

# TRIBUTACIÓN Y EQUIDAD EN COLOMBIA<sup>1</sup>

Roberto Steiner

Alex Cañas

Marzo de 2013

## RESUMEN

En este trabajo se analiza qué tan equitativos son los impuestos más importantes en términos de recaudo para el Gobierno Nacional, IVA e impuesto de renta. En el caso del IVA, se estudian, a partir de técnicas no paramétricas, los efectos de la estructura tributaria sobre la distribución del ingreso y el recaudo al nivel de los hogares. En el impuesto sobre la renta, el análisis se divide entre personas jurídicas y naturales. En ambos casos se destaca el papel jugado por los beneficios tributarios sobre la capacidad recaudatoria y sobre la equidad. Además, se simulan algunos escenarios de reforma, identificando sus efectos distributivos y fiscales. Mostramos que la estructura del IVA es regresiva y que existe un potencial redistributivo importante si se gravan los bienes a una tarifa única, con devoluciones a los hogares más pobres. En renta se destaca una gran concentración del recaudo en las empresas, además de fuertes inequidades horizontales. En particular, los umbrales de declaración, el tramo exento del impuesto y las exenciones, deducciones y descuentos, explican que el recaudo en las personas naturales sea bajo. Finalmente, en la sección de recomendaciones se exponen los aspectos que deberían tenerse en cuenta hacia futuro para mejorar la equidad del sistema a partir de los avances de la reforma de 2012.

---

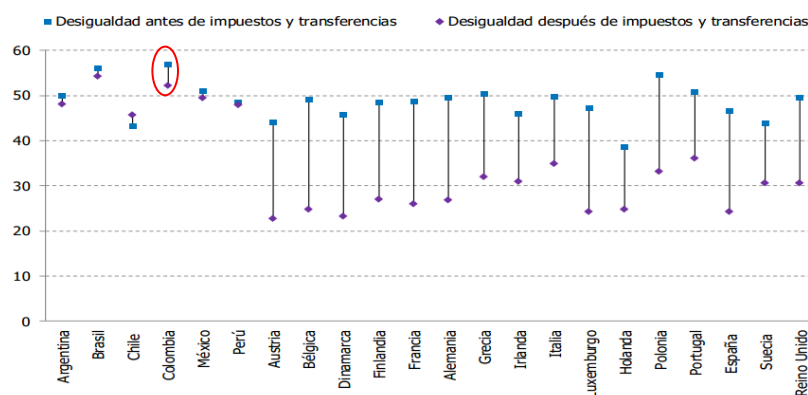
<sup>1</sup> Este documento hace parte de la Misión de Movilidad Social y Equidad. Los autores agradecen a Gabriel Piraquive y a Nancy Daza de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación por los valiosos comentarios que han hecho en calidad de auditores de este trabajo. También se agradecen los comentarios de Armando Montenegro, Marcela Meléndez, Guillermo Perry, Horacio Ayala, Juliana Londoño, Nicolás Pérez y los de los asistentes a seminarios en Fedesarrollo y en Econ Estudio. "Este estudio fue financiado y preparado en el marco de la Misión de Equidad y Movilidad Social del Departamento Nacional de Planeación. Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no deben ser atribuidas al Departamento Nacional de Planeación."

## INTRODUCCIÓN

Colombia es el país más desigual en términos de ingresos de Suramérica y el cuarto de Latinoamérica y el Caribe (LAC), superado sólo por Haití, Guatemala y Honduras. Tal y como sucede en casi toda la región, esta situación tiene el agravante de darse en un contexto de baja movilidad social: inter-generacionalmente los pobres suelen ser siempre los mismos. Mientras la desigualdad –por lo menos la que captura el Índice de Gini– disminuyó durante la pasada década en casi toda la región –entre 2000 y 2009 el Gini se redujo de 0,63 a 0,58 en Brasil, de 0,57 a 0,52 en Chile y de 0,53 a 0,47 en Perú<sup>2</sup>-- en Colombia se mantuvo alrededor de 0,58, si bien la pobreza se redujo de 35,9% en 2002 a 23,2% en 2010<sup>3</sup>. La desigualdad tiene serias implicaciones económicas y sociales, incluidas un menor crecimiento<sup>4</sup> y un mayor nivel de criminalidad<sup>5</sup>.

El mejoramiento de la distribución de los ingresos, y no solo la reducción de la pobreza, surge como uno de los objetivos prioritarios de la política pública en general y de la política fiscal en particular. Sin embargo, tal y como lo ilustra la OECD (2009), en LAC la re-distribución del ingreso que resulta de la política fiscal ha sido apenas marginal. El **Gráfico 1** muestra que la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini) producida por el mercado (valga decir, antes de considerar impuestos y transferencias fiscales) no es muy diferente si se compara Europa con LAC. A manera de ejemplo, el Gini producido por el mercado en el Reino Unido (0,5) es similar al de México o Argentina. Por el contrario, una vez se tienen en cuenta impuestos y transferencias, el Gini promedio de los países europeos pertenecientes a la OECD desciende desde 0,48 hasta 0,28 mientras que en LAC el movimiento es casi imperceptible, situación que no es ajena a Colombia.

**Gráfico 1. Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias**



Fuente: OECD, *Latin American Economic Outlook 2009*.

<sup>2</sup> CEPAL, CEPALSTAT.

<sup>3</sup> Estas cifras se desprenden de la medición propuesta por la Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad establecida en 2010. Si se toma como referencia la metodología anterior, la pobreza pasa de 40,3% en 2002 a 29,5% en 2010.

<sup>4</sup> Easterly (2007), Barro (2000) y Alesina y Rodrik (1994).

<sup>5</sup> Fajnzylber *et al.* (2002).

En Colombia la ineficiencia de la política fiscal en disminuir la inequidad está explicada tanto por la incidencia y calidad del gasto público como por la estructura tributaria. Uno de los primeros estudios sobre la incidencia del gasto público fue el de Selowsky (1974), quien encontró que el gasto en educación primaria era progresivo, en educación secundaria neutral y en educación superior regresivo. Encontró además que el gasto en salud es ligeramente progresivo habida cuenta que el 60% más pobre de la población recibía 63,9% de los recursos en dicho sector. Años más tarde Vélez (1995) estudió la incidencia del gasto en el período 1974-1992, encontrando que, a pesar de que la participación de los grupos más ricos de la población en los subsidios había disminuido, el 10% más rico todavía capturaba el 35% del total. De acuerdo a dicho estudio, los subsidios destinados a financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la educación primaria y los subsidios de acueducto y alcantarillado resultaron siendo progresivos mientras que los subsidios a la educación superior y al servicio de energía eran regresivos. Lasso (2006) actualizó para 2003 los análisis efectuados por Vélez (1995) y encontró que el total de subsidios recibidos por los hogares es regresivo respecto a la diagonal de la distribución igualitaria en razón a la fuerte regresividad del gasto en pensiones, los subsidios a la educación superior y los subsidios familiares entregados por las cajas de compensación familiar.

Finalmente, Núñez (2009) muestra que la política de transferencias se encuentra muy lejos de llegar a ser un mecanismo eficiente de redistribución. A manera de ejemplo, en lo referente al gasto público previsional, que junto con el pago de intereses y el gasto militar son de los más grandes del presupuesto nacional, el 97% de los subsidios va a los dos quintiles más ricos, mientras que los dos quintiles más bajos no reciben absolutamente nada. El autor estima que para 2008 el gasto en pensiones incrementó el coeficiente de Gini en 0,016. El resultado anterior contrasta con el efecto de las transferencias monetarias directas (Familias en Acción, PPSAM<sup>6</sup>, Familias Guarda Bosques y Subsidio Familiar CCF<sup>7</sup>) que, en conjunto ayudan, a reducir el Gini en 0,0057. Pese a este interesante resultado, los recursos destinados a estos programas son muy pequeños en relación al gasto público social total. En 2010 se estima que el gasto público en pensiones alcanzó el 3,5% del PIB<sup>8</sup> mientras que al Programa Familias en Acción se destinó apenas 0.3% del PIB. Valga decir, el componente más regresivo del gasto público social es 10 veces más grande que el más progresivo.

Por otra parte, en relación a la estructura tributaria y la equidad, si bien existen varios trabajos para países desarrollados (por ejemplo, Harberger (2003) y Barnad (2009)) y algunos para países en desarrollo (por ejemplo, Goñi *et al* (2008) y Lustig *et al* (2012)), no se dispone de trabajos recientes que abarquen de forma comprehensiva la estructura tributaria colombiana. Steiner y Soto (1999) encuentran una ligera progresividad en el IVA teniendo en cuenta que en los siete primeros deciles de la población la participación del IVA en el ingreso no aumenta de forma monotónica. Ávila *et al* (2001) encuentra en su análisis del IVA que la Ley 6 de 1992 tuvo un efecto positivo, si bien pequeño, sobre la distribución del ingreso, mientras que la Ley 633 de 2000 tuvo un efecto regresivo. En relación al impuesto sobre la renta de las personas naturales, encuentra

---

<sup>6</sup> Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

<sup>7</sup> Subsidio Familiar Cajas de Compensación Familiar.

<sup>8</sup> Corresponde al gasto en pensiones del GNC.

que éste es progresivo y que la progresividad es aún mayor cuando se tiene en cuenta el impuesto pagado por las sociedades. Posteriormente Ariza y Zapata (2005) miden el efecto de la política tributaria (IVA, renta a personas naturales e impuestos sobre licores, cerveza, cigarrillos y tabaco) y de gasto sobre la distribución del ingreso utilizando la encuesta de calidad de vida 2003. Concluyen que el IVA es progresivo, lo que se explica en las tarifas diferenciales y la condición de exentos y excluidos de algunos bienes, aunque en menor grado que el impuesto sobre la renta de las personas naturales. Finalmente, Ávila y Cruz (2011) concluyen que si bien el impuesto sobre la renta de los asalariados es ligeramente progresivo, los beneficios tributarios que afectan la base de dicho impuesto generan efectos regresivos en la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo principal de este estudio es hacer una nueva evaluación de qué tan equitativo es el sistema tributario en Colombia. Con esto en mente, el trabajo se divide en cuatro capítulos, adicionales a esta introducción. En el primero se presenta una discusión conceptual sobre la relación entre los impuestos y la equidad y su disyuntiva con el criterio de eficiencia. En el segundo capítulo se hace un diagnóstico general de la estructura tributaria colombiana a partir de un análisis en dos frentes: la evolución de la carga tributaria y la evaluación de algunos impuestos a la luz de los criterios de equidad, eficiencia y simplicidad. En el tercer capítulo se proponen escenarios de reforma, identificando sus impactos fiscales y distributivos y en el cuarto se presentan las conclusiones.

## 1. Impuestos, eficiencia y equidad: aproximación conceptual

La introducción de mayor progresividad al sistema tributario con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso acarrea costos que surgen del *trade-off* que típicamente existe entre los conceptos de equidad y eficiencia<sup>9</sup>. Vale la pena empezar por recordar los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical. De acuerdo con la primera, agentes económicos similares deben tributar de manera similar. De acuerdo con la segunda, agentes diferentes deben tributar de manera diferente. Estos criterios se hacen operativos utilizando uno de dos principios: i) el *principio de los beneficios económicos*, según el cual los agentes deben tributar en función del grado en que se benefician del sistema económico. Esto equivaldría a decir que los impuestos corresponden al “precio” de los servicios públicos recibidos. Este enfoque no es muy atractivo ya que elimina la posibilidad de utilizar la estructura tributaria para afectar la distribución del ingreso. Además, su implementación es compleja pues es casi imposible identificar la magnitud de los beneficios que recibe cada individuo; ii) el *principio de la capacidad de pago*, según el cual los impuestos pagados por los agentes económicos se relacionan con su nivel de bienestar económico donde en la práctica la renta y/o el consumo son las medidas utilizadas para determinar la capacidad de pago. Es preciso señalar que estas medidas no responden a un criterio de “justicia”,

---

<sup>9</sup> Gran parte de esta sección está basada en Slemrod y Bakija (2008).

el cual es más afín a cuestiones éticas y a juicios de valor, sino que se justifican por la necesidad del sistema fiscal de tener un concepto de bienestar que pueda ser utilizado en la práctica.

De otro lado, el cobro de impuestos trae consigo costos asociados con la eficiencia del sistema económico en la medida que se modifican precios relativos y decisiones inter-temporales de los agentes económicos, alterando decisiones de consumo, ahorro e inversión. Es preciso señalar que el único sistema tributario neutral es aquel que utiliza impuestos de suma fija (*lump-sum*) que no alteran precios relativos, en el cual cada individuo paga el mismo *monto* de impuestos, no la misma tasa<sup>10</sup>. La ineficiencia introducida por los impuestos distorsionantes es medida a través del concepto de *exceso de gravamen* --medida de cuánto empeora el bienestar social con un impuesto distorsionante en comparación con un impuesto de cuantía fija, lo que equivale a preguntarse cuánto más podría recaudarse con un impuesto *lump-sum* respecto a uno distorsionante, sin afectar el nivel de utilidad del agente económico<sup>11</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que avanzar hacia un sistema menos distorsionado tiene un costo en términos de equidad vertical, pues el monto fijo que tendría que pagar cada individuo es proporcionalmente mayor para una persona con menores ingresos. Por otra parte, el principio de tributación óptima desarrollado por Ramsey (1927), según el cual es deseable imponer mayores tasas impositivas a los bienes que tienen menor elasticidad-precio de la demanda, entra en contradicción con el principio de equidad horizontal ya que para un mismo nivel de ingreso habrá diferentes tasas de tributación, en función de las diferentes canastas de consumo de cada agente. El *trade-off* entre eficiencia y equidad se resuelve de manera distinta en diferentes países, reflejo de diversidad de preferencias sociales y de equilibrios políticos. En particular, aumentar la progresividad del sistema tributario implica valorar subjetivamente qué tanto exceso de gravamen una sociedad está dispuesta a aceptar a cambio de una disminución en la desigualdad.

Siguiendo a Steiner y Soto (1999), podemos clasificar los impuestos en impuestos al gasto e impuestos al ingreso. Los primeros incluyen impuestos a las ventas, IVA, a las transacciones financieras, al comercio internacional y a bienes específicos. Los segundos incluyen el impuesto sobre la renta de las personas naturales y jurídicas, impuestos a la nómina, a la seguridad social, a la propiedad y al patrimonio. Los impuestos al consumo son menos distorsionantes que los impuestos sobre la renta, en el sentido en que los primeros no distorsionan las decisiones inter-temporales en la misma medida que los segundos. De otra parte, los impuestos al gasto son más regresivos que los impuestos a la renta, en tanto una persona pobre consume una proporción más elevada de su ingreso que una persona rica, bajo la misma tasa impositiva.

---

<sup>10</sup> Cualquier impuesto, incluso el *lump-sum*, afecta la conducta del individuo por el simple hecho de reducir su renta disponible. La distorsión está relacionada con el efecto sustitución al alterarse los precios relativos entre los bienes gravados y los no gravados (o entre bienes que pagan diferentes impuestos).

<sup>11</sup> El exceso de gravamen depende de los efectos sustitución entre el bien gravado y los no gravados y de la elasticidad de la demanda compensada al precio del bien. Se puede demostrar, además, que el exceso de gravamen aumenta más que proporcionalmente cuando aumenta el impuesto, argumento que favorece la búsqueda de bases amplias de tributación con el fin de acomodar menores tasas impositivas.

Varios estudios empíricos soportan los argumentos recién mencionados. Para los países de la OECD, Kneller *et al.* (1999) identifican como impuestos distorsionantes el impuesto sobre la renta y a las propiedades, y como no distorsionantes los impuestos al consumo. Arnold (2008) sugiere un ranking de instrumentos tributarios para promover el crecimiento a partir de la estimación de los efectos de la estructura tributaria sobre el producto de largo plazo en un panel de 21 países de la OECD que cubre el período 1971-2004. La lista está encabezada por los impuestos a las propiedades, en especial los bienes inmuebles, seguidos por los impuestos al consumo. Además, muestra como los impuestos al capital generan el mayor efecto negativo sobre el crecimiento. Por otra parte, en su revisión de la literatura empírica, Myles (2009) concluye que los impuestos al consumo tienen menor impacto sobre la variación del producto que los impuestos sobre la renta.

Por otro lado, en principio un aspecto deseable de cualquier sistema tributario es la simplicidad en la medida en que simplificar la base de un impuesto suele desincentivar la elusión y facilitar el control de la evasión. La simplicidad suele lograrse removiendo exenciones o utilizando pocas tarifas, al costo de una disminución en la progresividad. De igual forma, promover la equidad vertical incrementando tasas marginales aumenta el incentivo a invertir tiempo y dinero en crear complejos sistemas de evasión y elusión. De aquí se desprende que el principio de equidad resulta generalmente inconsistente con los de eficiencia y simplicidad.

En la práctica, muchos países, incluido Colombia, suelen tener esquemas tributarios altamente complejos que logran comprometer tanto la equidad como la eficiencia. La hipótesis de este trabajo es que la tensión teórica entre eficiencia y distribución seguramente no se presenta en Colombia donde, en consecuencia, puede pensarse en una reforma que, simultáneamente, avance en términos de simplicidad, equidad y eficiencia. A lo largo del documento se argumentarán estas ideas y se ilustrará cómo puede modificarse el sistema tributario actual para mejorar la distribución fiscal sin volver el sistema tributario más complejo y/o más distorsionante.

Finalmente, es importante aclarar que desde el punto de vista analítico la forma ideal de medir el grado de distorsión de un esquema tributario es analizando *la incidencia* de los diferentes impuestos. Valga decir, determinar quién en últimas paga el impuesto –una vez los que están en capacidad de trasladar la carga impositiva a otros agentes económicos lo han hecho. En la práctica no es fácil determinar la incidencia, que depende de factores tales como la organización de los mercados, la elasticidad precio de oferta y demanda, la existencia o no de fallas de mercado, la presencia o no de intervenciones en el mercado, entre otros. Este trabajo utiliza una aproximación que supone que la carga tributaria no se traslada, de manera que quien en primera instancia paga el impuesto es quien asume plenamente la carga tributaria. Es preciso señalar que este supuesto quizás no sea muy fuerte en el caso del IVA ó el impuesto sobre la renta de las personas naturales, que difícilmente pueden trasladar la carga tributaria alguien más. En cambio, evidentemente es un supuesto fuerte tratándose del impuesto a la renta de personas jurídicas.

## 2. Diagnóstico del sistema tributario colombiano

Un recorrido por la política tributaria colombiana de los últimos 20 años manifiesta un predominio del objetivo recaudatorio con el objetivo de financiar las obligaciones constitucionales adquiridas en 1991, los crecientes gastos pensionales y los mayores gastos en seguridad y defensa. Esto ha derivado en una combinación de impuestos distorsionantes --como el gravamen a los movimientos financieros (FTT), el impuesto al patrimonio y pesadas cargas a la nómina-- y la concentración de una parte importante de la carga tributaria en las empresas y no en las personas, esto último afectando la competitividad del aparato productivo y comprometiendo la progresividad de los tributos. Sucesivas reformas tributarias han alejado la estructura tributaria de los principios fundamentales de eficiencia económica, equidad y simplicidad. A lo anterior debe sumarse la imposibilidad de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC) para cerrar la brecha fiscal --con el déficit primario promediando 0,5% del PIB en la última década.

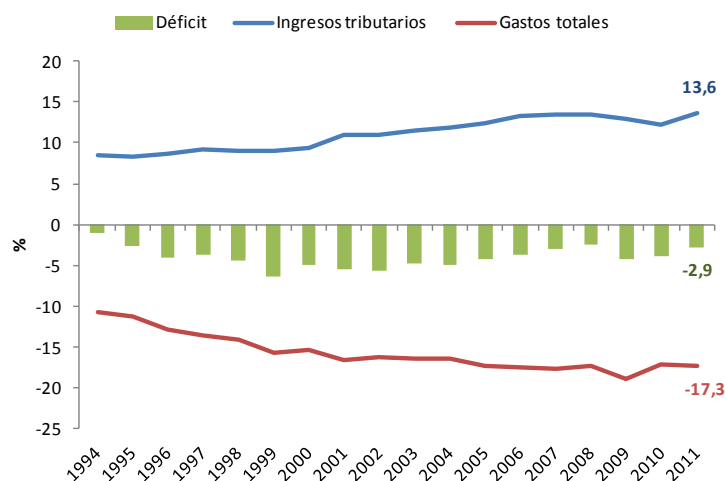
### 2.1 Evolución de la carga tributaria

Desde 1990 se han llevado a cabo trece reformas tributarias del orden nacional (ver **Anexo 1**). Si bien en su gran mayoría éstas han sido de carácter “fiscalista”, durante la última década también se buscó aumentar la competitividad por medio de estímulos tributarios. Tal es el caso, por ejemplo, de la deducción por inversión en activos fijos productivos establecida por la Ley 863 de 2003 (desmontada con la mini reforma tributaria de 2010, Ley 1430)<sup>12</sup>. En general, las reformas tributarias tuvieron un impacto positivo sobre los ingresos tributarios. Mientras en 1994 el recaudo tributario del GNC representaba el 8,5% del PIB, en 2004 era de 11,9% y en 2011 de 13,6% (**Gráfico 2**). Cabe destacar que entre 2002 y 2008 el déficit del GNC disminuyó desde 5,7% del PIB hasta 2,6%, lo que se explica en el efecto que tuvieron los altos precios del petróleo y otros productos de exportación así como el dinamismo que exhibió por la economía colombiana. Para 2009, producto de los efectos de la crisis financiera internacional, el déficit se elevó hasta 4,3% del PIB para luego descender hasta alcanzar 2,9% en 2011. Es importante resaltar que el Gobierno proyecta un déficit estructural promedio de 2,2% del PIB para (2013-2017). Ello sugiere que existe una brecha que debe cerrarse con mayor recaudo o menor gasto.

---

<sup>12</sup> Este estímulo tributario y las elevadas cargas tributarias a la nómina ayudan a entender porque entre 2004 y 2011 la inversión como porcentaje del PIB pasó de 19% a 27,1% mientras la tasa de desempleo siempre se mantuvo en dos dígitos y la de informalidad laboral por encima del 50%.

**Gráfico 2. Ingresos tributarios, gastos y déficit del GNC (%PIB)**



Fuente: MHCP.

En 2011 el IVA y el impuesto sobre la renta contribuyeron con cerca del 82% del recaudo total. Por otra parte, los recaudos del GMF se han mantenido estables como porcentaje del PIB en cerca de 0,6%<sup>13</sup>. A partir de las modificaciones al impuesto al patrimonio realizados en 2006 (Ley 1111), 2009 (Ley 1370) y 2010 (Ley 1430), donde se amplió la base y se aumentó la tarifa, el recaudo por este concepto se elevó desde 0,1% del PIB en 2006 hasta 0,7% del PIB en 2011 (Tabla 1).

**Tabla 1. Ingresos tributarios del GNC por tipo de impuesto (%PIB)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Renta	4,3	4,1	4,3	4,9	5,1	5,5	5,6	5,1	5,6	4,8	5,4
IVA interno	3,1	3,0	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,7	3,5	3,6	3,8
IVA externo	1,4	1,3	1,5	1,6	1,8	2,2	2,0	2,0	1,6	1,7	1,9
Gravámen arancelario	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7
Sobretasa a la Importaciones CIF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasolina	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Gravamen movimientos financieros	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8
Timbre	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Seguridad Democrática y Patrimonio	0,0	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,4	0,4	0,7
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Ingresos tributarios totales</b>	<b>11,0</b>	<b>11,0</b>	<b>11,5</b>	<b>11,9</b>	<b>12,4</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>13,4</b>	<b>12,9</b>	<b>12,3</b>	<b>13,6</b>

Fuente: MHCP.

<sup>13</sup> En la última reforma tributaria ejecutada en 2010 (Ley 1430), se definió el desmonte gradual de este impuesto en razón de sus efectos negativos sobre la profundización financiera.

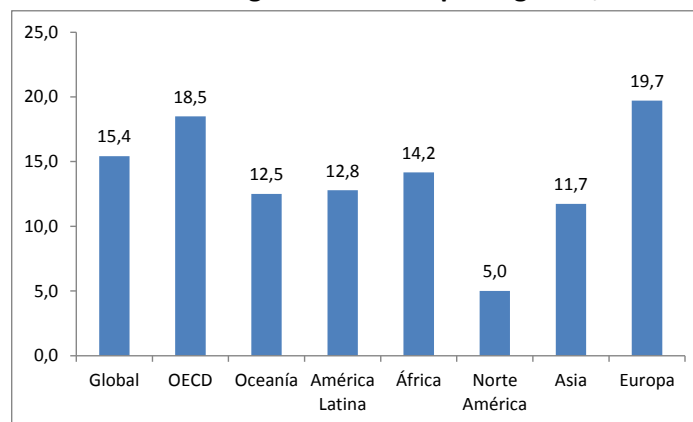


## 2.2 Análisis de la estructura tributaria

### Impuesto al valor agregado (IVA)

Si bien la utilización del IVA es generalizada, existe alta dispersión entre regiones en relación a la tarifa aplicable (**Gráfico 3**). En el conjunto de países de la OECD, donde los impuestos al consumo contribuyen con cerca del 30% del recaudo total, la tarifa del IVA exhibe una alta variación, con el promedio ubicándose en 18,5% en 2011 (**Tabla 2**). Si bien la mayoría de países presentan tarifas diferenciales, el número máximo de tarifas utilizadas es cuatro, en Irlanda.

**Gráfico 3. Tarifa general del IVA por regiones, 2011**



Fuente: KPMG international, Corporate and Indirect Tax Survey, 2011

**Tabla 2. Tarifas del IVA en algunos países de la OECD, 2011**

País	Tarifa General (%)	Tarifas diferenciales (%)	País	Tarifa General (%)	Tarifas diferenciales (%)
Islandia	26	0.0/7.0	Reino Unido	20	0.0/5.0
Dinamarca	25	0.0	Francia	20	2.1/5.5
Hungría	25	5.0/18.0	Chile	19	-
Noruega	25	0.0/8.0/14.0	Alemania	19	7
Suecia	25	0.0/6.0/12.0	Holanda	19	6,0
Finlandia	23	0.0/9.0/13.0	España	18	4.0/8.0
Grecia	23	6.5/13.0	Turquía	18	1.0/8.0
Polonia	23	5.0/8.0	Israel	16	-
Portugal	23	6.0/13.0	México	16	0,0
Bélgica	21	0.0/6.0/12.0	Luxemburgo	15	3.0/6.0/12.0
Irlanda	21	0.0/4.8/9.0/13.5	Nueva Zelanda	15	0
Austria	20	10.0/12.0	Australia	10	0,0
República Checa	20	10	Corea	10	0,0
Estonia	20	9	Suiza	8	0.0/2.5/3.8
Italia	20	4.0/10.0	Canadá	5	0,0
Eslovaquia	20	10	Japón	5	-
Eslovenia	20	8,5			
Promedio: 18,5%					

Fuente: OECD.

Colombia tiene una tarifa general de IVA del 16%. Adicionalmente, presenta siete tarifas más una gran cantidad de bienes excluidos (**Tabla 3**). Con este diseño se ha buscado introducirle progresividad a un impuesto de naturaleza regresiva.

**Tabla 3. Colombia: tarifas del IVA en 2011**

Tarifa	Descripción
0%	Productos exentos con derecho a solicitar la devolución del IVA pagado en la adquisición de insumos para su producción
1,6%	Servicios de Aseo, de vigilancia y de empleo temporal
10%	Entre otros los siguientes: avena, maíz y arroz industrial, aceite crudo de palma, cacao, chocolate, productos de galletería, bombas de aire, maquinaria agrícola, máquinas para fabricar alimentos o bebidas. Medicina prepagada, gimnasio, vigilancia, aseo, almacenamiento de productos agrícolas, arrendamiento diferente a vivienda, clubes de trabajadores y pensionados, comisiones de bolsa.
16%	Tarifa general, se aplica a todos los bienes con excepción de los excluidos o los de la tarifa diferencial
20%	Campertos nacionales o importados con valor FOB inferior a US\$3.000. Barcos de recreo y deporte fabricados o ensamblados en el país. Telefonía Móvil
25%	Vehículos automóviles cuyo valor FOB sea inferior a US\$30.000. Motocicletas con motor superior a 185 c.c.
35%	Vehículos automóviles con valor FOB igual o superior a US\$30.000. Aerodinos de servicio privado, barcos de recreo y deporte importados

Fuente: DIAN.

Al comparar la estructura del IVA de Colombia frente a la de algunos países de la región, se observa que la tarifa general se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la muestra, de 17,3% (**Tabla 4**). La diferencia fundamental con los países de la región radica en el número de tasas diferenciales. Mientras Colombia exhibe 7, en los demás países hay entre 1 y 3.

**Tabla 4. Tarifas de IVA para algunos países seleccionados de América Latina**

	Tarifa general	Número de tarifas
Argentina	21	3
Brasil	19	Por estado
Chile	19	1
Perú	18	1
Colombia	16	7
México	16	2
Venezuela	12	2
<b>Promedio de la muestra: 17,3</b>		
<b>Promedio (sin Venezuela): 18,2</b>		

Fuente: Perry et al. (2010), Steiner et al. (2012) y KPMG international

La estructura adoptada por Colombia en el cobro del IVA ha contribuido a disminuir la eficiencia en el recaudo. Ello puede determinarse a partir del concepto de *productividad* del impuesto, indicador que mide la efectividad de la recaudación dada una tarifa impositiva. Se define como la

relación entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tarifa general<sup>14</sup>. La **Tabla 5** muestra que para 2009 la productividad del IVA en Colombia se ubicó en 0,32, valor relativamente bajo si se compara con algunos países de la región y con los países pertenecientes a la OECD. Es preciso mencionar que, además de las estructura de tasas diferenciales, se estima que en 2009 la evasión del IVA en Colombia se ubicaba en 26,6%.<sup>15</sup> A manera de ejemplo, la tabla sugiere que si la tarifa general de Colombia y Canadá fuese la misma, el segundo país recaudaría (como porcentaje del PIB) casi tres veces más que el primero. O, dicho de otra forma, para recaudar el mismo porcentaje del PIB que Canadá, Colombia necesita una tarifa general 2,7 veces mayor.

**Tabla 5. Productividad del IVA de varios países seleccionados, 2009**

País	Productividad	País	Productividad
Canadá	0.86	Costa Rica	0.38
Nueva Zelanda	0.70	Reino Unido	0.38
Brasil	0.69	Uruguay	0.37
Venezuela	0.66	Australia	0.37
Israel	0.61	Holanda	0.37
Hungría	0.56	Francia	0.36
Japón	0.52	República Checa	0.36
Argentina	0.51	Grecia	0.36
Suiza	0.47	Portugal	0.36
Estonia	0.44	Eslovaquia	0.35
Corea	0.44	Bélgica	0.33
Luxemburgo	0.43	Polonia	0.33
Eslovenia	0.42	Islandia	0.33
Chile	0.41	Colombia	0.32
Guatemala	0.41	Noruega	0.32
Dinamarca	0.40	Peru	0.31
Austria	0.40	Irlanda	0.30
Alemania	0.39	Italia	0.28
Finlandia	0.39	Turquía	0.27
Suecia	0.39	España	0.25
Chile	0.38	México	0.23

*Fuente: Cálculos propios con base en información de la OECD*

<sup>14</sup> En un mundo sin evasión ni exenciones ni tarifas diferenciales, el recaudo como porcentaje del PIB debería ser idéntico a la tarifa general, en tanto el PIB no es otra cosa que el valor agregado total por una economía en un período de tiempo. En tal caso, la productividad sería igual a 1.

<sup>15</sup> Cruz (2011).

## IVA y distribución del ingreso

### Aspectos metodológicos

Con el objetivo de estimar la proporción del gasto que se destina al pago del IVA, utilizamos la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2006-2007. El análisis se realiza sobre una muestra de los 33.797 hogares (que expandidos equivalen a 10.401.615 hogares) para los que se cuenta con información completa tanto para el ingreso<sup>16</sup> como para el gasto. Para la muestra el nivel de ingreso mensual de los hogares se restringe a valores entre \$109.000 y \$86.000.000 (equivalente a un rango entre \$131.089 y \$103.427.802 de ingreso *mensual* en pesos de 2012) debido a los problemas de sub-reporte que típicamente se presentan en las encuestas de Ingresos y Gastos. Tales valores se determinaron siguiendo el proceso adelantado por Ramírez y Molina (2003), donde un ingreso de \$109.000 por hogar equivale a una cuarta parte del salario mínimo vigente de 2007, reduciendo de esta manera el sesgo de información causado por los hogares que reportan ingresos muy bajos. Adicionalmente, se eliminan los hogares con una relación gasto-ingreso superior a 2,5 con el fin de evitar la sobrestimación del gasto destinado al pago de IVA (Tabla 6).

**Tabla 6. Distribución del ingreso y el gasto por hogar (miles de pesos)**

Decil de ingreso	Hogares	Ingresos				Gastos				Relación media gastos/ingresos
		Media	Ingreso total	Min	Max	Media	Gasto total	Min	Max	
1	1.039.330	228	236.666.816	110	312	259	269.526.109	1	748	1,16
2	1.040.720	387	402.641.177	312	453	374	389.011.682	3	1.122	0,97
3	1.040.213	516	537.161.700	453	583	456	474.405.520	4	1.453	0,88
4	1.040.330	648	674.086.976	583	720	558	579.918.831	2	1.723	0,86
5	1.040.165	807	839.710.284	720	898	632	656.922.123	5	2.148	0,78
6	1.040.163	1.009	1.049.940.300	898	1.136	781	812.819.257	6	2.723	0,78
7	1.039.998	1.291	1.342.611.300	1.137	1.471	929	966.029.069	16	3.499	0,72
8	1.038.938	1.706	1.772.669.700	1.471	1.982	1.144	1.188.428.200	12	4.744	0,67
9	1.041.570	2.445	2.546.324.900	1.982	3.049	1.575	1.640.062.800	32	5.678	0,65
10	1.040.187	5.782	6.014.449.500	3.050	86.265	2.991	3.111.305.200	40	23.073	0,56
<b>Total</b>	<b>10.401.187</b>	<b>1.482</b>	<b>15.416.263.000</b>	<b>110</b>	<b>86.265</b>	<b>970</b>	<b>10.088.429.000</b>	<b>1</b>	<b>23.073</b>	<b>0,80</b>

*Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007*

La GEIH contiene información sobre la composición, distribución y cambio de los ingresos y gastos de los hogares. En particular, cuenta con información sobre el gasto para 1.071 artículos. En este estudio se emplearán las siguientes variables para analizar patrones de consumo y pago de IVA:

- : Nivel de gasto de los hogares ( $h$ ) para cada uno de los bienes ( $b$ ).
- : Nivel de gasto de los hogares ( $h$ ) para cada uno de los bienes ( $b$ ) al descontar el IVA.
- : Tasa impositiva con la que se grava el consumo de cada bien ( $b$ ).

<sup>16</sup> El ingreso empleado en este documento para la creación de los deciles corresponde al Ingreso Total por Unidad de Gasto (ITUG). Es la suma del ingreso corriente (monetario y no monetario), los ingresos ocasionales monetarios, la imputación del estimativo de arriendo de vivienda propia, el ingreso imputado por uso de vivienda para ocupantes de hecho o usufructuarios, el autoconsumo y el auto-suministro.

---

La tasa efectiva de tributación es la tasa que permite conocer la proporción del gasto de los hogares destinada al pago de un impuesto. Tal tasa se define como:

---

## Resultados

Del análisis de la estructura de gasto se observa que en el agregado de los hogares el 58,8% del gasto se realiza en bienes exentos, el 36,5% en bienes gravados con tarifa general y el 4% restante en bienes gravados a otras tarifas (**Tabla 7**). Nótese que para todos los deciles de ingreso el gasto en bienes exentos y en bienes a tarifa general alcanza no menos del 94% del gasto total del decil, de entrada cuestionando la bondad de la proliferación de tarifas.

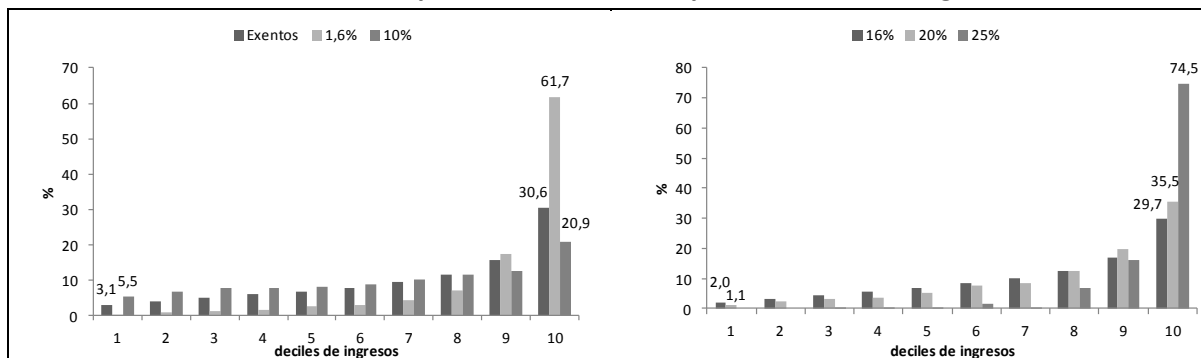
**Tabla 7. Distribución del gasto por tarifa de IVA**

TARIFA	TOTAL	Hogares por deciles de ingreso									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Exentos</b>	58.81%	66.85%	62.70%	61.44%	60.81%	58.78%	57.06%	57.89%	57.32%	56.91%	59.16%
<b>1.6%</b>	0.08%	0.01%	0.02%	0.02%	0.02%	0.03%	0.03%	0.04%	0.05%	0.09%	0.17%
<b>10%</b>	2.57%	5.19%	4.35%	4.18%	3.52%	3.16%	2.76%	2.72%	2.49%	2.02%	1.77%
<b>16%</b>	36.48%	27.35%	31.97%	33.40%	34.73%	36.88%	38.66%	38.01%	38.26%	38.60%	35.70%
<b>20%</b>	1.45%	0.59%	0.96%	0.94%	0.92%	1.14%	1.36%	1.30%	1.54%	1.77%	1.69%
<b>25%</b>	0.62%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.01%	0.12%	0.04%	0.35%	0.62%	1.51%

*Fuente: Cálculos propios*

Un aspecto a destacar es la forma como se distribuyen a lo largo de los diferentes deciles las exenciones y las tarifas diferenciales del impuesto. Si bien las exenciones se crearon con el objeto de disminuir la regresividad del impuesto, son los hogares de ingresos altos quienes más se benefician de esta política (**Grafico 4**). Casi una tercera parte del gasto total en bienes exentos de IVA es hecho por hogares en el decil más alto de la distribución del ingreso, mientras que el decil más pobre hace apenas el 3,1% del mismo. Para el caso de los bienes gravados a la tarifa de 1,6% -tasa que grava entre otros los servicios de aseo y vigilancia y el empleo temporal-- las diferencias son aún mayores: mientras el decil más rico consume 60% del total de estos bienes, el más pobre no consume prácticamente nada. La proliferación de tarifas atenta no solo contra la simplicidad sino que, además, y más preocupante aun, puede aumentar la regresividad de este tributo.

**Gráfico 4. Gasto por nivel tarifa de IVA para cada decil de ingreso**



*Fuente: Cálculos propios*

Hemos mostrado que la proliferación tarifas no tiene mucho sentido, pues en cada decil al menos el 94% del gasto se da en bienes gravados a 0% o a 16%. Adicionalmente, se señaló que el 35% de la exención se la llevan los hogares del decil más rico. Como consecuencia de lo anterior, el IVA es regresivo; los hogares más pobres presentan tasas efectivas (medidas sobre el ingreso) superiores a la de los hogares más ricos. Como se observa en la **Tabla 8**, alrededor del 4,4% del ingreso de los hogares más pobres corresponde al pago del IVA, mientras que para los hogares más ricos este pago representa tan sólo el 2,8% del ingreso del hogar. La regresividad se corrobora con el hecho que el Índice de Kakwani<sup>17</sup> es negativo y que el Gini aumenta respecto a un escenario sin impuestos, de 0,4647 a 0,5066. La **Tabla 8** también reporta la tasa efectiva de IVA calculada como el cociente entre el pago de IVA y el consumo del hogar.

<sup>17</sup> El índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, mide la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Valores negativos de este índice indican regresividad del impuesto y valores positivos indican progresividad.

**Tabla 8. Tasas Efectivas del IVA**

Estructura Actual					
<i>Decil Ingreso Hogar</i>	<i>Consumo*</i>	<i>Ingreso*</i>	<i>% Recaudo IVA</i>	<i>Tasa Efectiva Consumo</i>	<i>Tasa Efectiva Ingreso</i>
1	308	228	2.10%	3.41%	4.43%
2	439	387	3.43%	3.87%	4.24%
3	528	516	4.28%	3.96%	3.95%
4	649	648	5.38%	4.04%	3.95%
5	756	807	6.62%	4.30%	3.91%
6	919	1,009	8.43%	4.51%	3.99%
7	1,085	1,291	9.76%	4.51%	3.61%
8	1,348	1,706	12.36%	4.54%	3.47%
9	1,828	2,445	17.07%	4.66%	3.32%
10	3,425	5,782	30.57%	4.58%	2.80%
Total	1,129	1,482	100%	4.22%	3.74%
Efectos distributivos del IVA					
<i>Indicadores</i>	<i>Consumo</i>	<i>Ingreso</i>			
Coefficiente de Gini	0.4647	0.5035		0.4633	0.5066
Indice de Kakwani				0.0325	-0.0879
Indice Reynolds-Smolensky				0.0013	-0.0031
Recaudo**			\$ 23,709		
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)			6		
Productividad			34.38%		

\* Miles de pesos

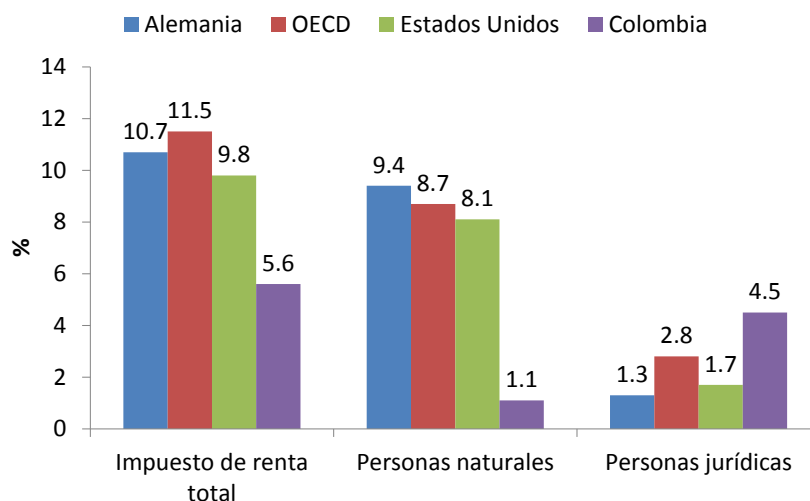
\*\* Miles de millones de pesos

*Fuente: Cálculos propios*

## Impuesto sobre la renta

En Colombia el impuesto sobre la renta aporta alrededor del 32% del recaudo tributario total, es decir, es el segundo en importancia. En términos comparativos, su peso relativo es semejante al exhibido en los países de la OECD, donde la participación promedio del tributo alcanza el 33%. No obstante, mientras en los países de la OECD el recaudo es del 11,5% del PIB, en Colombia tan sólo alcanza el 5,6%. Esta diferencia está explicada principalmente por la carga que asumen las personas naturales. En Colombia, éstas tributan cerca del 1% del PIB, mientras que en los países miembros de la OECD la carga de renta asumida por las personas naturales supera el 8% del PIB (**Gráfico 5**). Un aspecto sobre el cual profundizaremos conforme avance el documento, es la existencia en Colombia de una base tributaria muy estrecha que excluye la mayor parte la población del pago del impuesto de renta. Ello ha determinado que el recaudo de renta se concentre en las empresas (o personas jurídicas) --80% frente a 20% asumido por las personas-- lo que contrasta con la distribución de la carga en la OECD, donde el 24% lo pagan las empresas y el 76% de las personas. Elevados impuestos a las empresas --o bien porque terminan siendo trasladados a los consumidores o porque la propiedad de las empresas es muy dispersa o porque se trata de firmas pequeñas-- son menos progresivos, y ciertamente más distorsionantes, que los impuestos directos sobre las personas naturales.

**Gráfico 5. Impuesto sobre la renta en Colombia y en la OECD (2009)**

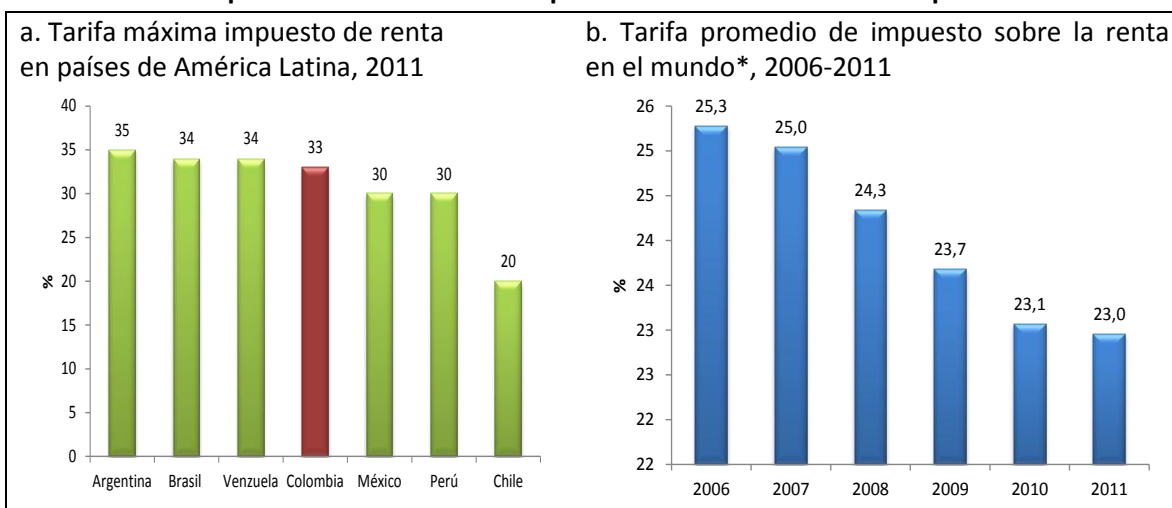


Fuente: OECD y DIAN.

### *Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas*

La tasa estatutaria que pagan actualmente las empresas en Colombia asciende a 33%<sup>18</sup>, tasa ligeramente superior a la promedio de los países más importantes de la región, ubicada en 31%, y muy superior a la promedio mundial, la cual ha disminuido en los últimos años (**Gráfico 6**).

**Gráfico 6. Comparativo de la tarifa del impuesto sobre la renta de las empresas en Colombia**



\*Incluye países con tasa cero. Si se excluyen el promedio es 24.64

Fuente: KPMG International, Corporate and Indirect Tax Survey (2011).

<sup>18</sup> La tasa de 33% que pagan las empresas es igual a la tasa marginal máxima que pagan las personas.



Los beneficios tributarios son una renuncia del Estado a la recaudación o a una parte ella con el objeto de promover la inversión en ciertas actividades, estimular el empleo o proteger la industria nacional. En ese sentido, se consideran un gasto tributario. Algunas desventajas de este tipo de estímulos fiscales son la dificultad de administrarlos y controlarlos pues fomentan la creación de complejos sistemas de evasión y elusión, distorsionan las decisiones en los mercados, generan ganancias inesperadas y obligan al fisco a mantener tasas de tributación elevadas (Stanley, 1970). En Colombia existen cuatro tipos de beneficios sobre el impuesto de renta: ingresos no constitutivos de renta, deducciones tributarias, rentas exentas y descuentos tributarios. Los tres primeros afectan la base gravable; el último disminuye el monto a pagar del impuesto.

- En relación a los *ingresos no constitutivos de renta*, podemos destacar, entre muchos, los dividendos y participaciones en sociedades, la capitalización de utilidades, la distribución de utilidades por liquidación de sociedades y el incentivo a la capitalización rural.
- La *deducción* tributaria más importante de la última década fue la deducción por inversión en activos fijos reales productivos que estuvo vigente desde 2003 hasta el año gravable 2010<sup>19</sup>. Existen además deducciones por inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas, en proyectos de inversión agroindustrial, en construcción de acueductos, en mejoramiento de fincas rurales y en inversión en librerías, entre otras. También se puede deducir el 25% del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), independientemente de la relación de causalidad con la actividad generadora de renta.
- Se consideran *rentas exentas* los servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince años siguientes a partir de 2002 así como los servicios hoteleros en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince años siguientes al 2002, por un término de 30 años. Asimismo, se considera renta exenta, por un período de quince años, la venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o recursos agrícolas. Los intereses y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública también disminuyen la base gravable, en forma de exenciones.
- Los contribuyentes del impuesto sobre la renta pueden afectar el monto a pagar del impuesto a través de los *descuentos tributarios*. Entre éstos podemos destacar el descuento por el pago del impuesto sobre las ventas en importaciones de maquinaria industrial para industrias básicas (minería, hidrocarburos, química pesada, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica); el descuento por inversión en acciones de sociedades agropecuarias; y el descuento del 40% del valor de las inversiones que realicen las empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto o alcantarillado con el objetivo de garantizar la cobertura del servicio, beneficio que no puede exceder el 50% del impuesto neto de renta. Cabe mencionar el descuento

---

<sup>19</sup> Valga señalar que algunas empresas continuarán disfrutando de este beneficio tributario en virtud de los contratos de estabilidad jurídica.

tributario establecido en la Ley 1429 de 2010 (Ley de formalización y generación de empleo), el cual permite a las empresas descontar los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina correspondientes de los nuevos empleados que tengan, entre otras, algunas de las siguientes características: i) menores de 28 años; ii) personas cabezas de familia de los niveles 1º y 2º del SISBEN; iii) personas en situación de desplazamiento.

A continuación se realizan dos ejercicios cuyo objetivo es observar el comportamiento de la tributación efectiva a partir de dos fuentes de información. La primera es la declaración agregada del impuesto de renta sobre las personas jurídicas para el 2011 publicada por la DIAN. La declaración de renta presenta a grandes rasgos los siguientes rubros: i) gastos de nómina; ii) patrimonio; iii) ingresos; iv) costos; v) deducciones; vi) renta; vii) ganancias ocasionales; viii) liquidación privada; y ix) pagos. Es importante señalar que, dado el nivel de agregación que tiene la declaración de renta, no es posible identificar cada uno de los beneficios tributarios de forma individual, es decir, sólo podremos analizar de forma agregada los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones, las rentas exentas y los descuentos tributarios. Por otra parte, la información contempla 10 sectores de la economía, una desagregación en 19 subsectores y otra para 438 actividades. El análisis de este trabajo se concentra en el nivel mas agregado.

La segunda fuente de información son las bases de datos de la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera para el período 2005-2010. A diferencia del análisis de los datos de la DIAN, donde se tiene los agregados de las declaraciones sectoriales, la utilización de estas bases de datos permite identificar con precisión el monto pagado por cada una de las empresas vigiladas por las superintendencias. La base de datos conjunta contiene una muestra inicial de unas 16.528 empresas en promedio para cada año. La información fue depurada para excluir del análisis las empresas con utilidades e impuestos negativos en el período de análisis así como empresas que representaban *outliers*<sup>20</sup> sectoriales en términos del comportamiento de la tasa efectiva de tributación. Con esto, la muestra se redujo a 13.898 empresas en promedio por año.

Finalmente, es importante mencionar que la utilización de las dos fuentes de información se justifica en la medida en que la información de la DIAN tiene como ventaja mostrar cuánto en realidad se pagó, pero involucra tres importantes desventajas que limitan considerablemente el análisis: i) la información no se encuentra disponible firma por firma; ii) los beneficios tributarios se encuentran agregados; y iii) el cálculo de la base gravable parte del concepto de renta bruta y no del de utilidad.

---

<sup>20</sup> A partir del cálculo de la tasa efectiva se eliminan las empresas que presenten una tasa superior a la unidad y las que se encuentran en el percentil 90 en términos de la misma variable.

## *Análisis de tributación a partir de la contabilidad DIAN*

En el **Diagrama 1** se ilustra la forma como se depura la renta para definir la base gravable del impuesto sobre la renta en Colombia. Cabe mencionar que se ha esquematizado el proceso de depuración de una forma ligeramente diferente a como se presenta en las declaraciones a la DIAN ya que allí tanto los gastos operacionales de administración y ventas así como otros gastos que están directamente asociados con la actividad económica (p.ej. fletes, seguros o servicios públicos) están clasificados en el rubro de deducciones<sup>21</sup>. En lo que sigue, las deducciones que analizamos se refieren exclusivamente a aquellas de carácter tributario. Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto más cercano a la utilidad real de las empresas en la depuración realizada por la DIAN es la diferencia entre los ingresos netos y los costos totales más los gastos operacionales.

**Diagrama 1. Depuración de la renta en la contabilidad tributaria**

<b>INGRESOS BRUTOS (ordinarios + extraordinarios)</b> - DEVOLUCIONES, REBAJAS Y DESCUENTOS - <b>INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA</b>
<b>= INGRESOS NETOS</b> - COSTOS TOTALES (costos de producción + gastos operacionales)
<b>= UTILIDAD</b> - <b>DEDUCCIONES TRIBUTARIAS</b>
<b>= RENTA LIQUIDA O PERDIDA LIQUIDA</b> - <b>RENTAS EXENTAS</b>
<b>= RENTA LIQUIDA GRAVABLE</b> <b>MULTIPLICADA POR LA TASA ESTATUTARIA (33%)</b>
<b>=IMPUESTO SOBRE LA RENTA GRAVABLE</b> - <b>DESCUENTOS TRIBUTARIOS</b>
<b>=IMPUESTO NETO DE RENTA</b>

*Fuente: Elaboración propia.*

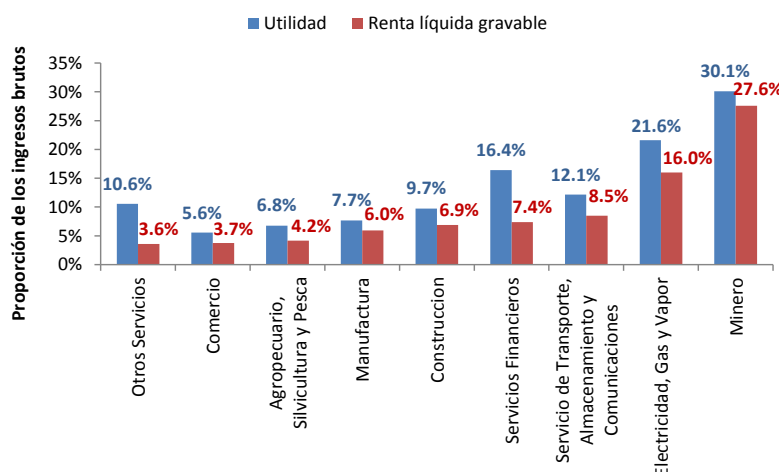
Para el 2011, el análisis de las declaraciones agregadas de la DIAN muestra que la renta líquida gravable sobre la cual se aplica la tarifa estatutaria representó en promedio el 9,3% de los ingresos brutos de los diferentes sectores de la economía, siendo más alta en el minero-energético (30,1%) y menor en los servicios diferentes a los financieros y de transporte (3,6%) (**Gráfico 7**). La caída más pronunciada a partir del concepto de utilidad hasta llegar al de base gravable se da en los sectores de servicios financieros<sup>22</sup> y de otros servicios diferentes a los financieros y de transporte.

<sup>21</sup> La confusión conceptual surge del hecho de que las empresas tributan sobre sus utilidades y no sobre sus ingresos. Sin embargo, para efectos de tener en cuenta los beneficios tributarios, la base gravable se depura a partir de los ingresos brutos de las empresas.

<sup>22</sup> Una depuración más precisa de la renta del sector financiero debería tener en cuenta que las provisiones de cartera y de leasing son en realidad un costo (y consiguientemente una menor utilidad) para el

Esto se explica principalmente en las exenciones de que disfrutaban ambos. Del total de rentas exentas de 2011, estos dos sectores capturaron el 81,5% (55,7% el de otros servicios y 25,8% el financiero). Pese a que no podemos cuantificar las participaciones de cada una de las exenciones contempladas en la ley tributaria para estos sectores, con seguridad la exención que tienen los servicios hoteleros por un período de 30 años explica gran parte el resultado en el sector de otros servicios. Por su parte, la depuración de la renta del sector financiero puede estar sustentada por alguna de las siguientes exenciones: i) exención del leasing de inmuebles construidos para vivienda con una duración no inferior a 10 años; ii) exención de los ingresos recibidos por las sociedades especializadas por concepto de cánones de arrendamiento de vivienda de interés social durante los diez años siguientes a su construcción y iii) exención de los intereses, comisiones y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública externa.

**Gráfico 7. Depuración de la renta por sector como porcentaje del ingreso bruto (2011)**



*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

Una forma alternativa de apreciar los efectos de los beneficios tributarios –valga decir, la suma de las deducciones tributarias, rentas exentas y descuentos-- es observar el comportamiento de las *tasas efectivas* de tributación<sup>23</sup>. Como es lógico, si dicha tasa se calcula como el cociente entre el impuesto neto de renta pagado y la renta líquida gravable, todos los sectores pagan una tasa cercana a la estatutaria, las no muy notorias diferencias siendo explicadas por los descuentos tributarios (**Gráfico 8, panel a**). Sin embargo, cuando se tiene en cuenta un concepto más amplio de renta --valga decir, considerando la renta líquida gravable más los beneficios tributarios-- la

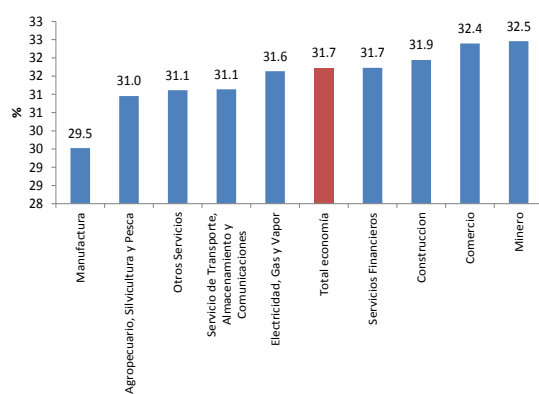
intermediario. En el 2011 las provisiones representaron cerca del 50% de la utilidad de los establecimientos de crédito.

<sup>23</sup> Se han excluido de la estimación de la tasa efectiva de tributación los ingresos no constitutivos de renta en razón a que gran parte de éstos corresponden a ingresos por dividendos y participaciones, los cuales ya tributaron en cabeza de la sociedad sobre la cual se tiene participación. Como no es posible establecer con exactitud su monto dado el nivel de agregación de los formularios de la DIAN, se ha supuesto que *todos* los ingresos no constitutivos de renta representan dividendos y participaciones.

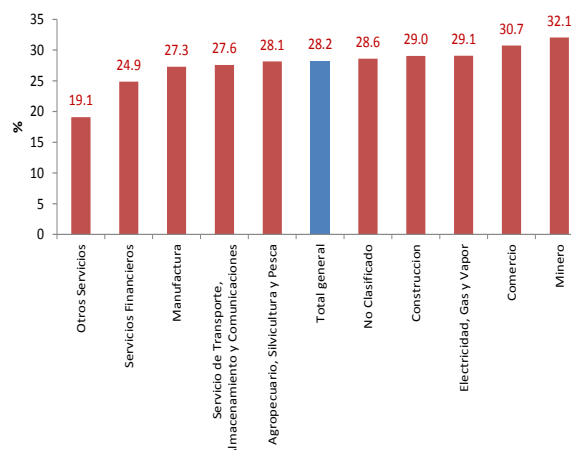
tasa impositiva efectiva varía entre 19,1% y 32,1%, siendo la menor en el sector de servicios (diferentes a los financieros y transporte) y la mayor en el minero. Por su parte, los sectores comercio, electricidad, gas y vapor y construcción presentan tasas efectivas de 30,7%, 29,1% y 29%, respectivamente (**Gráfico 8, panel b**). Para el agregado de la economía, en el año 2011 la tasa efectiva fue de 28,2%.

**Gráfico 8. Tasas impositivas efectivas por sector (2010)**

**a. Tasa efectiva medida sobre renta líquida gravable**



**b. Tasa efectiva medida sobre renta líquida gravable más beneficios tributarios**



*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

La conclusión principal de este análisis es que los beneficios tributarios son una fuente de inequidad horizontal entre sectores de la economía, distorsionan la asignación de recursos<sup>24</sup> y van en contravía del principio de simplicidad. A lo anterior se le suma un costo fiscal no despreciable. Para el año 2011 el costo fiscal de los beneficios tributarios totales sobre el impuesto de renta fue de 0,6% del PIB; 63% corresponde a rentas exentas, 21% a descuentos tributarios y 15,5% a la deducción de activos fijos<sup>25</sup> (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

Otra fuente de inequidad horizontal es el régimen de zonas francas, pues bajo éste las empresas tributan a una tasa del 15%. No existe ninguna justificación económica para que dos empresas similares en cuanto al tamaño, sector económico y ubicación, tributen a tasas diferentes. Por otro lado, los contratos de estabilidad jurídica son una puerta para perpetuar la inequidad. A través de éstos se puede asegurar la continuidad de aquellas normas, tributarias y de otro tipo, vigentes en

<sup>24</sup> Uno de los determinantes de la inversión privada es el costo de uso del capital, variable que depende del precio de los bienes de inversión, la tasa de interés real, la depreciación, los créditos a la inversión y los impuestos. Inequidades tributarias entre sectores afectan las decisiones inter-sectoriales de inversión.

<sup>25</sup> Para el año 2010 el costo fiscal de los beneficios tributarios fue de 1,2% del PIB. Por su parte, las rentas exentas, los descuentos tributarios y la deducción por inversión en activos fijos representaron 29%, 8% y 63%, respectivamente, del total del costo fiscal.

el momento de su firma y que son determinantes para la inversión. En 2011 había 63 contratos de estabilidad jurídica vigentes de los cuales una tercera parte están en manos de empresas en zona franca, con inversiones equivalentes al 3% de la inversión total de la economía (Moeller, 2012). El problema de equidad está relacionado con el tratamiento preferencial que recibiría una empresa con un contrato de estabilidad jurídica a partir del desmonte de un beneficio tributario, situación claramente identificada con el desmonte de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos a partir de la Ley 1430 de 2010.

### *Análisis de tributación a partir de la contabilidad de las empresas*

El análisis de tributación efectiva se realizará (i) para todas las empresas del sector real de la muestra, 13.319 en promedio por año en el período 2005-2010; (ii) para una sub-muestra de las 500 empresas con mayores utilidades netas antes de impuestos (UNAI); (iii) para dos sub muestras adicionales, las 50 y las 10 empresas con mayores UNAI. La tasa efectivamente pagada se define como el cociente entre el impuesto de renta y complementarios y la utilidad antes de impuestos. La diferencia respecto a las tasas efectivas calculadas con base en la contabilidad DIAN es que la utilidad antes de impuestos ahora es una base “limpia” en relación a los costos reales de la actividad. En la **Tabla 9** se presentan los resultados del análisis. En primer lugar, hay que señalar que la tasa efectiva promedio ha disminuido en relación a la de 2005 para cada una de las muestras analizadas, salvo para las 10 empresas más grandes<sup>26</sup>, donde la tasa se ha mantenido alrededor del 25%. Para 2010 la tributación efectiva promedio del universo de la muestra fue la tarifa estatutaria del impuesto (33%). No obstante, se observan tasas menores en las empresas más grandes, así: 27% para las 500 más grandes, 23% para las 50 más grandes y 27% para las 10 más grandes (**Tabla 10**).

**Tabla 9. Tasa efectiva de las firmas del sector real medida a partir de la contabilidad empresarial**

Año	# Empresas	Total empresas analizadas		500 empresas con mayor		50 empresas con mayor		10 empresas con mayor	
		Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar
2005	10,085	0.39	0.15	0.34	0.16	0.32	0.22	0.27	0.09
2006	12,864	0.40	0.15	0.33	0.14	0.29	0.15	0.30	0.12
2007	13,547	0.35	0.12	0.28	0.12	0.24	0.14	0.21	0.09
2008	13,461	0.33	0.12	0.27	0.11	0.19	0.14	0.21	0.11
2009	14,893	0.34	0.12	0.27	0.12	0.23	0.16	0.25	0.08
2010	15,061	0.33	0.12	0.27	0.11	0.23	0.12	0.27	0.09

\* Utilidad neta antes de impuesto

Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.

<sup>26</sup> Es preciso recordar que se hace referencia a las empresas con mayores utilidades en la base depurada.

**Tabla 10. Tasa efectiva de tributación de las 10 empresas del sector real con mayor utilidad neta antes de impuestos en 2010**

2010		
Razón Social	Sector	Tasa Efectiva
ECOPETROL S.A.	EXTRACCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL	0.27
COMUNICACION CELULAR S.A.	CORREO Y TELECOMUNICACIONES	0.30
OCCIDENTAL DE COLOMBIA INC	EXTRACCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL	0.29
CHEVRON PETROLEUM COMPANY	EXTRACCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL	0.36
MAYAGUEZ S.A.	PRODUCCIÓN DE AZÚCAR	0.20
RIOPAILA CASTILLA S.A.	PRODUCCIÓN DE AZÚCAR	0.18
CONSTRUCTORA CONCRETO S.A.	CONSTRUCCIÓN	0.12
ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.	INDUSTRIA DE ALIMENTOS	0.42
PRODUCTOS NATURALES DE LA SABANA S.A.	INDUSTRIA DE ALIMENTOS	0.22
RIOPAILA AGRICOLA S.A.	PRODUCCIÓN DE AZÚCAR	0.30

*Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.*

### *Impuestos sobre la renta de personas naturales*

El impuesto sobre la renta de las personas naturales tiene cuatro tramos escalonados, con una tarifa marginal para cada uno (**Tabla 11**). El primer tramo tiene una tarifa marginal de cero que aplica para ingresos entre 0 y 1.090 Unidades de Valor Tributario (UVT)<sup>27</sup>. A partir de allí se aplican tarifas marginales del 19%, 28% y 33% en cada tramo subsiguiente<sup>28</sup>.

**Tabla 11. Tarifas marginales del impuesto sobre la renta de personas naturales, 2010**

Rangos de ingresos (U.V.T)		Rangos de ingresos (\$)		Tarifa Marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	1.090	0	26.765.000	0%
1.090	1.700	26.765.001	41.744.000	19%
1.700	4.100	41.744.001	100.676.000	28%
4.100	en adelante	100.676.001	En adelante	33%

*Fuente: Elaboración propia con base en la DIAN*

<sup>27</sup> La UVT es una unidad de valor con equivalencia en pesos que permite ajustar anualmente los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la DIAN. La UVT se actualiza con el IPC para ingresos medios. Para el año 2010 la UVT era equivalente a \$24.555: El primer tramo del impuesto correspondió a ingresos anuales entre 0 y \$26,7 millones (1,09 UVTs). Analizamos el año 2010 por ser el último año para el cual disponemos de la información necesaria.

<sup>28</sup> A manera de ejemplo, supongamos que la renta líquida gravable de una persona en 2010 se estimó en \$80 millones. La DIAN estimará el impuesto a cargo de la siguiente forma: le cobrará \$0 por los primeros \$26,7 millones; \$2,8 millones, que resultan de multiplicar los ingresos comprendidos entre \$26,7 millones y \$41,7 millones por 19%; \$10,7 millones por la diferencia entre \$80 millones y \$41,7 multiplicada por 28%. El impuesto total que asumiría la persona sería de \$13,5 millones, equivalente a una tasa efectiva de 16.9%.

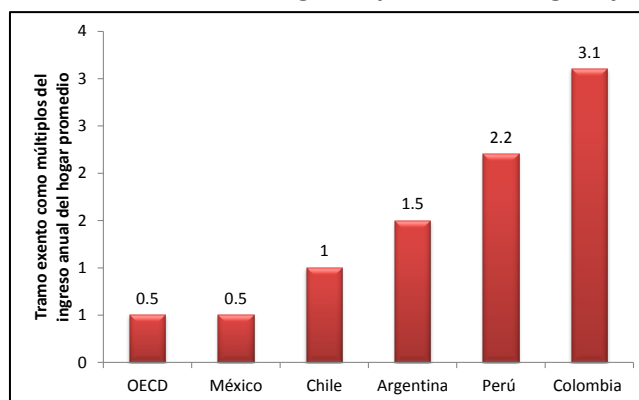
Cabe mencionar que para el año 2010 que tan sólo 4,6 millones de personas (el 20% de la población económicamente activa, estimada en 23 millones de personas) paga el impuesto sobre la renta. De estos 4,6 millones, 3,5 millones pagan el impuesto vía retenciones pero no son declarantes ante la DIAN. La condición de declarante está relacionada con el nivel de ingresos, el patrimonio, el consumo y el valor de las operaciones bancarias. Cada uno de estos criterios cambia en relación a la fuente más importante de generación de ingresos de las personas. Si los ingresos provienen mayoritariamente -- en el estatuto tributario esto equivale a decir que superen el 80%-- del trabajo asalariado o del trabajo independiente, los umbrales para declarar cambian significativamente. Para el año 2010 un asalariado no estaba obligado a declarar renta si sus ingresos totales en el año no superaban las 4.073 UVT (\$100 millones en 2010, equivalentes a \$8,3 millones mensuales). En el caso de los independientes, sus ingresos totales no debían superar las 3.300 UVT (\$81 millones en 2010, o \$6,8 millones mensuales) y para las personas de menores ingresos el límite era 1.400 UVT (\$34,4 millones o \$2,9 millones mensuales). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012) estima que la mayoría de las personas a las cuales se les hace retención pero no declaran, y en ese sentido no tienen derecho a las devoluciones, son trabajadores independientes con ingresos inferiores a \$600.000 al mes, quienes tributan cerca del 6,1% de sus ingresos, lo que genera un aumento de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 0,019.

Haya que tener en cuenta, sin embargo, que mediante la Ley 1450 de 2011 se permitió que los independientes con ingresos mensuales inferiores a 300 UVT (\$7.8 millones en 2012) tuvieran las mismas tasas de retención en la fuente que los asalariados, lo que significa que si el trabajador independiente recibe ingresos mensuales hasta por \$3,3 millones, no hay retención en la fuente. Teniendo en cuenta lo anterior, la estimación del gobierno acerca del número de personas que contribuyen únicamente vía retenciones disminuye como consecuencia de la Ley 1450 de 2011.

Si bien 1,1 millones de personas presentan declaración de renta, de éstos sólo 632 mil pagan efectivamente el impuesto. Esto se explica, en primer lugar, por la amplitud del tramo exento, es decir, el tramo donde la tarifa marginal es cero. La OECD (2010) estima que el tramo exento en Colombia es 3,1 veces el ingreso anual del hogar promedio. En términos comparativos, el tramo exento en Colombia es 6 veces superior al promedio de la OECD y 3 veces el de Chile (**Gráfico 9**). En razón a ello, es muy importante destacar que, dados los elevados umbrales para realizar la declaración de renta en Colombia, *cualquier análisis del impuesto de renta sobre las personas naturales de entrada hace referencia exclusivamente al segmento más rico de la población.*



**Gráfico 9. Tramo exento en algunos países de la región y la OECD**



*Fuente: OECD (2010)*

El número de contribuyentes efectivos se explica, en segundo lugar, por los beneficios tributarios. Al igual que para las personas jurídicas, los beneficios para personas naturales están dados por los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones tributarias, las rentas exentas y los descuentos tributarios. Entre los ingresos no constitutivos de renta podemos destacar los dividendos y las participaciones en las sociedades, los aportes obligatorios a fondos de pensiones, los aportes voluntarios a fondos de pensiones y los ahorros en cuentas AFC (Ahorro para Fomento de la Construcción). Estos últimos tres conceptos no pueden exceder el 30% del ingreso laboral, sea éste generado como asalariado o como independiente. En forma de deducciones las personas naturales pueden restar de la base gravable los aportes obligatorios a salud, los recursos destinados a la medicina pre-pagada, los pagos por educación y los intereses o corrección monetaria sobre préstamos de vivienda. Es importante señalar que, desde el punto de vista de la equidad, es imperativo cuestionar beneficios relacionados con los aportes voluntarios a pensiones y la medicina pre-pagada. Al fin y al cabo, son los deciles más ricos de la población los que pueden aprovechar estos beneficios. Por no mencionar que existe un *doble* beneficio tributario por concepto de adquisición de vivienda-- a través de una cuenta AFC y la posibilidad de deducir los intereses sobre las hipotecas.

Por otro lado, en relación a las rentas exentas, aunque la mayoría de ellas están justificadas, --tal es el caso, por ejemplo, de la exención de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, enfermedad profesional o por protección a la maternidad-- existe una exención que es generadora de inequidad horizontal en tanto discrimina en favor de los ingresos salariales y en contra de los ingresos de los independientes. Nos referimos a honorarios, comisiones y servicios. A saber, los asalariados pueden declarar como renta exenta el 25% de sus ingresos (hasta 240 UVT ó \$5,9 millones en 2010), beneficio que no está disponible para los independientes. Finalmente, es importante hacer la salvedad de que, debido a las agregaciones en las declaraciones de renta, muchos de los beneficios que favorecen a las personas naturales no pueden ser analizados de manera individual.

### *Tributación de personas naturales obligadas vs. no obligadas a llevar contabilidad*

Con el fin de analizar los efectos de los beneficios tributarios sobre la renta líquida gravable y la tributación efectiva de las personas, utilizamos información de la DIAN para personas naturales obligadas y no obligadas a llevar contabilidad para el periodo 2006-2010. El artículo 48 del Código de Comercio señala que están obligados a realizar registros contables quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio. La información corresponde a una muestra de 564.908 personas naturales, organizada en un panel balanceado. Valga decir, se cuenta con información de las *mismas* personas en *todo* el período analizado. Es importante mencionar que del total de personas en la muestra, 83.330 están obligadas a llevar contabilidad mientras las restantes 481.578 no lo están.

### *Personas naturales obligadas a llevar contabilidad*

De las 83.330 personas declarantes obligadas a llevar contabilidad entre 2006-2010, alrededor del 75% (62.920 personas aproximadamente) son contribuyentes, entendiendo como contribuyente a la persona natural que, dado el proceso de disminución o depuración de la base gravable a partir de los beneficios tributarios, se le generó un impuesto mayor a cero (**Tabla 12**).

**Tabla 12. Distribución de personas obligadas a llevar contabilidad**

Año gravable	Declarantes obligados a llevar contabilidad	No contribuyentes		Contribuyentes	
2006	83.330	19.727	23,7%	63.603	76,3%
2007	83.330	19.198	23,0%	64.132	77,0%
2008	83.330	20.411	24,5%	62.919	75,5%
2009	83.330	22.263	26,7%	91.067	73,3%
2010	83.330	23.148	27,8%	60.182	72,2%

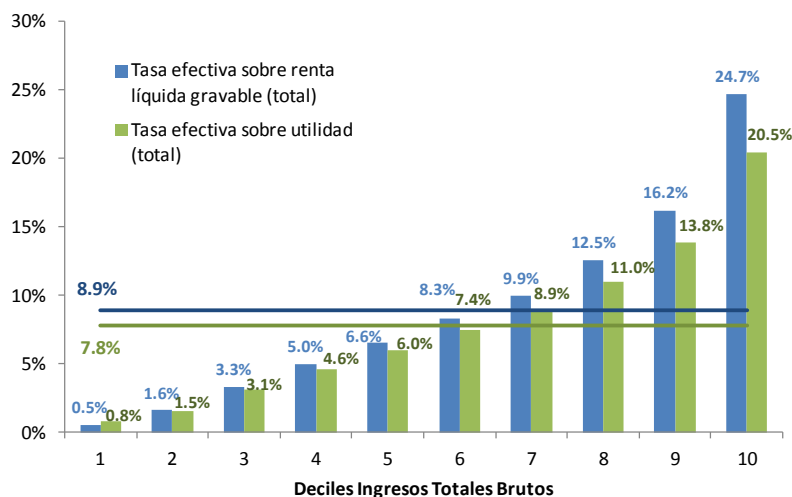
*Fuente: Elaboración propia con base en la DIAN*

Respecto a su tributación efectiva, medida como el cociente entre impuesto neto de renta pagado y la renta líquida gravable, se encuentra que la tasa efectiva es progresiva de acuerdo al decil de ingreso total bruto. A saber, mientras el primer decil presenta una tasa de tributación efectiva de 0.5%, el último decil presenta una de 24,7%<sup>29</sup>. Si la tasa efectiva se evalúa sobre la utilidad, es decir, los ingresos menos los costos asociados a las actividades económicas de las personas, ésta

<sup>29</sup> No sobra recordar que estos deciles se hacen sobre la población obligada a llevar contabilidad, no sobre la población total. En 2010 solo 99.395 personas de un total de 632.314 contribuyentes fueron obligadas a llevar contabilidad.

exhibe una caída promedio de 10,1% en relación la tributación efectiva medida sobre la renta líquida gravable. Es decir, salvo en el caso del primer decil, los beneficios disminuyen en una décima parte la tributación efectiva (**Gráfico 10**).

**Gráfico 10. Tasa efectiva de tributación para personas obligadas a llevar contabilidad**



*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se analizan los cambios en la distribución del ingreso como consecuencia de los beneficios tributarios, teniendo como referencia el proceso de depuración de la renta en la contabilidad DIAN (**Tabla 13**). El primer aspecto a destacar es la fuerte concentración del ingreso bruto de las personas obligadas a llevar contabilidad; el coeficiente de Gini del ingreso bruto se estima en 0,77. Cuando se tienen en cuenta los ingresos no constitutivos de renta, la distribución del ingreso no se modifica entre las personas obligadas a llevar contabilidad, hecho reflejado en el Gini de los ingresos netos (que es de 0,77). Por otra parte, cuando se tienen en cuenta los costos que declaran las personas obligadas a llevar contabilidad, el Gini disminuye hasta 0,425 y cuando se obtiene la renta líquida gravable, el Gini se reduce a 0,36. Esta caída en el Gini indica que los descuentos y exenciones que se presentan en la depuración de la renta desde la utilidad hasta la renta líquida gravable generan mayores beneficios a los individuos con niveles más altos de renta. Valga decir, son claramente regresivos. Es importante destacar que si bien los beneficios son regresivos, el impuesto es progresivo, hecho explicado en que el Gini del ingreso disponible es de 0,61, inferior al Gini sin impuestos, que es de 0,77.

**Tabla 13. Distribución del ingreso en el proceso de depuración de la renta de las personas obligadas a llevar contabilidad**

	Coefficiente de Gini
<b>INGRESOS BRUTOS</b>	<b>0.77</b>
- DEVOLUCIONES, REBAJAS Y DESCUENTOS	
- <b>INGRESOS NO CONSTITUTIVOS DE RENTA</b>	
<b>=INGRESOS NETOS</b>	<b>0.77</b>
- COSTOS TOTALES (costos de producción + gastos operacionales)	
<b>=UTILIDAD</b>	<b>0.43</b>
- <b>DEDUCCIONES TRIBUTARIAS</b>	
- <b>RENTAS EXENTAS</b>	
<b>=RENTA LIQUIDA GRAVABLE</b>	<b>0.36</b>
<b>MULTIPLICADA POR LA TASA ESTATUTARIA (33%)</b>	
<b>=IMPUESTO SOBRE LA RENTA GRAVABLE</b>	
- <b>DESCUENTOS TRIBUTARIOS</b>	
<b>=IMPUESTO NETO DE RENTA</b>	
<b>INGRESO DISPONIBLE</b>	<b>0.61</b>

*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

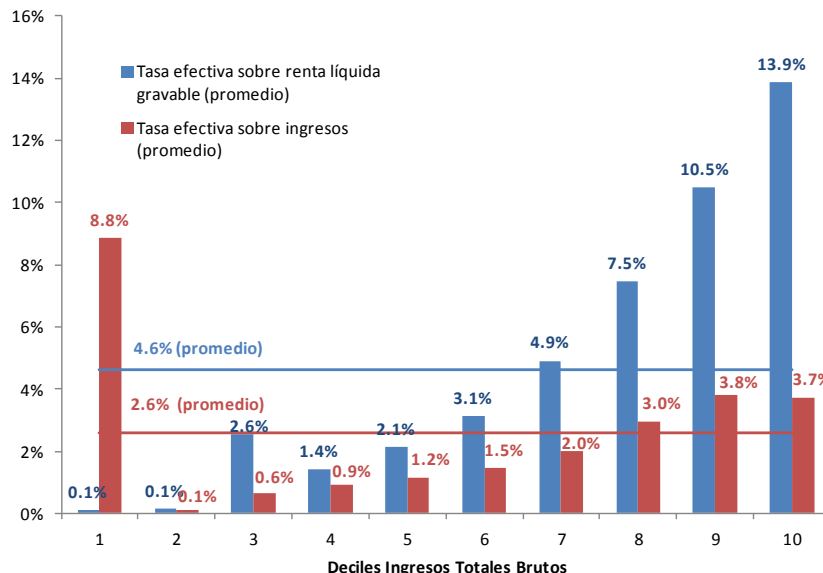
### *Personas naturales no obligadas a llevar contabilidad*

Para el periodo 2006-2010 se tiene que de las 481.578 personas que no están obligadas a llevar contabilidad, 289,904 (60%) son contribuyentes del impuesto de renta mientras que 191,674 (40%) no lo son. La tributación efectiva medida sobre renta líquida gravable varía desde 0,1% en el primer decil hasta 13,9% en el último. Es decir, la tributación es progresiva, lo que se deriva de la estructura de tasas marginales del impuesto<sup>30</sup>. Si bien la tributación efectiva cae en cerca de 2 pps (puntos porcentuales) en promedio cuando la tributación se mide en relación a los ingresos recibidos por las personas, es decir, cuando tienen en cuenta los ingresos que fueron descontados en forma de beneficios, de todas maneras se mantiene la progresividad del tributo (**Gráfico 11**)<sup>31</sup>. Hay que resaltar que la utilización de beneficios tributarios disminuye en mayor proporción la tributación efectiva de los más ricos, lo que determina que los beneficios tributarios en su conjunto sean regresivos.

<sup>30</sup> Los deciles aquí contruidos se refieren a las personas declarantes no obligadas a llevar contabilidad, lo que significa que el análisis obtenido alude a los hogares más ricos de la población.

<sup>31</sup> En el análisis de tributación efectiva se presenta un salto abrupto entre las tasas del primer decil y las del decil dos. Esto se explica básicamente por problemas con la información original y por el hecho de que muchas personas naturales tributan con base en renta presuntiva y los deciles se construyen a partir de los ingresos brutos. En otras palabras, una persona con un bajo flujo de ingresos, con lo que quedaría ubicado en el primer decil, pero con un patrimonio muy elevado, termina tributando bajo la presunción de renta aumentando el promedio de tributación del decil.

**Gráfico 11. Tributación efectiva de las personas no obligadas a llevar contabilidad**



*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

Las personas no obligadas a llevar contabilidad se pueden desagregar entre asalariados y no asalariados (trabajadores por cuenta propia). La principal diferencia en términos tributarios está dada por los beneficios que cada uno de estos grupos de individuos percibe.

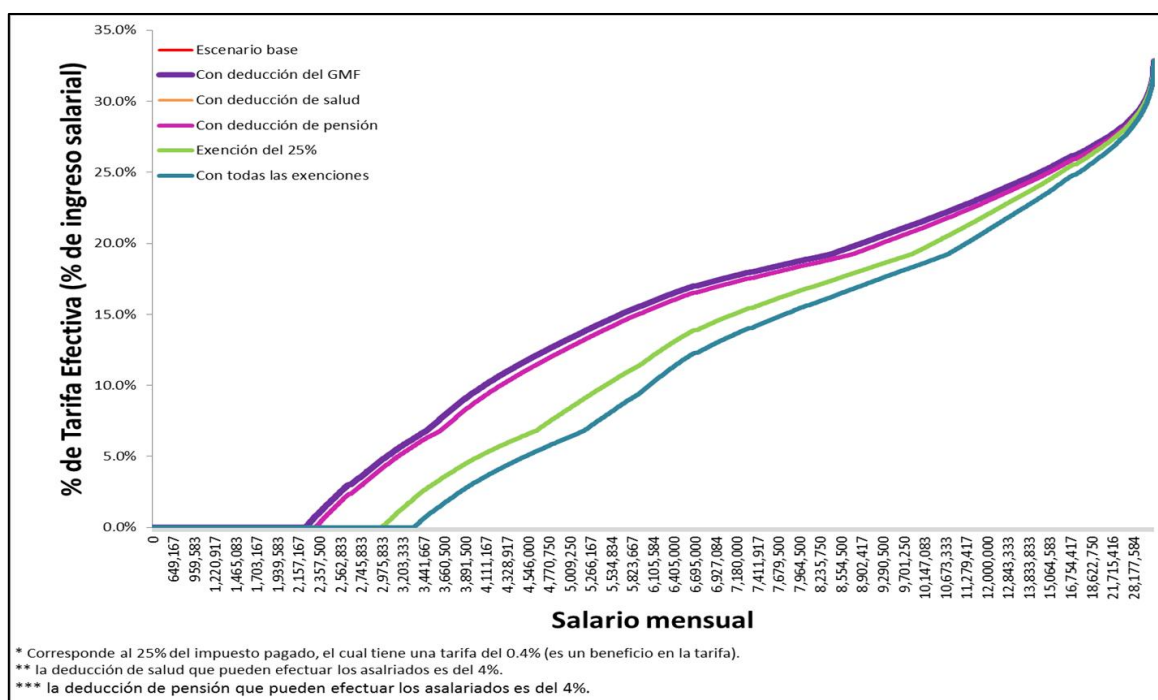
**Asalariados:** Al igual que cualquier persona natural, un asalariado tiene un tramo exento -- ingresos hasta 1.090 UVT, equivalente a \$2.230.416 mensuales en 2010, gravados a la tarifa marginal de 0%. Además, puede deducir del impuesto de renta el 25% del GMF. Adicionalmente, puede descontar de su de su renta líquida gravable el 4% por conceptos de pagos en salud o pensión<sup>32</sup>. Adicional al tramo exento, el mayor beneficio de los asalariados es la exención del 25% de sus ingresos laborales. Este beneficio está contemplado hasta las 2.880 UVT (esto equivale a ingresos mensuales de \$5.893.200 en 2010), lo que implica que si una persona devenga más de 2.880 UVT (o sea, \$ 70.718.400 en 2010) sólo podrá descontar de su base gravable en forma de renta exenta laboral 720 UVT (25% de 2.880 UVT, o sea \$ 17.679.600 en 2010).

El efecto de estos beneficios es ampliar el rango de ingresos que estará exento de pagar el impuesto. El **Gráfico 12** muestra el efecto de algunos beneficios tributarios sobre los ingresos, en pesos de 2010. Mientras el descuento del GMF no modifica significativamente el tramo exento, los descuentos por pagos en salud y pensión permiten una ampliación del tramo de 9,3%. Esto significa que los asalariados no comenzarían a tributar desde \$2,2 millones sino desde \$2,4 millones (recordemos que estamos hablando del año 2010). Finalmente, la deducción del 25% de

<sup>32</sup> Es decir, si paga tanto por salud como por pensión, consigue un descuento de 8%.

los ingresos salariales produce un tramo exento 33% más grande que el inicial. Cuando se tienen en cuenta todos estos beneficios, en 2010 los asalariados comenzaron a tributar desde \$3,4 millones.

**Gráfico 12. Descuentos tributarios para asalariados**



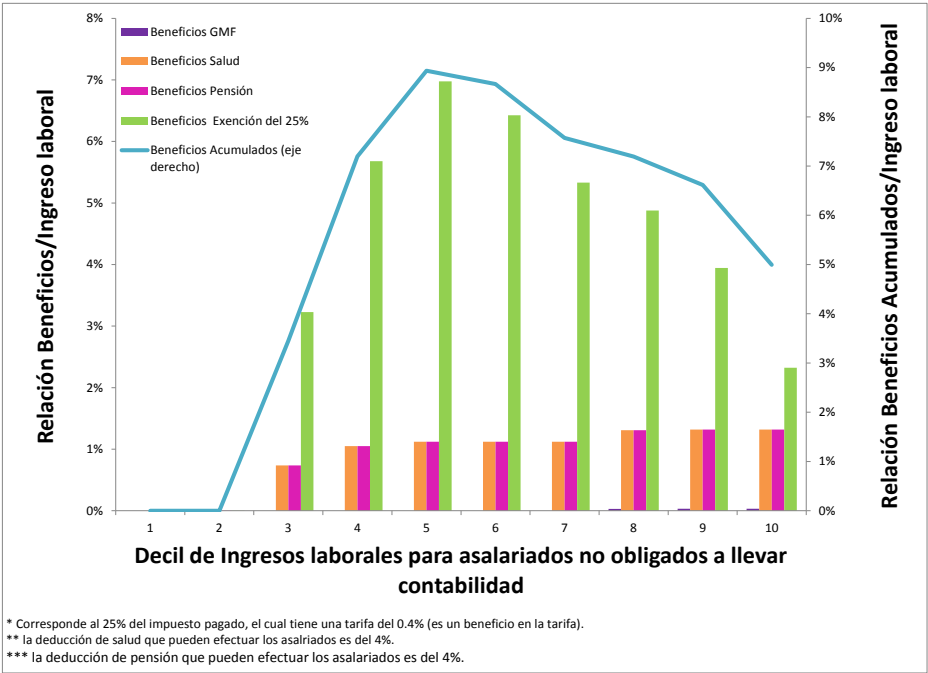
*Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN*

Todas las personas naturales, y en este caso particular los asalariados, perciben beneficios de las diversas deducciones, exenciones o descuentos. Sin embargo, la forma como éstos se distribuyen no es equitativa y algunos individuos pueden aprovecharse en mayor medida de las bondades del esquema tributario. El principal beneficio del que gozan los asalariados es el tramo exento gracias al cual muchas personas quedan excluidas de tributar. En el caso de la base de datos utilizada en esta sección, que comprende 161.748 asalariados, el 42% quedan excluidos de tributar a partir de la existencia del tramo exento. Por supuesto, el que de entrada está por fuera de la tributación no obtiene ninguno de los beneficios contemplados por el esquema tributario. En razón a ello, el análisis distributivo de los beneficios solamente es relevante a partir del tercer decil de los asalariados.

El **Gráfico 13** reporta la relación de los beneficios obtenidos por GMF, salud, pensión y la exención del 25% respecto al ingreso laboral. Se puede concluir que son los deciles medios –dentro de los asalariados que tributan– quienes perciben los mayores beneficios tributarios respecto a su ingreso laboral. En particular, se ven ampliamente favorecidos por la exención del 25% de las rentas laborales. Valga aclarar que los asalariados que disfrutan de este beneficio pertenecen a los deciles medios dentro de la población más rica del país. En términos de distribución, el coeficiente

de Gini es igual a 0,51 cuando se mide para el ingreso laboral mensual; a medida que se depura la renta hasta llegar a la renta líquida gravable, el Gini disminuye a 0,46. Valga decir, los beneficios tributarios son ligeramente regresivos.

**Gráfico 13. Distribución de los beneficios tributarios relativos al ingreso laboral para asalariados**



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN

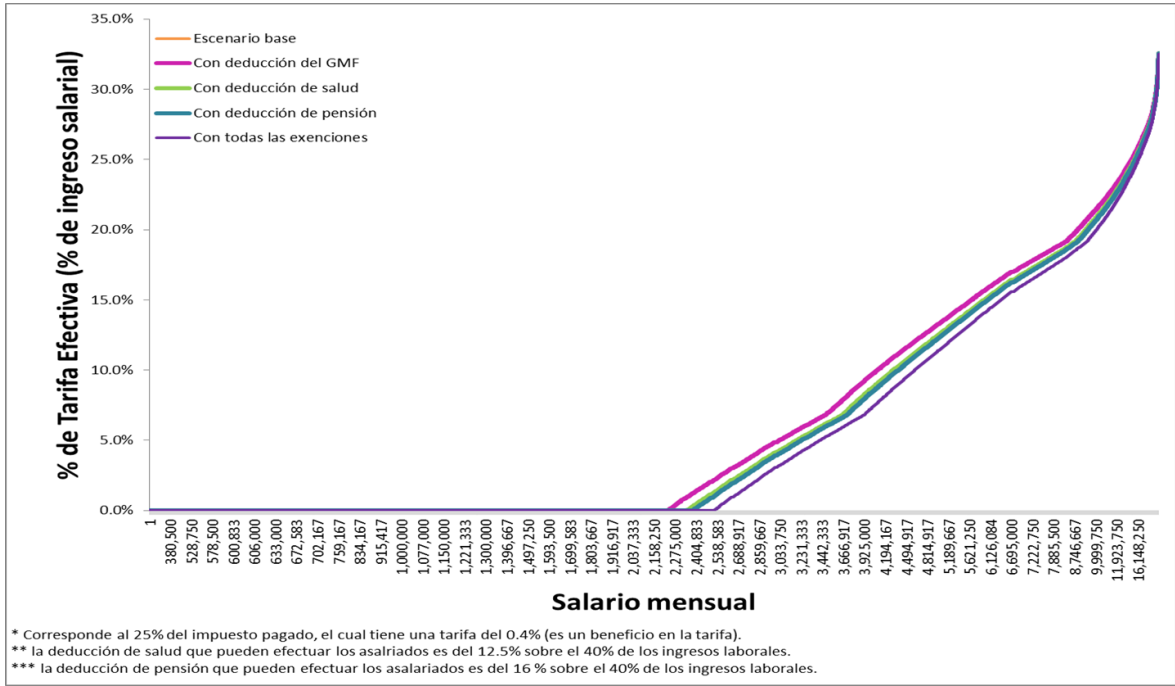
**Trabajadores por cuenta propia:** Al igual que para los asalariados, los trabajadores cuenta propia disfrutan del beneficio del tramo exento así como del descuento por pago al GMF. Sin embargo, en el caso de los trabajadores cuenta propia, los descuentos por salud y pensión son mayores ya que el 100% del pago por éstos son realizados por el trabajador. El descuento por salud es del 12,5% del ingreso base de cotización, que equivale al 40% percibido por el trabajador independiente<sup>33</sup>. Por su parte, el descuento por pensión obligatoria representa el 16% del ingreso base de cotización.

En el **Gráfico 14** se ilustra el efecto de estos beneficios sobre la tributación efectiva, medida sobre el ingreso salarial. Un primer hecho a destacar es que el tramo exento se amplía menos que en el caso de los asalariados. Mientras para los asalariados el tramo exento aumenta en casi 54% respecto al tramo exento inicial, en los trabajadores cuenta propia el aumento es sólo del 15%, lo que debe interpretarse como una fuerte inequidad horizontal (**Gráfico 14**). En el caso de los

<sup>33</sup> A manera de ejemplo, supóngase que una persona percibe ingresos de \$2 millones por un contrato de prestación. Su ingreso base de cotización es el 40% de ese valor, es decir \$800.000. Su aporte para salud será de \$100.000 (12,5% de \$800.000).

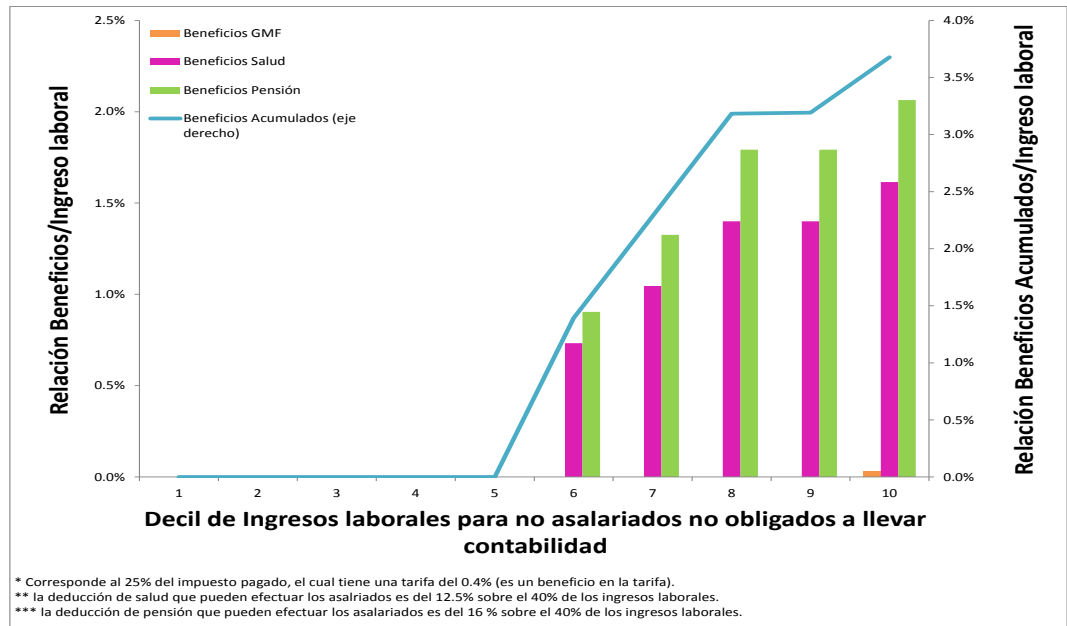
trabajadores por cuenta propia, los beneficios tributarios son apropiados principalmente por los últimos deciles. Al ser el ingreso base de cotización proporcional al ingreso total, los descuentos por salud y pensión son más altos para aquellos que tienen mayores ingresos (Gráfico 15).

Gráfico 14. Beneficios tributarios para no asalariados



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN

Gráfico 15. Distribución de los beneficios tributarios relativos para no asalariados



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN



### 3. Propuestas de reforma para mejorar la equidad

#### 3.1 Reforma al IVA

Con el objetivo de volver la estructura del IVA más simple y equitativa, se plantean dos escenarios de reforma y se analiza la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, aprobada por el Congreso en diciembre de 2012. El primer escenario tiene por objetivo encontrar una tarifa general de forma endógena que mantenga el recaudo al mismo nivel del año 2007 y que cumpla con los siguientes requisitos: i) todos los bienes y servicios que a diciembre de 2012 tienen una tarifa inferior a la general (de 16%) pasan a tributar a la nueva tarifa general; ii) los bienes y servicios que se encuentran gravados a tarifas del 35%, 25% o 20%, quedan gravados a una tarifa del 25%; iii) se supone una evasión del 40% para aquellos bienes y servicios que actualmente se encuentran exentos y de 25% para los demás bienes. Adicionalmente, se plantea una transferencia para los hogares que se encuentran en los primeros cuatro deciles igual al pago de IVA que harían respecto de bienes hoy día exentos.

En el segundo escenario se plantea una estructura que mantiene la tarifa general del 16%, al igual que todas las tarifas superiores al 16% (20%, 25% y 35%). Los bienes y servicios actualmente exentos y aquellos que hoy día se gravan a tarifas inferiores (1,6% y 10%) pasan a gravarse al 16%. Adicionalmente, se plantea un sistema de transferencias donde a los deciles 1 al 4 se les devuelve la totalidad de lo pagado por concepto de IVA por bienes hoy en día exentos, excluidos o gravados al 1,6%; al decil 5 (decil 6) se le devuelve el 60% (50%) del pago por concepto de IVA por dichos bienes. De igual manera, se asume una tasa de evasión del 40% para bienes que actualmente son exentos o excluidos y una tasa de evasión del 25% para los demás bienes.

Finalmente, la reforma del IVA de la administración Santos buscó hacer más simple la administración del impuesto, además de corregir algunos tratos discriminatorios en algunas actividades económicas, en particular, en la agricultura. A grandes rasgos, el esquema aprobado se concentra en disminuir el número de tarifas de siete a tres. Básicamente, se eliminan las tarifas del 1,6% y el 10% y todas las que antes se encontraban por encima del 16%. Además, se establece una nueva tarifa del 5% y se mantienen las categorías de exentos y excluidos. Esto implica que en el nuevo esquema el IVA tendrá tres tarifas: 0%, 5% y 16%. Adicionalmente, buscando mayor eficiencia y en algún sentido control en el recaudo del impuesto, para algunos bienes se estableció un impuesto al consumo, diseñado de forma tal que las tasas totales que aplicarán para éstos bienes se mantengan en sus niveles pre reforma.

Con la reforma tributaria se establece que algunos artículos de la canasta básica que se encuentran tributando al 16% --por ejemplo, huevos, leche, queso, carne, pescados, camarones, pan y agua mineral, entre otros -- pasan a tributar al 5% o a ser artículos que no causen el impuesto. Por su parte, los bienes y servicios que en la estructura pre-reforma tributaban al 1,6% pasan a tributar a una tasa del 16% --por ejemplo, los servicios de vigilancia comunal y la

recolección de basuras y desechos. Los artículos que antes tributaban al 10% se reparten entre las nuevas tarifas de 0%, 5% y 16%, con mayor participación de las dos tasas más bajas. Hacia la tarifa del 16% pasan, por ejemplo, los embutidos y los servicios provistos por hoteles y clubes sociales.

Los artículos que antes de la reforma tributaban a tasas superiores a 16% presentan reducción en las tasas de IVA, al nivel de la tarifa general de 16%. Sin embargo, los servicios de telefonía móvil que tributaban al 20% estarán gravados con la tarifa del 4% sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas del 16%, por lo que en el global el impuesto sobre este servicio es cercano al 19%. Los vehículos cuyo valor FOB o su equivalente sea inferior a USD \$30.000 tendrán una tarifa sobre el consumo del 8%, sin incluir el impuesto a las ventas. En el global estos bienes tributarán a una tasa cercana al 23%. Por su parte, los vehículos cuyo valor FOB o su equivalente sea superior a USD \$30.000, se gravarán a la tarifa sobre el consumo del 16%, sin incluir el impuesto a las ventas, es decir estos bienes estarán gravados a una tasa total cercana al 30%. Finalmente, los servicios de restaurantes, bares, tabernas y/o discotecas serán gravados con un impuesto al consumo del 8%.

### *Análisis de resultados*

La **Tabla 14** presenta los resultados de las simulaciones bajo las dos propuestas<sup>34</sup>. En la primera se logra que la reforma sea fiscalmente neutra con una tarifa general de 14,8%. Esta propuesta genera una caída en la tasa efectiva sobre el ingreso para los primeros cuatro deciles, aquellos que reciben las transferencias que ofrecería el gobierno. En particular, la tasa efectiva sobre el ingreso para el promedio de los primeros cuatro deciles pasaría de 3,8% en el escenario actual a 0,5% con la reforma propuesta. Para los demás deciles las tasas efectivas aumentan. Así por ejemplo, aquellos que en el decil 5 tenían una tasa de 4,3%, con la reforma se enfrentarán a una tasa de 8,05%. Con esta reforma se tiene un incremento significativo en la progresividad, explicado en la eliminación de las tarifas diferenciales y en la devolución a los deciles más bajos del pago de IVA en los bienes antes exentos. El Gini sin tener en cuenta los impuestos es de 0,5035, con la estructura actual aumenta hasta 0,5066 y con la propuesta se ubica en 0,4997. Es decir, con esta reforma se lograría que el IVA cambie su carácter regresivo a progresivo como lo indica el valor positivo del Índice de Kakwani. Desde el punto de vista del consumo, bajo la primera propuesta la tasa efectiva de tributación para el promedio de los primeros cuatro deciles pasaría de 3,8% en el escenario actual a 0,27% con la propuesta. Para los demás deciles las tasas efectivas aumentan significativamente. Así por ejemplo, aquellos que en el decil 5 tenían una tasa efectiva de 4,3%, con la reforma se enfrentarán a una tasa de 9,84%.

---

<sup>34</sup> Es importante recordar que las simulaciones sólo hacen referencia a los efectos de los cambios del impuesto al nivel de los hogares, por lo que se pueden estar sobreestimando los efectos distributivos ya que no se tiene en cuenta la posibilidad de que al gravar los insumos agropecuarios, algunos pequeños empresarios informales de la cadena productiva no pueden solicitar las devoluciones y por lo tanto trasladan la totalidad de la carga a los consumidores.

Bajo la segunda propuesta, que amplía la base del impuesto al 16% y hace devoluciones a los primeros 6 deciles de la población, el recaudo agregado neto de devoluciones pasa de 5,5 a 6,3% del PIB, es decir, se tendrían ingresos adicionales por \$3,5 billones. Este mayor recaudo permitiría, por ejemplo, financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o disminuir en tres puntos porcentuales la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Concomitante con ello, se tienen importantes ganancias en productividad, la cual pasa de 34,4 a 38,3%. Con el sistema de devoluciones propuesto, las tasas efectivas netas de devoluciones presentan cambios significativos. Para el decil más pobre, la tasa efectiva sobre el ingreso baja significativamente, desde 4,4% hasta -0,44%<sup>35</sup>. En el decil más rico la tasa efectiva pasa de 2,8% a 6%, lo que implica una importante mejora en términos de equidad. El Gini sin impuestos es de 0,5035, con la estructura actual aumenta hasta 0,5066 y con esta propuesta de reforma se reduce hasta 0,4968 (Tabla 14). Finalmente, como lo indica el valor positivo del índice de Kakwani, esta nueva estructura contribuye a disminuir la desigualdad ya que el nivel de ingreso destinado al pago del IVA es menor en los hogares más pobres. Desde la óptica del consumo, la segunda reforma propuesta genera una caída de en la tasa efectiva de tributación de los primeros cuadro decil en relación a la estructura actual, que disminuye desde 3,8% hasta 0,25%. En el caso de los últimos deciles el incremento es significativo; la tasa efectiva de los tres últimos deciles pasaría de ser 4,6% en promedio a 10,7%.

**Tabla 14. Tasas efectivas de IVA: escenarios propuestos**

			Estructura Actual		Tarifa general del 14.8% y 25% para tarifas superiores a 16% y transferencia a los 4 primeros deciles				Tarifa general del 16%, ampliación base gravable a 16% y transferencia a los 6 primeros deciles		
Decil Ingreso Hogar	Consumo*	Ingreso*	% Recaudo IVA	Tasa Efectiva Ingreso	% Recaudo IVA	Tasa Efectiva Consumo	Tasa Efectiva Ingreso	Transferencia*	% Recaudo IVA	Tasa Efectiva Ingreso	Transferencia*
1	308	228	2.10%	4.43%	-0.08%	-0.32%	-0.39%	26.5	-0.10%	-0.44%	28.4
2	439	387	3.43%	4.24%	0.23%	0.35%	0.47%	35.5	0.23%	0.46%	38.0
3	528	516	4.28%	3.95%	0.39%	0.48%	0.62%	41.8	0.41%	0.63%	44.8
4	649	648	5.38%	3.95%	0.56%	0.56%	0.70%	50.9	0.59%	0.72%	54.5
5	756	807	6.62%	3.91%	7.92%	9.84%	8.05%	-	4.06%	4.01%	36.8
6	919	1,009	8.43%	3.99%	9.68%	9.89%	7.88%	-	6.05%	4.80%	36.2
7	1,085	1,291	9.76%	3.61%	11.40%	9.89%	7.25%	-	12.47%	7.72%	-
8	1,348	1,706	12.36%	3.47%	14.21%	9.91%	6.85%	-	15.53%	7.28%	-
9	1,828	2,445	17.07%	3.32%	19.40%	9.96%	6.51%	-	21.17%	6.91%	-
10	3,425	5,782	30.57%	2.80%	36.30%	9.96%	5.65%	-	39.59%	5.99%	-
Total	1,129	1,482	100%	3.74%	100%	6.05%	4.36%	38.7	100%	3.81%	23.8
EFFECTOS DISTRIBUTIVOS											
Indicadores	Consumo	Ingreso	Ingreso		Consumo		Ingreso	Ingreso			
Coefficiente de Gini	0.4647	0.5035	0.5066		0.4537		0.4997	0.4968			
Indice de Kakwani			-0.0879		0.1444		0.0711	0.1238			
Recaudo**			\$ 23,709		\$ 24,018			\$ 29,002			
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)			6		2			2			
Productividad			34.38%		40.54%			38.13%			
* Miles de pesos											
**Miles de millones de pesos											

\* Miles de pesos

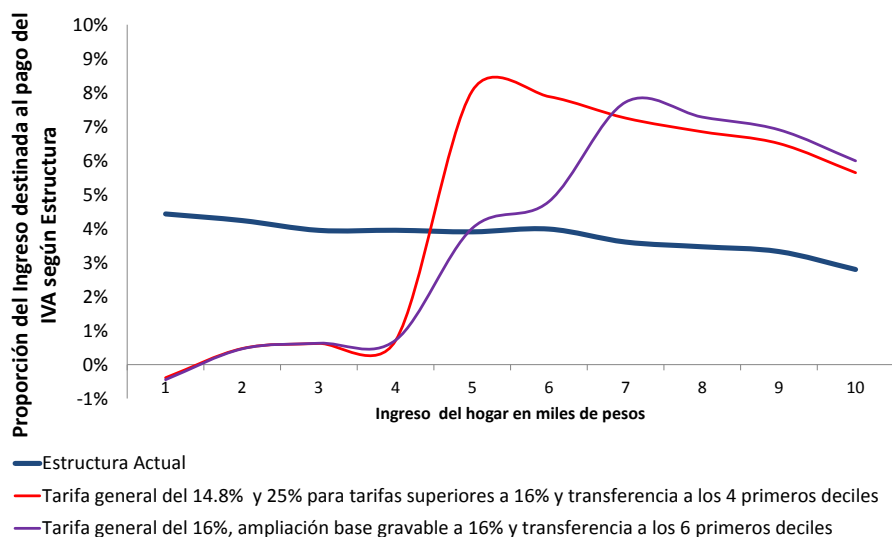
\*\* Miles de millones de pesos

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007

35 El hecho de que la tasa se vuelva negativa se explica en que a estos hogares se les devuelve incluso más de lo que pagaron, teniendo en cuenta el supuesto de incremento de la evasión en los bienes que antes eran exentos y excluidos.

Los dos escenarios generan progresividad; ambas alternativas derivan en grandes variaciones tanto para los primeros deciles (reducción de la tasa efectiva para los 4 primeros, incluso llegando a ser cercana a cero) como en los últimos (aumento de la tasa efectiva para los deciles del quinto en adelante) respecto a la estructura actual. El segundo escenario presenta una transición más suave por el diseño estipulado para las devoluciones que cubren hasta los deciles 5 y 6, que contrastan con la primera reforma donde las devoluciones van hasta el decil 4 (**Gráfico 16**).

**Gráfico 16. Proporción del ingreso destinada al pago de IVA según estructura tributaria**



*Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007*

En la **Tabla 15** se presenta el impacto que tendría la reforma aprobada a finales del 2012. De acuerdo con la nueva estructura, se observa que todos los deciles presentan reducciones en las tasas efectivas, hecho explicado en la reducción de las tarifas del IVA. Adicionalmente, los tres primeros deciles disminuyeron su participación en el recaudo del IVA lo que se explica con seguridad en el cambio a la categoría de exentos de algunos bienes de consumo básicos que antes tributaban al 10% o 16%. Por su parte, los deciles del cuarto al noveno vieron incrementada su participación en el recaudo (1,8% en promedio) fundamentado posiblemente por el cambio de la tarifa del IVA de 1,6% a 16% en los servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal y de 10% a 16% en los productos embutidos y los servicios prestados por hoteles y clubes sociales.

Desde el punto de vista distributivo es posible señalar que tras la reforma tributaria de 2012 el IVA continúa siendo esencialmente regresivo. No obstante, respecto al escenario pre-reforma es ligeramente menos regresivo, lo cual se deriva de la reducción del coeficiente de Gini desde 0,5066 hasta 0,5061. En términos de recaudo, la reforma conlleva a una reducción de alrededor de 3% mientras que la productividad del impuesto —la cual pasa de 34,4% a 35,4%— continuaría por debajo de los estándares de la región de acuerdo con la **Tabla 5**.

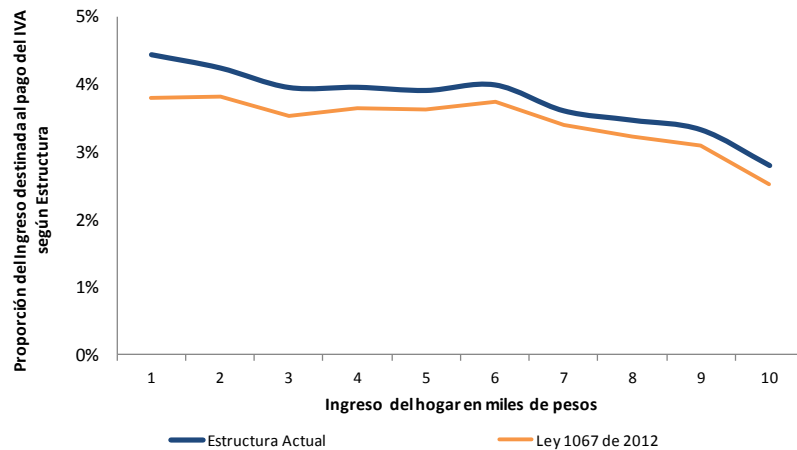
**Tabla 15. Tasas efectivas: propuesta del gobierno**

		Estructura pre-reforma		Reforma tributaria Ley 1607 de 2012	
<i>Decil Ingreso Hogar</i>		<i>% Recaudo IVA</i>	<i>Tasa Efectiva Ingreso</i>	<i>% Recaudo IVA</i>	<i>Tasa Efectiva Ingreso</i>
1		2.10%	4.43%	1.97%	3.80%
2		3.43%	4.24%	3.38%	3.81%
3		4.28%	3.95%	4.17%	3.53%
4		5.38%	3.95%	5.41%	3.64%
5		6.62%	3.91%	6.75%	3.64%
6		8.43%	3.99%	8.65%	3.74%
7		9.76%	3.61%	10.02%	3.39%
8		12.36%	3.47%	12.56%	3.23%
9		17.07%	3.32%	17.30%	3.09%
10		30.57%	2.80%	29.80%	2.52%
Total		100%	3.74%	100%	3.44%
Efectos distributivos del IVA					
<i>Indicadores</i>		<i>Ingreso</i>		<i>Ingreso</i>	
Coefficiente de Gini	0.5035	0.5066		0.5061	
Indice de Kakwani				-0.0591	
Recaudo Agragado Anual*		\$ 23,708,960		\$ 23,045,109	
Variación del Recaudo		-		-2.80%	
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)		6		3	
Productividad		34.38%		35.40%	

\* millones de pesos

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007

**Gráfico 17. Proporción del ingreso destinada al pago de IVA propuesta del gobierno**



Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007

## 3.2 Reforma renta

### *Renta personas jurídicas*

El diagnóstico realizado para el impuesto sobre la renta de las empresas en el capítulo anterior mostró la existencia de importantes inequidades horizontales en virtud de los beneficios tributarios contemplados por el régimen tributario. En esta sección retomamos la propuesta de Perry (2010) de crear una estructura más simple para el cobro del impuesto de renta, que supone definir que la base gravable del impuesto sea la utilidad contable y no la renta líquida gravable que se obtiene a partir de la consideración de los beneficios tributarios. A continuación estimamos -- con base en información contable (Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Financiera) de 13.898 empresas en promedio por año para el período 2005-2010 -- la tasa de tributación que replica el monto del recaudo efectivamente pagado por las 500 empresas con mayores utilidades, garantizando así neutralidad fiscal.<sup>36</sup> Como vimos más arriba, la tasa de tributación efectiva -- el cociente entre el impuesto de renta y complementarios y la utilidad contable-- de las 500 empresas con mayores utilidades fue en promedio de 23%, fluctuando en un rango entre 10% y 36%. Por definición, si todas las empresas hubiesen pagado esa tarifa promedio, se replicaría el recaudo total que efectivamente se obtuvo (**Tabla 16**).

**Tabla 16. Tarifa única que simula el recaudo de las 500 empresas con mayores utilidades**

<i><b>Año</b></i>	<i><b>Utilidad Neta Antes de Impuestos</b></i>	<i><b>Impuestos de Renta y Complementarios</b></i>	<i><b>Tasa Efectiva Única</b></i>
2005	10.821	1.915	0,18
2006	10.124	1.760	0,17
2007	10.536	1.883	0,18
2008	13.534	2.716	0,20
2009	15.897	3.024	0,19
2010	11.947	2.738	0,23
* miles de millones			

*Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.*

<sup>36</sup> A manera de ejemplo, en 2010 el impuesto de renta pagado por las 15.663 empresas fue de \$2,8 billones, de los cuales el 99,5% fue aportado por las 500 firmas con mayores utilidades.

## Renta personas naturales

Del análisis del impuesto de renta sobre personas naturales se deben resaltar dos aspectos. Primero, que antes de la reforma tributaria de 2012 apenas el 10% de la población tributaba. Lo anterior con el agravante de que de ese 10%, la gran mayoría contribuía únicamente vía retenciones pero no declaraban renta, lo que significa que perdían el derecho a solicitar la devolución de esos aportes. Segundo, la notoria disminución del recaudo potencial a partir de los beneficios tributarios, beneficios que operan de manera regresiva. A partir de lo anterior, una reforma en la tributación de las personas debería considerar, en primer lugar, modificar las exigencias para declarar renta con el objetivo de abarcar un mayor segmento de la población o bien cambiar la estructura de retenciones en la fuente, de forma que las personas que perciben menores ingresos no asuman una carga que no les corresponde. Es preciso mencionar que la Ley 1450 de 2011 fue un avance importante en relación a este primer aspecto, al permitir que los independientes de menores ingresos tuvieran tasas de retención en la fuente similar a la de los asalariados. En segundo lugar, se debería disminuir el tramo exento y limitar la depuración actual de los ingresos a partir de los beneficios tributarios. La Ley 1067 de 2012 se movió en esa dirección, salvo en lo del recorte del tramo exento. La creación del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que actúa como un piso para la tasa efectiva de tributación, permitiría aumentar la tributación en las personas al limitar ente la utilización de los beneficios tributarios.

En este trabajo mostramos a manera de ilustración un caso extremo donde se disminuye a la mitad el tramo exento y se limita la depuración de renta a los costos asumidos por las personas en sus actividades productivas<sup>37</sup>, los ingresos no constitutivos de renta (dividendos y participaciones) y las deducciones por pagos en salud y pensión. Además, se mantiene la estructura de tarifas marginales. Dado que se reduce a la mitad el tramo exento, se fija una nueva tarifa marginal de 30% para el tramo gravable que comprende ingresos gravables anuales entre los \$26,7 y los 41,7 millones. La Tabla 17 ilustra las tarifas marginales que aplican en este ejercicio ilustrativo.

**Tabla 17. Estructura de tarifas marginales del ejercicio ilustrativo**

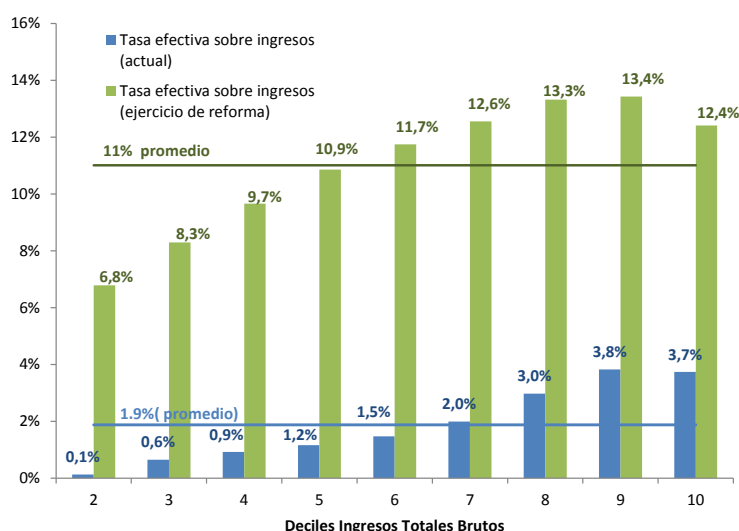
Rangos de ingresos (U.V.T)		Rangos de ingresos 2010		Tarifa Marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	545	0	13.382.000	0%
545	1.090	13.382.000	26.765.000	19%
1.090	1.700	26.765.000	41.744.000	28%
1.700	4.100	41.744.000	100.676.000	30%
4.100	En adelante	100.676.000	En adelante	33%

Fuente: Elaboración propia

<sup>37</sup> Teniendo en cuenta que en las declaraciones de renta de las personas los costos de sus actividades están agregados con otras deducciones que pueden ser tributarias, hemos supuesto que los costos son el 60% del rubro agregado.

La simulación se realiza a partir de la muestra de 481.578 personas no obligadas a llevar contabilidad, es decir, asalariados, independientes y rentistas de capital, para 2010. Los resultados se resumen en el **Gráfico 18**<sup>38</sup>. Disminuir el tramo exento y limitar los beneficios tributarios a los ya mencionados podría incrementar en cerca de 6 veces la tributación efectiva promedio de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, al aumentar la tasa efectiva 6,3pps a partir de la tarifa actual de 1,6%. Adicionalmente, este ejercicio genera una estructura más progresiva.

**Gráfico 18. Cambio en la tributación efectiva con reducción del tramo exento**



Un tema particularmente sensible en toda discusión sobre temas tributarios hace relación a si se debe o no gravar la renta proveniente de dividendos. Quienes se manifiestan en contra de gravar los dividendos esgrimen el argumento de que ello sería una enorme barrera al desarrollo del mercado de capitales. El argumento a favor de gravar los dividendos tiene que ver con el enorme potencial redistributivo que ello acarrea, como claramente se desprende de las tablas 7 y 8. Por ejemplo, en el caso de los asalariados (**Tabla 17**), mientras los hogares en el decil 10 reciben el 45.55% del total de ingresos y el 42.02% de los ingresos laborales, reciben el 86.48% de los ingresos por concepto de intereses y dividendos. En el caso de los independientes (**Tabla 18**) el potencial redistributivo de gravar los dividendos es aun más marcado.

<sup>38</sup> Se excluye del gráfico el primer decil teniendo en cuenta los problemas de información y la tributación con base en la presunción de renta mencionados anteriormente.



**Tabla 18. Distribución de los diferentes tipos de ingreso en la economía: asalariados**

Decil	Arriendos	Pensiones	Ayudas	Cesantías	Intereses y dividendos	Otros*	Ing. Laboral	Total
1	0.02%	0.03%	0.84%	0.02%	0.13%	0.17%	0.28%	0.27%
2	0.25%	0.10%	2.45%	0.02%	0.04%	0.54%	0.82%	0.78%
3	0.46%	0.28%	3.37%	0.02%	0.01%	0.46%	1.63%	1.53%
4	1.10%	0.37%	5.99%	0.05%	0.49%	0.70%	3.14%	2.95%
5	0.92%	0.94%	4.47%	0.04%	0.90%	1.01%	4.82%	4.47%
6	1.09%	0.84%	4.48%	0.20%	0.33%	1.20%	8.11%	7.46%
7	2.70%	1.85%	7.93%	0.86%	1.28%	4.91%	11.08%	10.30%
8	6.82%	3.33%	10.69%	1.21%	3.24%	6.11%	11.42%	10.75%
9	17.86%	11.50%	18.06%	2.28%	7.09%	6.69%	16.67%	15.95%
10	68.78%	80.77%	41.73%	95.29%	86.48%	78.21%	42.02%	45.55%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base GEIH 2010

**Tabla 19. Distribución de los diferentes tipos de ingreso en la economía: independientes**

Decil	Arriendos	Pensiones	Ayudas	Cesantías	Intereses y dividendos	Otros*	Ing. Laboral	Total
1	0.24%	0.08%	4.50%	0.13%	0.11%	1.90%	1.68%	1.60%
2	0.99%	0.32%	6.30%	0.25%	0.15%	2.25%	4.25%	3.84%
3	1.69%	0.56%	6.26%	0.28%	0.15%	1.64%	6.31%	5.57%
4	2.71%	0.75%	7.54%	0.27%	0.22%	1.64%	7.26%	6.46%
5	2.77%	3.21%	5.32%	0.34%	0.19%	1.26%	8.51%	7.53%
6	2.26%	2.77%	3.62%	0.07%	0.32%	1.04%	6.62%	5.86%
7	3.57%	3.87%	4.40%	0.85%	0.51%	2.00%	4.81%	4.54%
8	7.29%	5.49%	6.77%	0.97%	0.50%	3.47%	9.76%	8.97%
9	13.08%	16.19%	8.66%	0.95%	1.31%	4.77%	12.50%	12.15%
10	65.40%	66.76%	46.64%	95.90%	96.53%	80.01%	38.30%	43.48%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base GEIH 2010

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En Colombia el diseño de la política tributaria, en función de su objetivo fiscalista, ha favorecido la prevalencia de inequidades verticales y horizontales que disminuyen la capacidad de la política pública de atacar eficientemente la desigualdad. Esta investigación se ha centrado en analizar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta a luz del principio de equidad, teniendo en cuenta la importancia de estos tributos en el recaudo agregado. A partir del estudio de la estructura de pago del IVA al nivel de los hogares, se encontró que este impuesto es regresivo, lo que se deriva en parte del mayor aprovechamiento relativo de las tarifas diferenciales del IVA por parte de los deciles más ricos de la población. Asimismo, se mostró que existe un potencial redistributivo no despreciable en el IVA si se considera la posibilidad de gravar los bienes con una tarifa única, medida que además simplificaría el recaudo del impuesto, y establecer devoluciones a los deciles más pobres de la población.

Por otra parte, el análisis del impuesto sobre la renta mostró una fuerte concentración del recaudo en las empresas lo que es inconveniente para la progresividad del sistema, además de atentar contra la competitividad. En la tributación de las empresas se encontró evidencia de fuertes inequidades horizontales, las cuáles son resultado de la existencia de los beneficios tributarios que son utilizados de forma relativamente desigual por los sectores de la economía. Con el fin de otorgarle mayor equidad al sistema, se consideró la posibilidad de establecer como base gravable la utilidad de las empresas y adicionalmente establecer una tarifa única para el pago del impuesto que para el año 2010 se estimó en 23%, manteniendo inalterado el recaudo total.

Finalmente, en relación al impuesto de las personas naturales, se mostró que los umbrales de declaración, el tramo exento del impuesto y las exenciones, deducciones y descuentos explican que el recaudo sea muy bajo. De hecho, los beneficios tributarios son utilizados de forma regresiva lo que implica que la progresividad del impuesto, establecida en el diseño de tarifas marginales, sea parcialmente reducida. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha mostrado que se podría incrementar la equidad del sistema y el recaudo tributario de forma significativa disminuyendo el tramo exento y limitando los beneficios que las personas pueden utilizar.

La reforma tributaria de 2012, Ley 1607, realizó cambios muy importantes en el sistema tributario para atacar algunos problemas importantes de la economía colombiana. A saber, la informalidad laboral y la inequidad. En primer lugar, hay que destacar la creación del CREE, impuesto sobre la renta para la equidad, que permite reducir los impuestos sobre la nómina asumidos por el empleador desde 29,5% hasta 16% para los empleados que ganan menos de 10 salarios mínimos mensuales. Para esto, el gobierno disminuyó el impuesto sobre la renta desde el 33% hasta el 25% y creó el CREE que es impuesto que grava las utilidades con una tarifa del 8% (temporalmente, hasta el 2015 inclusive, la tarifa será del 9%). Es importante recordar que los gravámenes sobre la nómina han sido asociados a los altos niveles de informalidad de la economía Colombia, en la actualidad alrededor del 60%, hipótesis que ha sido confirmada por la evidencia empírica tal y como se muestra en Santa María *et al* (2010).

La creación del CREE es un gran acierto en la medida que permite disminuir los costos de contratación de los empleadores y por ende estimula la contratación, sobre todo en sectores donde se presenta una mayor utilización relativa del factor trabajo. Sin embargo, mantuvo, e incluso aumentó temporalmente, la carga tributaria de las empresas, lo que no es bueno para la competitividad. Hacia futuro la tributación de las empresas debe moverse, en primer lugar, hacia la eliminación de la contabilidad tributaria para definir la base gravable del impuesto a partir de la contabilidad empresarial. En otras palabras, en el mediano plazo todo debe ser CREE, cuya base gravable son las utilidades --y no impuesto sobre la renta, que se aplica sobre una base gravable compleja y en muchos casos arbitrariamente depurada. Este proceso se puede ir dando en la medida que las empresas colombianas vayan adoptando los sistemas contables internacionales. Además, Colombia debe llevar el impuesto sobre la renta de las empresas hacia un nivel cercano al 25% con el objetivo de incrementar la competitividad de la economía.

Respecto al impuesto sobre la renta de las personas naturales, la reforma tributaria de 2012 creó un sistema de renta presuntiva (IMAN) que incrementará significativamente la progresividad del impuesto y limitará la utilización de los beneficios tributarios en las personas naturales. El IMAN establece una tarifa del 0% para las personas con ingresos mensuales inferiores a 1.548 UVT (\$3,3 millones en 2012) y partir de allí tasas progresivas hasta gravar con una tasa del 27% de la renta gravable alternativa a las personas con ingresos anuales superiores a 13.643 UVT (\$366 millones en 2012). Evidentemente el IMAN permite superar varios problemas con la estructura del impuesto identificados en este trabajo como lo son la utilización regresiva de los beneficios tributarios y las consecuentes menores tasas efectivas de tributación.

No obstante, la reforma no modificó el tramo exento, valga recordar 3,1 veces el ingreso anual del hogar promedio, dejando por fuera de la tributación a la mayoría de las personas del país. Asimismo, en términos de equidad, la reforma no gravó los dividendos, dejando con seguridad una parte de los más ricos por fuera de la tributación. Finalmente, la reforma tributaria dejó por fuera la tributación de las pensiones más altas, ello a pesar de que el gasto previsional es, por mucho, el componente más regresivo del gasto público.

En relación al IVA es importante destacar que la reforma tributaria de 2012 se enfocó principalmente en simplificar la estructura de cobro del impuesto y en aliviar la carga tributaria en relación a los insumos de las cadenas productivas agropecuarias. Sin embargo, en términos distributivos la reforma mantiene la estructura regresiva del impuesto lo que se explica fundamentalmente en mantener beneficios tributarios que son utilizados en mayor proporción por los más ricos. Dar un salto importante en términos de equidad significaría simplificar aún más la estructura tributaria, preferiblemente dejando una tarifa única y creando mecanismos efectivos de devolución del impuesto a los deciles más bajos. En términos prácticos, esto implica que se incremente la bancarización de este segmento de la población, lo cual puede apalancarse en el mayor recaudo que se genera con este escenario de reforma y en la utilización de los registros de las personas beneficiarias de los programas sociales para establecer un registro único que permita identificar las personas que accederían a la devolución.

## BIBLIOGRAFÍA

Alesina, A y Rodrik, D. (1994). Distributive politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* Vol. 109(May) pp. 465-490.

Ariza, N y Zapata, J. (2005). Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina- El Caso de Colombia –. Estudios externos DIAN. Consulta en línea <<http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/f3ac13b78b298a510525708a007394d3/f3b0d4443a43a0ae05256ffe005fe8ae?OpenDocument>>

Arnold, J. (2008). Do tax structures affect aggregate economic growth?: Empirical evidence from a panel of OECD countries. OECD Economics Department Working Paper.

Avila, J., Cruz A. y Orduña, R (2001). Progresividad en los impuestos a las ventas y renta de las personas naturales. Cuadernos de Trabajo DIAN. Bogotá.

Avila, J. y Cruz A. (2011). Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados: Progresividad y beneficios tributarios. Cuadernos de trabajo, DIAN. Documento web no. 42.

Azevedo, V. y Bouillon, F. (2009). Social Mobility in Latin America: a Review of existing evidence. Inter-American Development Bank, Working Paper 689, Washington D.C.

Barnard A, Howell S. y Smith R (2011). The effects of taxes and benefits on household income, 2009/10. Further analysis and methodology. Non-journal articles, pp 1-90. Consulta en línea [http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/Taxes\\_Benefits\\_0910\\_Methodology.pdf](http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/Taxes_Benefits_0910_Methodology.pdf)

Barriex, A. Villela, L. Rocca, J. (2005). Tributación en el Mercosur y la Necesidad de Coordinación. BID. Diálogo Regional de Política.

Barro, R (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, no. 5 pp. 5–32.

Cruz, A. (2011). Medición de la evasión del IVA en Colombia: Actualización nueva base de cuentas nacionales 2005. Suplemento: período 2005-2010. Cuadernos de trabajo DIAN. Documento web No. 43.

Easterly, W (2007). Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument. *Journal of Development Economics* no. 84 pp. 755–776.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review* No. 46 pp 1323-1357

Goñi, E, López, J y Servén, L. (2008). Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487. World Bank.

Goñi E., López, J. y Servén, L. (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. *World Development* 39(9): 1558-1569.

Harberger, A. (2003). Reflections on distributional considerations and the public finances. University of California.

Kneller, R., M.F. Bleaney, y N. Gemmell (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, 74, pp. 171-190.

Lasso, F. (2006). Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación.

Lustig N., Gray-Molina G., Higgins S., Jaramillo M., Jiménez W., Paz V., Pereira C., Pessino C., Scott J., y Yañez E. (2012). The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results. Working Paper 1216. Tulane Economics Working Paper Series. Tulane University.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012). Reforma tributaria: ELISSA. Debate de Coyuntura de Fedesarrollo: Tributación y Equidad.

Myles, G. D. (2009). Economic growth and the role of taxation - aggregate data. OECD Economics Department Working Paper 714, OECD publishing.

Núñez, J. (2009). Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia. Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía no. 359.

OECD (2009). Latin American Outlook, 2009. Consulta en la web <<http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/latinamericaneconomicoutlook2009.htm>>

Perry (2010). Hacia una Reforma Tributaria Estructural. En: *Colombia: 2010-2014, Propuestas de Política Pública*. Steiner, R. y V. Traverso (editores). CAF- FEDESARROLLO.

Schwellnus, C. yJ. Arnold (2008). Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level? Cross-country Evidence from the Amadeus Dataset. OECD Economics Department Working Papers.

Selowsky (1979). Who benefits from government expenditure? World Bank Research Publication.

Stanley, S. (1970). Federal taxation: current cases and comment. *The Harvard Law Review*.

Steiner R. y Soto C (1999). *Cinco Ensayos sobre Tributación en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo, no.6, Bogotá.

Vartia, L. (2008). How Do Taxes Affect Investment and Productivity? – Industry Level Analysis of OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers.

Vélez, C. E. (1996). Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Departamento Nacional de Planeación, Misión Social.

# ANEXO 1. Resumen de las reformas tributarias durante 1990-2010

REFORMA	OBJETIVOS	NIVEL DE LA REFORMA		MECANISMOS UTILIZADOS	MODIFICACIONES		
		ADMN	POLÍTICA		Renta	IVA	Otros
REFORMA DE 1990 (LEY 40 DE 1990)	a) Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales. b) Inducir la repatriación de capitales en el exterior. c) Sustituir ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno.	SI	SI	a) Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos. b) Con el fin de fortalecer el mercado de capitales se otorgaron incentivos tributarios para dichas actividades.	BASE: -Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta. -Se desgravó la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa. -Se excluyó a los fondos de inversión, fondo comunes y valores, de la contribución de la renta. TASA: -Se redujo el impuesto de saneamiento. -Se redujeron las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.	BASE: -Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones. TASA: -Se aumentó la tarifa general de 10% a 12%.	BASE: -Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones. TASA: -Se aumentó la tarifa general de 10% a 12%. *Aranceles BASE: -Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelario en licencia previa pasa de 60% a 46%. TASA: -Se estableció reducir progresivamente la sobre tasa que se cobre sobre el valor CIF de todas las importaciones de 16% a 8%
REFORMA DE 1992 (Ley 6 de 1992)	a) Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. b) Sustituir los ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno. c) Asegurar en el corto plazo que el manejo fiscal contribuyese al equilibrio macroeconómico.	SI	SI	a) Con el objetivo de aumentar los recaudos, la reforma se concentró en la simplificación de la estructura tributaria. Se disminuyó la dispersión en las tarifas y se amplió la base para casi todos los impuestos. b) Se reforzó el control sobre la evasión tributaria y la corrupción administrativa.	BASE: -Se aumentó la base al incluir a las empresas comerciales e industriales del Estado como declarantes, al igual que las sociedades de economía mixta, fondos públicos, cooperativas financieras y TELECOM. -Desapareció el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes. -Se disminuyeron aún más los impuestos de remesas y rentas para las sociedades extranjeras.	BASE: -Se incluyeron nuevos servicios tanto en la base del IVA como del impuesto de timbre. -Se excluyeron de nuevos bienes de la canasta familiar y toda la maquinaria agrícola no producida en el país. TASA: -Se estableció como tarifa general para la venta de bienes y servicios el 12% el cual aumentara paulatinamente hasta 14% por el término de 5 años a partir de 1993	
REFORMA DE 1993 (LEY 100 DE 1993)		SI	SI				*Se incrementó en 10% los impuestos de nómina.
REFORMA DE 1994 (LEY 174 DE 1994)		SI	SI		a) Se estableció una renta presuntiva del 1.5% c) Se creó una exención del 30% de los pagos laborales. b) Se aumentó la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%. c) Se creó una exención del 30% de los pagos laborales.		
REFORMA DE 1995 (LEY 223 DE 1995)	a) Mantener el equilibrio de las finanzas públicas, asegurando la estabilidad económica. b) Aumento de los ingresos corrientes para cumplir con obligaciones de gasto e inversión. c) Proporcionar más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura tributaria vigente. d) Consolidar los procesos de Apertura y Privatización.	SI	SI	a) Con el fin de equilibrar las finanzas públicas, la reforma reestructuró la base de los impuestos, incluyendo nuevos contribuyentes del impuesto de renta e IVA. b) Se excluyeron algunos contribuyentes para aumentar la eficiencia del sistema tributario, combatiendo la evasión. c) Para el logro del tercer objetivo, se incluyeron dentro de la tasa general bienes y servicios antes	BASE: -Eliminó la contribución especial de la Ley 6 de 1992. -Incluyó como nuevos contribuyentes empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que presten servicios públicos, pero exoneró las de juego, azar y licores. -Excluye de presuntiva a empresas de servicios públicos domiciliarios, fondos de inversión, comunes de pensiones y cesantías. TASA: -Se establecieron tasas marginales	BASE: -Se excluyeron del tributo bienes y servicios como leche en polvo, grasas y jabones. -Se gravaron a la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasas diferenciales. TASA: -Se incrementó la tasa general a 16%	*Se redujo gradualmente la contribución especial para industrias extractivas. *Se creó el impuesto global a la Gasolina y ACPM. *Se reformaron tributos territoriales al consumo licores y cigarrillos.
REFORMA DE 1998 (LEY 488 DE 1998)	a) Generar nuevos recursos para reducir el déficit fiscal en las finanzas públicas.	SI	SI	a) Se creó un nuevo impuesto cuyos recursos se destinarían al fortalecimiento del sector financiero ya la reconstrucción del Eje Cafetero. b) La reducción de la tasa general del IVA y el aumento significativo de la base de bienes y servicios se hicieron con el objetivo de hacer más	BASE: -Exonera del tributo la utilidad por enajenación de acciones, ingresos de empresas industriales y comerciales del Estado, cajas de compensación y fondos gremiales de actividades como salud, educación, etc., y el ahorro de largo plazo de los trabajadores. -Eliminó la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto.	BASE: -Se gravaron casi todos los bienes y servicios propuestos por el gobierno como el transporte aéreo nacional, pero también se hicieron nuevas exenciones como comisiones. TASA: -Hubo una reducción de la tasa general al 15% para finales de 1999. -Se hicieron ajustes a las tasas diferenciales para bienes como vehículos. -Se estableció una tasa implícita para	*Se creó el Régimen Unificado de Imposición (RUI) para pequeños contribuyentes sobre Renta e IVA. *Los municipios podrían establecer la tarifa de la sobretasa a la gasolina y el ACPM entre 14% y 15%. *Se estableció una contribución del dos por mil sobre las transacciones financieras, denominada Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF).
REFORMA DE 2000 (Ley 633 de 2000)	a) Continuar con el fortalecimiento del sector financiero. b) Simplificar y volver más sostenible del sistema tributario.	SI	SI	a) Se declaró como permanente el GMF y se aumentó su tasa al tres por mil con el fin de mejorar la situación del sector financiero. b) Aumento de la tarifa general del IVA al 16% e inclusión de nuevos bienes y servicios dentro de la base gravable.	BASE: -Se incluyen como nuevos contribuyentes entidades como Fogafin y Fogacoop, pero estarán exentos algunos ingresos como las transferencias de la Nación. -Se da continuidad como no contribuyente al Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero, fondos para fiscales y agropecuarios, etc.	BASE: -Se gravaron nuevos bienes y servicios a la tarifa general como el transporte aéreo internacional, transporte público, cigarrillos y tabacos. -Se excluyeron del tributo algunos productos, como maquinaria y equipo del sector primario, y materias primas de medicamentos. TASA: -Se establece una nueva tarifa general del 16%. -Se establece una tarifa especial para servicios	*Se declara como "nuevo impuesto" al GMF y se establece una tarifa del tres por mil. Los recaudos serán base de las transferencias a los municipios. La causación del GMF es de carácter instantánea.
REFORMA DE 2002 (LEY 788 DE 2002)		SI	SI		a) Se establece una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los siguientes tres años. b) Se crea el impuesto del 0.3% al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos tres años siguientes y cuando dicho patrimonio sea superior a \$3.000 millones.	c) Se excluye nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyo otros a la tarifa del 7%.	*Se creó el impuesto del 0.3% al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos tres años y cuando dicho patrimonio sea superior a \$3.000 millones.

REFORMA	OBJETIVOS	NIVEL DE LA REFORMA		MECANISMOS UTILIZADOS	MODIFICACIONES		
		ADMN	POLÍTICA		Renta	IVA	Otros
REFORMA DE 2003 (LEY 963 DE 2003)	a) Superar crisis económica a través de una disminución del déficit fiscal	SI	SI	a) Ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y creación de sobretasa. b) Creación del impuesto al Patrimonio c) Aumento de la tarifa del GMF	BASE: -Se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente (ingresos mayores a 60 millones y patrimonio brutos mayores a 80 millones). -Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad. TASA: -Se crea una sobretasa del 10%	BASE: -Se amplía la base de bienes que se gravan a la tarifa general del 16%. OTROS: -Se crea una devolución de 2 puntos del IVA pagado por las personas naturales en la compra de bienes y servicios a la tarifa general o a la tarifa del 10% y pagados con tarjeta débito.	a) Se crea un impuesto temporal al patrimonio, con base gravable el patrimonio líquido superior a \$3.000 millones y una tarifa del 0.3% b) Se aumenta la tarifa del GMF a 4 por 1000.
REFORMA DE 2005 (LEY 1004 DE 2005)	a) Crear un instrumento para la generación de empleo y la captación de inversiones b) Promover la competitividad y la generación de economías de escala c) Facilitar los procedimientos de comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta	SI	SI	a) Creación del régimen especial de zonas francas.	TASA: -Se crea una tasa especial para los usuarios de la zona franca de 15%, aplicable a partir del primero de enero de 2007.		
REFORMA DE 2006 (LEY 1111 DE 2006)	a) Defensa de la sostenibilidad fiscal b) Promover el crecimiento a través de estímulos a la inversión c) Mayor simplicidad	SI	SI	a) Reducción del impuesto de renta b) Se crea la U.V.T c) Aumento de la deducción por inversión en activos fijos productivos d) Se mantiene la tarifa del GMF e) Se aumenta la tarifa del impuesto al patrimonio	BASE: -Se eleva la tasa de la deducción especial por inversiones en activos fijos reales productivos al 40%. TASA: -Se reduce la tasa al 33%.	BASE: -Se crea una tarifa del 1,6% para los servicios de aseo y vigilancia y de suministro de personal. TASA: -Se incrementa el IVA, del 7% al 10%, para algunos productos de la canasta familiar como: café tostado o descafeinado, el cacao, pastas alimenticias sin cocer, la harina de trigo y el maíz y arroz para uso industrial. -Se estableció una tarifa del 10% para los planes de medicina prepagada, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, las pólizas de servicios de salud, y, en general, los planes adicionales. También rige para los servicios de alojamiento y de arrendamiento de inmuebles diferentes a vivienda. -Se establece una tarifa del 20% para los servicios de telefonía celular con una destinación especial del 4% principalmente para el fomento del deporte -Se establece una tarifa del 20% para los camperos y barcos de recreo cuyo valor FOB sea inferior a US \$ 30.000 -Se gravan al 25% los vehículos automotores y las motocicletas de alto cilindraje cuyo valor FOB sea inferior a US \$ 30.000 -Se implementa una tarifa del 35% para los vehículos aerodinámicos privados y barcos de recreo cuyo valor FOB sea igual o superior a US \$ 30.000	a) Se incrementa la tarifa del impuesto al patrimonio a 1,2% para los siguientes cuatro años, teniendo en cuenta el patrimonio poseído a 1 de enero del 2007 cuyo valor sea igual o superior a \$3.000 millones b) Se estableció la aplicación del GMF de forma permanente c) Se crea la Unidad de Valor Tributario (UVT), una especie de indicador para la liquidación de los impuestos, que se actualizará cada año, con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), cuya función será ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a impuestos. d) Los impuestos pagados por industria y comercio, predial y de avisos y tableros, será deducibles hasta en un ciento por ciento del impuesto de renta, independiente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente. e) Se establece una deducción del 25% en el GMF efectivamente pagado por los contribuyentes durante el respectivo año gravable.
REFORMA DE 2009 (LEY 1370 DE 2009)	a) Garantizar un nivel mínimo y aceptable de recursos para la inversión pública a partir de la pérdida de dinamismo en los ingresos del Estado en razón de la crisis internacional de 2008.	SI	SI	a) Ampliación de la base gravable del impuesto al patrimonio b) Establecimiento de tarifas diferenciales			Se incrementa la base gravable del impuesto al patrimonio y se establece una sobretasa del 25% para los contribuyentes que ya estaban obligados a pagarlo. El impuesto queda establecido de la siguiente manera: a) Para patrimonios iguales o superiores a mil millones y hasta dos mil millones, la tarifa es del 1% b) Para patrimonios iguales o superiores a dos mil millones y hasta 3 mil millones, la tarifa es del 1.4% c) Para patrimonios iguales o superiores a 3 mil millones y hasta 5 mil millones, la tarifa es del 2.4% y una sobretasa del 25% del impuesto de patrimonio, es decir, el impuesto es del 3% d) Para patrimonios superiores a 5 mil millones, la tarifa es de 4.8% y con la sobretasa del 25%, la tarifa queda en el 6%
REFORMA DE 2010 (LEY 1430 DE 2010)	a) Mejorar el control y la competitividad b) Aumentar los recaudos generales del país con destino a la reactivación de la economía	SI	SI	a) Eliminación de la deducción por inversiones en activos fijos b) Reajuste a las tarifas del impuesto al patrimonio c) Eliminación gradual del GMF		OTROS: -Se excluye del pago de IVA los servicios de conexión y acceso a internet para los estratos 1, 2 y 3.	a) Se fija una tarifa de 2,4% para patrimonios líquidos iguales o superiores a \$3.000 millones e inferiores a \$5.000 millones y una tarifa de 4,8% para patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones. -Desmorte gradual de la tarifa del GMF de la siguiente manera: III (2x1000) en los años 2014 y 2015. III (1x1000) en los años 2016 y 2017 III (0x1000) en los años 2018 y siguientes. b) Se mantiene una sobretasa del 20% como contribución para el sector eléctrico por parte de los usuarios industriales y comerciales, así como los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 con vigencia hasta diciembre de 2011.

Fuente: Sánchez y Espinosa (2005), Cárdenas, Mercer & Blackman (2006). Completada por los autores.