progresiva, e impide diferenciar entre el tamaño de las empresas. En países como Corea del Sur, Canadá, Australia, Reino Unido, entre otros, existe diferenciación para las personas jurídicas por volumen de ventas, ingresos o por sectores. Sin embargo, para el caso colombiano el porcentaje es igual, tanto para las microempresas, como para las grandes empresas.

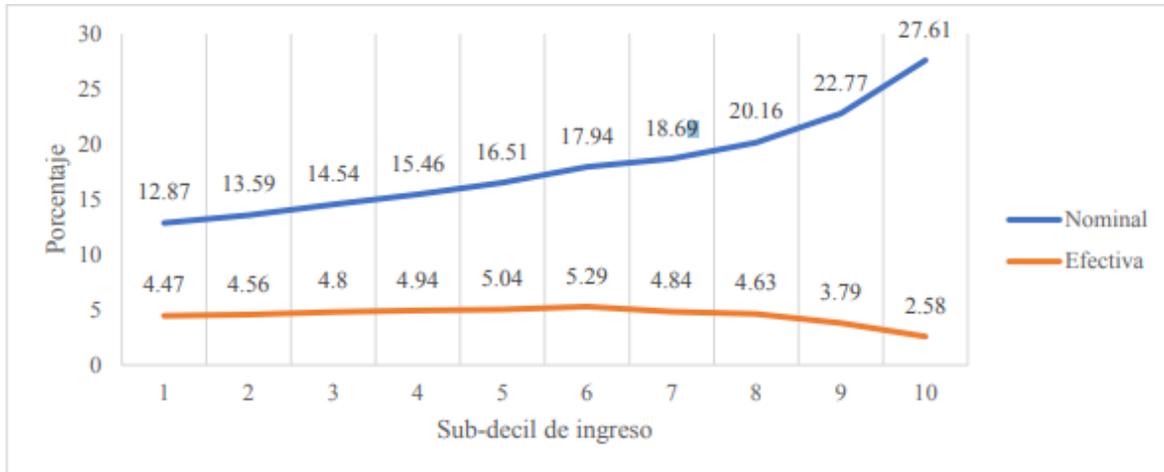
**Tabla 2 Legislación comparada de impuestos de renta diferenciales**

Pais	Tarifas	CRITERIOS
Corea del sur	10%, 20%, 22%, o 25%	Ingresos a nivel mundial
Canadá	10% 28%, 38%	Impuestos federales y ubicación
Australia	27.5%, 27%, 26%, 25%	Reducido en el tiempo
Reino unido	8%, 10%, 19%, 30%	Por sector
Sudáfrica	0%, 7%, 21%, 28%, 0%-3%	Por ingresos o volumen de ventas + impuesto alternativo
Indonesia	1%, 25%	Volumen de ventas más posible descuento de 50%
China	10%, 25%	Por ingresos
Malasia	18%, 24%	Por ingresos
Pakistán	Del 20% al 24% y del 25% al 29%	De acuerdo al tamaño de la empresa.

Fuente: Suárez, A., Martínez, M., Luna, L. (2018). La desigualdad de las empresas en Colombia. Propuesta presentada a la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Lo mismo ocurre con el impuesto de renta a personas naturales. Como lo muestra la siguiente gráfica, entre el 10% de los declarantes de renta más rico del país, si bien la tarifa nominal del impuesto de renta es progresiva, en la práctica, debido a la capacidad que tienen las personas de mayores ingresos de usar mayores beneficios tributarios, la tarifa efectiva es plana a lo largo de la distribución de ingresos y es incluso menor a las demás para el 0,2% de las personas más ricas del país.

**Gráfico 1 Tarifa efectiva y tarifa nominal del impuesto de renta a personas naturales dentro del último decil de declarantes de renta**



Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por De justicia, con información de: GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 112. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Así, como resultado de lo anterior y como lo muestra la siguiente tabla, la concentración de los ingresos medido por el coeficiente de Gini entre las personas del decil 10 permanece casi intacto antes y después de impuestos.

**Tabla 3 Concentración de ingresos en el decil 10 en personas naturales y Gini antes y después de impuestos para los años 2000 y 2016.**

	2000		2016	
	Antes de impuestos	Después de impuestos	Antes de impuestos	Después de impuestos
Concentración del decil 10 de ingresos	59,0%	59,3%	40,4%	39,6%
Coeficiente de Gini	0,649	0,6491	0,482	0,479

Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por De justicia, con información de GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 178. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

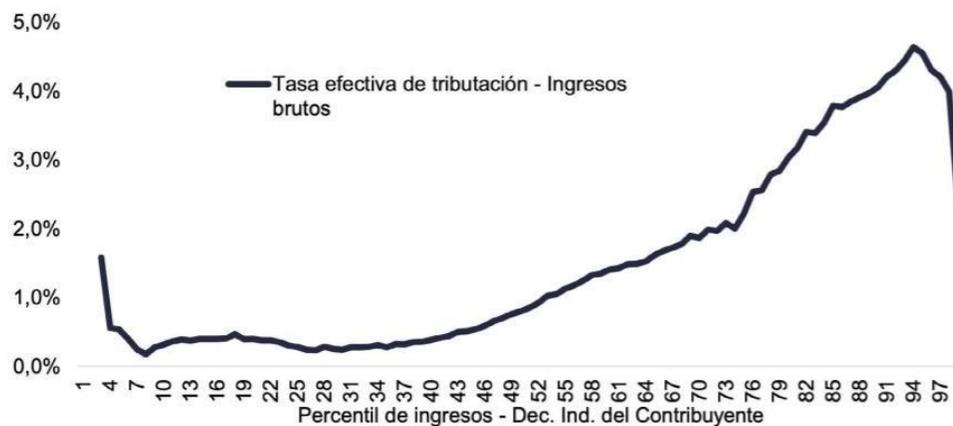
Otro impuesto que también contribuye a la regresividad del sistema tributario es el de los dividendos. Según, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria “la exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital benefician a quienes tienen más capacidad de tributar. El favorable tratamiento tributario de los dividendos es uno de los factores que explica la reducida capacidad redistributiva del impuesto de renta” (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria p.111). En efecto, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, usando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos y Hogares, el 96% de los hogares que reciben dividendos pertenecen al

10% más rico de la población, el 78% de los que reciben dividendos pertenecen al 2% más rico y el 60% al 1% más rico<sup>2</sup>.

Además, como resultado del estudio realizado por la comisión de expertos en beneficios tributarios la siguiente gráfica muestra algo bastante interesante

**Gráfico 2 Obligación efectiva de tributación sobre las rentas percibidas por personas naturales como un % de las rentas totales, 2018**

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



Fuente: (Informe de la comisión de expertos de beneficios tributarios, 2021, pág. 172)

Al ordenar las personas de menor a mayor ingreso, en el percentil 1, que corresponde al de la población con menores ingresos se tiende a tener una tasa de tributación cercana al 2% y el percentil 90 corresponde a las personas con mayores ingresos, es decir, 10% de los “súper ricos” del país se tiende a tributar en la misma proporción, lo cual refuerza la regresividad del sistema tributario.

Las tasas efectivas de tributación son bastante bajas debido a los generosos GT<sup>3</sup>. De hecho, las TET no incrementan por encima del 2% hasta el séptimo decil, y después aumentan gradualmente hasta un poco más de 4% antes de caer aproximadamente un 2% para el 1% de los contribuyentes más ricos de Colombia. (Informe de la comisión de expertos de beneficios tributarios, 2021, pág. 172)

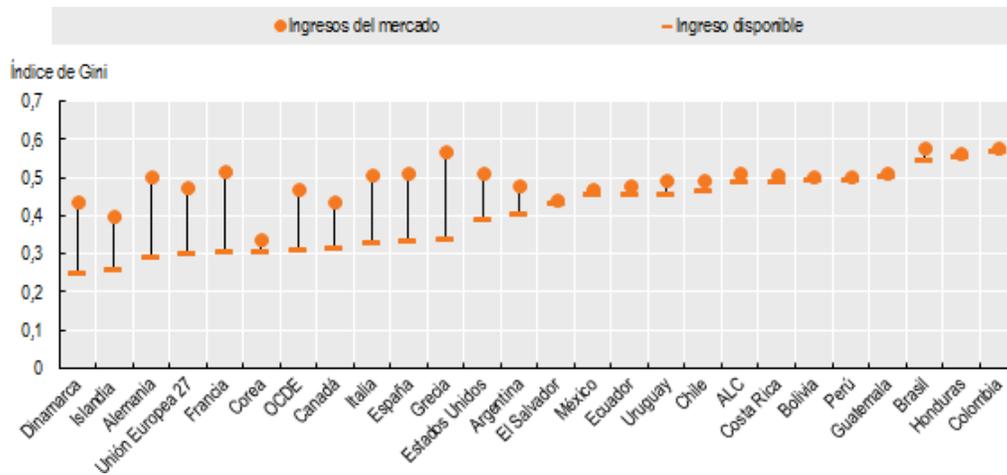
Por todo lo anterior, como se observa en la siguiente gráfica, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, la desigualdad de ingresos en Colombia solo se reduce de

<sup>2</sup> <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

<sup>3</sup> Los Gastos Tributarios son disposiciones en la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios

manera bastante marginal una vez se toman en consideración los impuestos y las transferencias por parte del Estado.

**Gráfico 3 IMPACTO DE LOS IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA, LA UNIÓN EUROPEA Y ALGUNAS ECONOMÍAS DE LA OCDE**



Fuente: OCDE (2019)

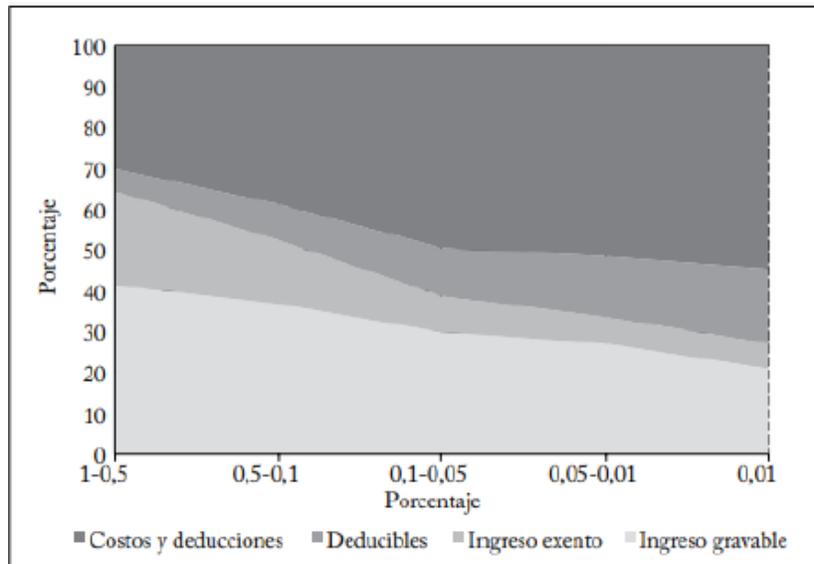
Tanto la OCDE (2015) como la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) han insistido en la importancia de limitar los diferentes tipos de beneficios tributarios de los que gozan las empresas pues estos no solo contribuyen a la inequidad del sistema, sino que además también son ineficientes.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2019<sup>4</sup>, el costo fiscal de los beneficios al impuesto de renta de las empresas en el 2018 fue de \$4.8 billones de pesos. Por cuenta de ello, según un estudio de Jairo Villabona y Carlos Quimbay, investigadores de la Universidad Nacional, la tasa efectiva de tributación promedio de las personas jurídicas en el 2015 fue del 17,3%, la tasa efectiva del sector minero del 26%, el sector financiero del 9.8%, y la del sector bancario del 16,5%.

Además de privar al Gobierno de recursos importantes y facilitar la elusión fiscal, en el caso colombiano, estos beneficios no parecen haber tenido ningún impacto positivo significativo sobre la economía del país. Según Meléndez y Galindo (2010), la deducción por inversión en activos fijos entre 2004 y 2007 no permite explicar el aumento en las tasas de inversión observado durante ese periodo.

<sup>4</sup> El Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2020, al no incluir el gasto tributario asociado al impuesto de renta, es incompleto.

**Gráfico 4 Ingreso gravable y no gravable de los grupos de ingreso más altos, 2010**



Fuente: ALVAREDO, Facundo & LONDOÑO VÉLEZ, Juliana. Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993 – 2010. Paris: Revista de Economía Institucional, vol. 16, no. 31, julio-diciembre, 2014, p. 168

Los beneficios tributarios se dividen en cuatro categorías: deducciones y gastos, rentas exentas, descuentos tributarios y los llamados ingresos no constitutivos de renta. Alvarado y Londoño (2014) muestran como los beneficios tributarios erosionan notablemente la base gravable del impuesto de renta. Tomando únicamente al decil más alto de ingresos en Colombia, la base gravable disminuye 30% al restar los descuentos tributarios y las deducciones, se reduce otro 5% como consecuencia de eliminar los ingresos no constitutivos de renta y finalmente, se sustrae otro 25% como resultado de las rentas exentas. Es decir, que los beneficios tributarios, pesan cerca del 60% de la base gravable inicial.

La DIAN con base en las declaraciones de renta de 2018 calculó el costo fiscal de los beneficios tributarios para las personas jurídicas declarantes en \$6,3 billones. De este costo, el 69,8% (\$4,4 billones) corresponde a rentas exentas; 16,2% (\$1 billón) a descuentos tributarios; y 14% (\$888 mil millones) a la deducción por inversión en activos fijos. Por su parte, los ingresos no constitutivos de renta para 2018 llegaron a un total de 37,1 billones de pesos.

Según Garay y Espitia (2019) explican que los beneficios tributarios son tratamientos discriminatorios que solo favorecen a las empresas más ricas. Berrio, Espitia y otros (2020) concluyen que no sólo disminuyen el recaudo, sino que refuerzan la concentración de la riqueza y el poder empresarial en el porcentaje de personas jurídicas más ricas. Lo cual lo convierte en una medida inequitativa y regresiva, que requiere de una reforma

inmediata para corregir los efectos adversos que viene acrecentando en materia de desigualdad y pobreza.

A esta estructura ineficaz del Estatuto Tributario se suma la debilidad Institucional de la DIAN para tomar medidas que permitan evitar y tener un efectivo control sobre la evasión y elusión tributaria, el contrabando técnico y de aquellos capitales colombianos que se encuentran en paraísos fiscales. Lo anterior, por la ineficiencia en las políticas públicas y la asignación de bajos recursos, lo cual impide que la Institución pueda ejercer la labor fiscalizadora que le corresponde.

La recuperación económica del país requiere un gasto público mayor y efectivo, que permita mantener el consumo de los hogares y reactivar la demanda a través de programas como la Renta Básica. Sin embargo, toda medida para ampliar el gasto público, implica contar con mayores recursos que sean sostenibles en el tiempo. Por lo tanto, es necesario realizar cambios en la política tributaria, que aumenten el recaudo y reduzcan la desigualdad social y económica en la distribución de los ingresos y la concentración de la riqueza en el país.

## LA PROPUESTA COMO PARTIDO

### 1. LA NECESIDAD DE UNA RENTA BÁSICA

La Renta Básica se presenta con insistencia desde hace años como una respuesta innovadora a problemas como la creciente desigualdad social, la precariedad laboral, la falta de disponibilidad de empleos para toda la población y la pobreza. Se entiende como un como “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles sean las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva” (Raventós, 2002, pág. 225).

En este contexto, la política de Renta Básica permanente se constituye en un instrumento necesario para permitir que los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que en buena parte están en cabeza de mujeres (4 de cada 10 hogares para la población general), puedan tener incondicionalmente los recursos monetarios suficientes para poder adquirir los bienes y servicios requeridos para la vida.

La propuesta que se ha venido trabajando con la ciudadanía, académicos, distintas organizaciones y algunos miembros de la bancada de oposición, pretende llegar a 7,46 millones de hogares, cerca de 30 millones de colombianos(as), para que puedan vivir con un mínimo de dignidad en medio de la situación angustiosa por la que atraviesan. La propuesta arranca con los siguientes montos:

**Tabla 4 Transferencias por número de personas por hogar**

<b>Número de Personas por Hogar</b>	<b>Transferencia por hogar</b>
<b>1</b>	\$320.000
<b>2</b>	\$360.000
<b>3</b>	\$400.000
<b>4</b>	\$440.000
<b>5</b>	\$470.000
<b>6 o más</b>	\$470.000

El costo total anual de esta transferencia corresponde a \$37. 4 billones de pesos que corresponden al 3.7% del PIB, cifra que el Gobierno Nacional puede cubrir, teniendo en cuenta que se fusionarían todos los programas asistenciales que en la actualidad se vienen ejecutando y que, por su dispersión e ineficiencia, no logran el impacto necesario.

Esta Renta Básica con el tiempo debería apuntar a constituirse en una política de Estado y no de gobierno, sin distingo de capas sociales; dada la coyuntura y el tiempo debería plasmarse en una política social y pública referida.

En Colombia debe existir la renta básica por las siguientes razones: Mejora el motor de la economía, mejora los indicadores de cobertura en salud, disminuye los indicadores de violencia intrafamiliar mejora los niveles de tributación, reduce las desigualdades sociales, mejora el bienestar social de los habitantes y la independencia económica que proporcionaría la Renta Básica supondría una suerte de contrapoder doméstico contra las relaciones de dominación de género y daría a las mujeres un status negociador más fuerte, especialmente a las que tienen salarios muy bajos o dependen de una pareja masculina.

Antes de la pandemia existían según DANE 5.800.000 micronegocios en Colombia, a febrero de este año hay 5.300.000, es decir que desaparecieron 500.000 establecimientos (teniendo en cuenta que estos micronegocios hacen parte de las MiPymes las cuales generan más del 80% del empleo en Colombia). Esto es sólo una pequeña muestra de los efectos devastadores que ha generado la pandemia y el confinamiento del país, la destrucción de miles de empleos, la profundización de la desigualdad social y la pobreza.

Es momento de que el Gobierno Nacional actúe en favor de los miles de hogares colombianos que hoy necesitan una renta básica que contribuya a su bienestar y al aumento de su capacidad de producción y compra.

## 2. SOBRETASA AL SECTOR FINANCIERO

Según la Contraloría General de la Nación (2021), en el año 2019, el sector financiero dejó de pagar \$2,1 billones de pesos en impuestos. Según la Comisión de expertos de beneficios tributario (2021), el sistema financiero es el sector con menor tasa efectiva de tributación. Es por esto, que el Gobierno debería hacer una reforma donde se supriman los beneficios a este sector, lo que permitiría obtener recursos para la financiación de la Renta básica. Por ello, desde comunes proponemos que la sobretasa para este sector sea del 4%.

## 3. IMPUESTO DE RENTA PARA ZONAS FRANCAS

En la primera década del 2000 el impuesto de renta a las zonas francas era de un 35%, el cual en los respectivos gobiernos de la época se fue ajustando a un 15% generando amplios beneficios a estos parques industriales, fue en el año 2016 en la Reforma Tributaria que este porcentaje de renta se ajustó a un 20%.

No obstante, los beneficios tributarios actualmente son: 0% IVA y aranceles en bienes extranjeros y 0% de IVA en bienes nacionales, los cuales en la actual ley de financiamiento no son modificados ni objeto de cambio. Resaltamos que no se encuentra información sobre las utilidades generadas por las Zonas Francas para poder proyectar un rubro estimado con el cual participa dentro del recaudo tributario, para establecer las utilidades de este amplio sector en Colombia es complejo toda vez que este gremio se comporta como un paraíso Fiscal donde no se tiene acceso a información financiera detallada, motivo por el cual no se tiene certeza del impacto fiscal que esto representa para los ingresos corrientes de la Nación, sin embargo, y pese a aquella dificultad se considera importante aumentar el tributo en renta a las zonas Francas.

La propuesta está encaminada a incrementar el porcentaje de Renta y no del IVA, se sustenta en la progresividad que tiene el impuesto de Renta por ser un impuesto Directo

el cual debe ser la base de la reforma tributaria, la actual Ley de Financiamiento recae sobre los impuestos indirectos en particular hacia el IVA, de modo que es altamente regresiva. La estructura actual de la Ley de Financiamiento mantiene y contempla exenciones fiscales para las empresas generando inequidad estructural, dichos beneficios en pocas empresas aumentan la desigualdad social.

#### 4. MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO

Modifíquese el impuesto al patrimonio a personas naturales y jurídicas de tal manera que las tarifas establecidas en el estatuto tributario tengan un carácter progresivo como se muestra en las siguientes tablas:

- Para las personas naturales:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o igual a 84.253	Menor a 140.422	(Patrimonio menos <b>84.253</b> UVT) *1%
Mayor o igual a 140.422	Menor a 280.844	Patrimonio menos 140.422 UVT) *1.5% + <b>562</b> UVTs
Mayor o igual a 280.844	Menor a 702.109	Patrimonio menos 280.844 UVT) *2% + <b>2.668</b> UVTs
Mayor o igual a 702.109	Menor a 1.404.218	Patrimonio menos 702.109 UVT) *2.5% + <b>11.093</b> UVTs
Mayor o igual a 1.404.218	Menor a 2.106.327	Patrimonio menos 1.404.218 UVT) *3% + <b>28.646</b> UVTs
Mayor o igual a 2.106.327	Menor a 2.808.437	Patrimonio menos 2.106.327 UVT) *3,5% + <b>49.709</b> UVTs
Mayor o igual a 2.808.437 en adelante		(Patrimonio menos 2.808.437 UVT) *4% + <b>74.283</b> UVTs

- Para las personas jurídicas:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o igual a 1.207.628	Menor a 2.190.581	(Patrimonio menos 1.207.628 UVT) *4%
Mayor o igual a 2.190.581	Menor a 3.454.377	Patrimonio menos 2.190.581 UVT) *4,5% + 39.318 UVTs
Mayor o igual a 3.454.377	Menor a 17.665.066	(Patrimonio menos 3.454.377 UVT) *5% + 96.189 UVTs
Mayor o igual a 17.665.066	Menor a 42.126.548	Patrimonio menos 17.665.066 UVT) *5,5% + 806.723 UVTs

Mayor o igual a 42.126.548 en adelante	Patrimonio menos 42.126.548 UVT) *6% + 2.152.105 UVTs
--	---

## 5. CREACIÓN DEL IMPUESTO PARA LAS BEBIDAS ENDULZADAS

Esta propuesta se centra en gravar el conjunto de las bebidas endulzadas y con aporte calórico, las cuales tienen dentro de su contenido endulzantes al azúcar, aspartamo, acesulfamo, sacarina, jarabe de Maíz (fructosa de alta densidad), sacarosa químicamente pura, entre otros, dado el impacto negativo que tienen estas bebidas en la salud de las personas.

Los recursos que se obtengan de esta propuesta estarán destinados al fortalecimiento de la salud pública del país.

Con esta propuesta y revisando los beneficios tributarios de la reforma pasada se recaudarían cerca de \$15.9 billones como se detalla a continuación:

Tabla 5 Recaudo Propuesta Comunes

Recaudo estimado propuesta		
Concepto	Recaudo estimado	%PIB
Sobretasa al Sector Financiero	\$ 900.000.000.000	0,09%
Impuesto de Renta para Zonas Francas	\$ 800.000.000.000	0,08%
Impuesto al Gran patrimonio	\$ 4.000.000.000.000	0,40%
Revisión de los beneficios tributarios	\$ 9.500.000.000.000	0,95%
Impuesto bebidas azucaradas	\$ 700.000.000.000	0,07%
<b>Total, Estimado</b>	<b>\$ 15.900.000.000.000</b>	<b>1,59%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda, Justicia Tributaria, DIAN y Cálculos propios

## CONCLUSIÓN

Desde Comunes se recomienda una reforma tributaria con sentido de transformación social, económica y ampliación democrática colombiana que subyacen al Acuerdo de Paz, generando mecanismos creativos para estimular la participación de mujeres, el campesinado, comunidades negras, pueblos indígenas y la juventud entre otros.

Esta es una tarea primordial para cerrar la brecha y orientar la distribución de la riqueza hacia la inclusión social; se deben imponer cargas impositivas más altas a quienes más tienen, para contribuir a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda, y mejorar la cobertura de los servicios básicos.

PROPOSICIÓN

Le solicito a la plenaria de Cámara y Senado del Congreso de la República archivar el proyecto de ley 027/2021 Cámara y 046/2020 Senado “**Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones**”



**CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN**  
Representante a la Cámara  
Partido Comunes