

Equidad Tributaria
Oficina de la CEPAL Bogotá
Diciembre de 2015



De acuerdo con la constitución, en el sistema tributario deben primar los principios de equidad, eficiencia y progresividad

De acuerdo con la OECD (2014) los principios que deben regir un sistema tributario son:

- ▶ **Neutralidad:** un impuesto neutral contribuye a la eficiencia al asegurar una asignación óptima de los medios de producción. Los impuestos neutrales deben incrementar el ingreso del gobierno mientras minimizan la discriminación entre personas o empresas (no favorecen a nadie en particular).
- ▶ **Eficiencia:** Los costos de transacción del pago de impuestos para los contribuyentes deben ser mínimos. Así como los costos de administrar el recaudo para el gobierno.
- ▶ **Simplicidad:** La legislación tributaria debe ser simple de entender para que los contribuyentes tengan claras sus obligaciones. La complejidad genera pérdidas de bienestar mayores dado que va en contra de la neutralidad; si un sistema es complejo, existe un número finito de personas que saben como pagar menos impuestos y venden sus servicios al mejor postor. El resultado es la no neutralidad (unos pagan más que otros).



De acuerdo con la constitución, en el sistema tributario deben primar los principios de equidad, eficiencia y progresividad

De acuerdo con la OECD (2014) los principios que deben regir un sistema tributario son:

- ▶ **Efectividad:** El recaudo debe producir el monto necesario de impuestos en el momento necesario. El sistema tributario debe minimizar la evasión e incluir en la base a aquellos contribuyentes que no pagan porque no saben que deben pagar. La aplicabilidad parcial de la norma tributaria conlleva a que no se cumpla la eficiencia.
- ▶ **Flexibilidad:** Los sistemas tributarios deben ser lo suficientemente flexibles y dinámicos para estar en línea con los cambios tecnológicos y el desarrollo del comercio.
- ▶ **Equidad:** Los individuos con la misma capacidad de pago deben proporcionar un aporte equivalente (equidad horizontal). Cuando, por el contrario, la capacidad de pago es diferente, el recaudo también debe serlo, por lo cual las personas con mayores ingresos deben aportar más (equidad vertical).

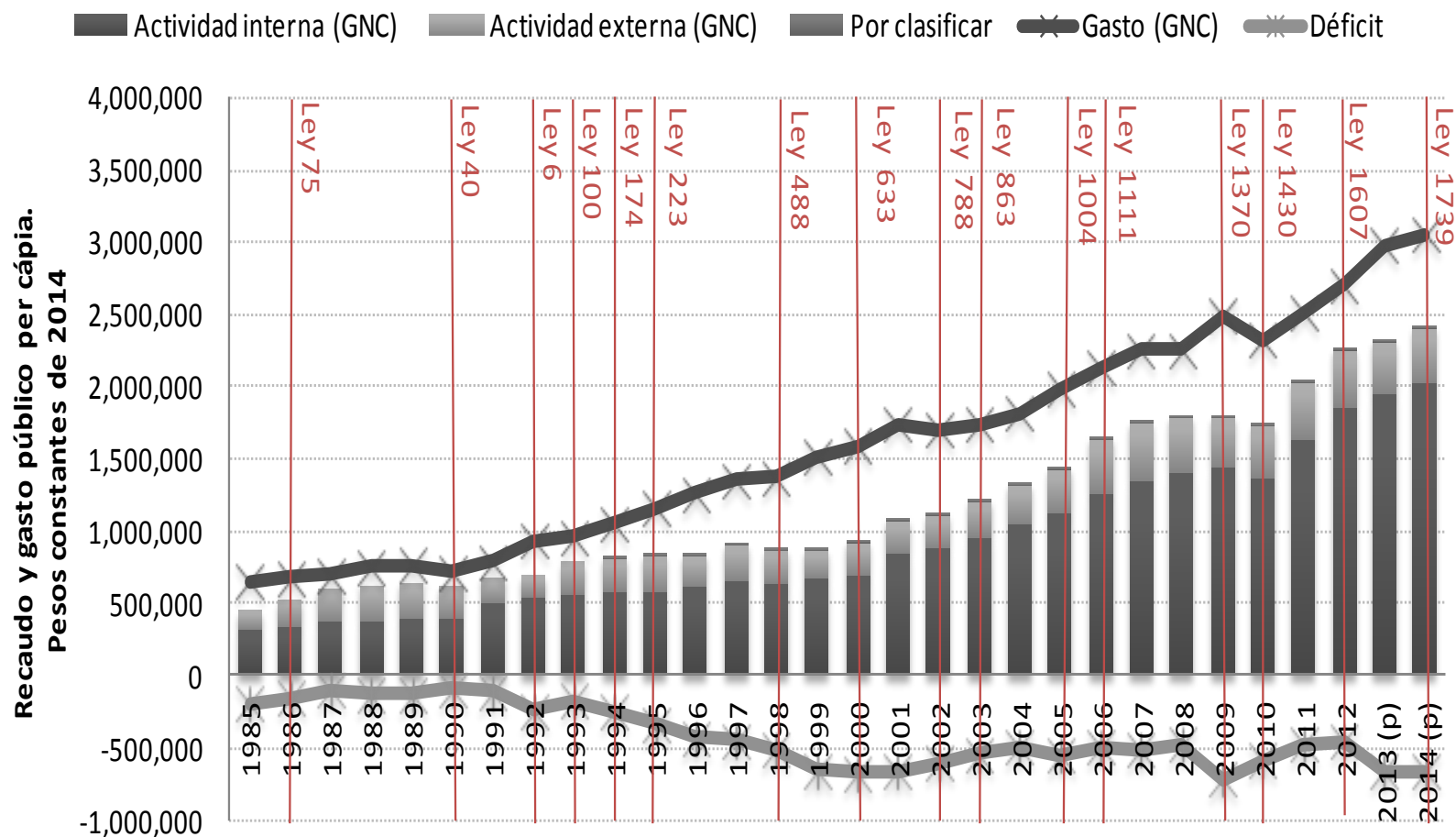


Contenido

1. Evolución de la Estructura Tributaria
2. Equidad
3. Evasión
4. Metodología para medir la incidencia de los impuestos en personas jurídicas
5. Conclusiones

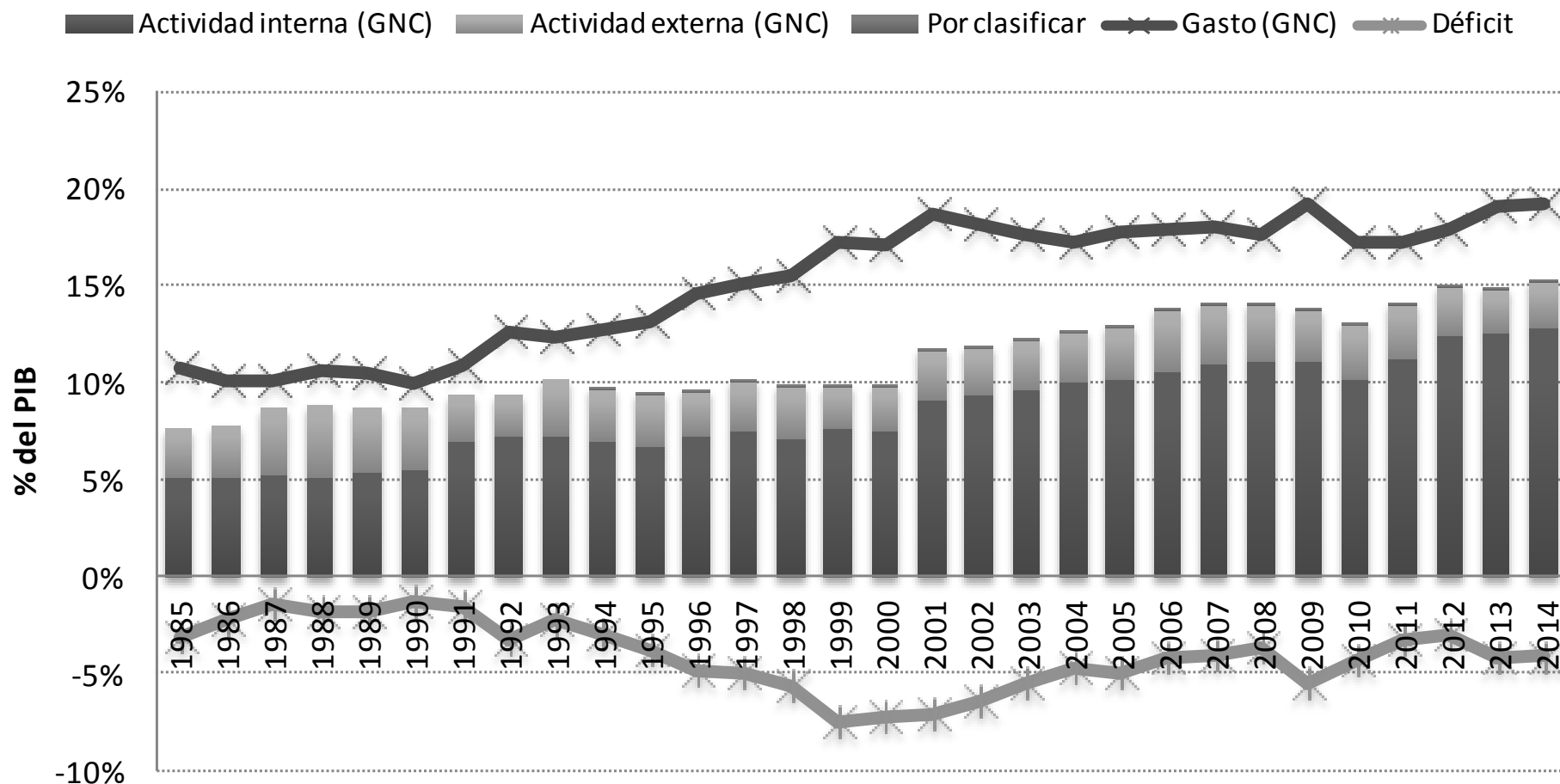


Diez y seis leyes han modificado el Estatuto Tributario desde 1985, el déficit por habitante es cada vez mayor, mientras que la dependencia a la actividad interna disminuyó persistentemente en el periodo de análisis



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

Al comparar el recaudo como % del PIB con el gráfico anterior, queda claro que el PIB ha crecido más rápido que la población, el déficit como % del PIB llegó a un máximo en la crisis de final de siglo



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

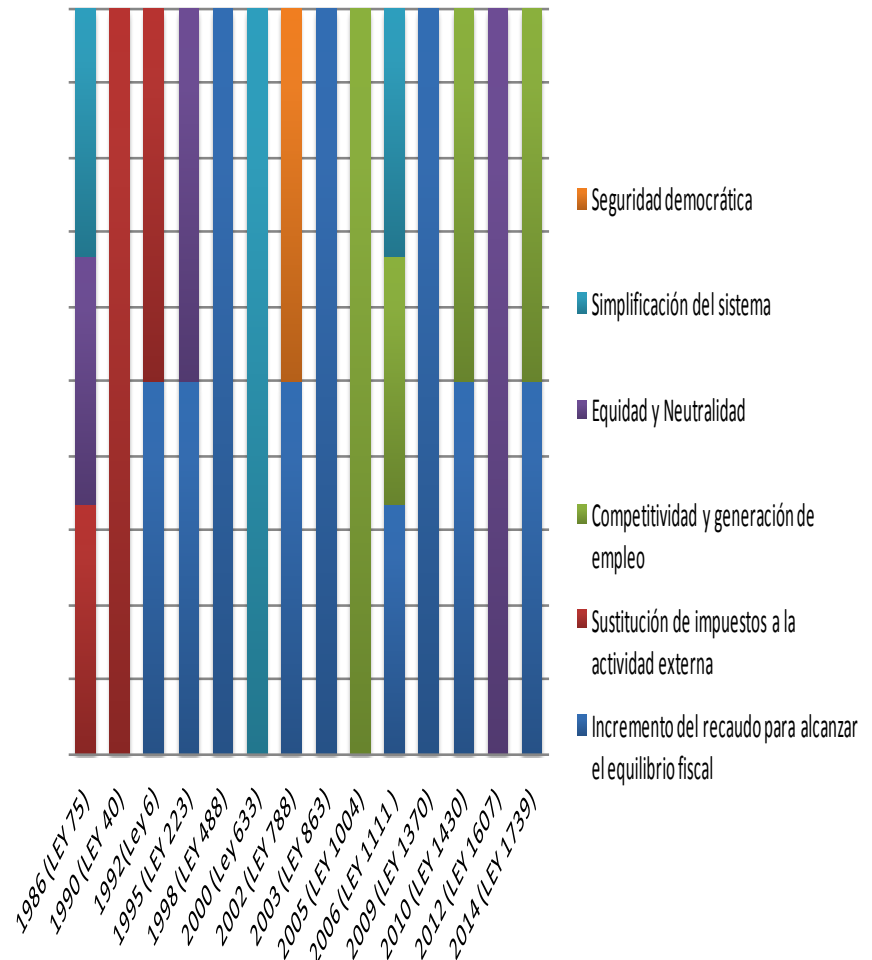
El objetivo más común de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley: incrementar el recaudo para alcanzar el equilibrio fiscal

► Finales de los 80 y principio de los 90:

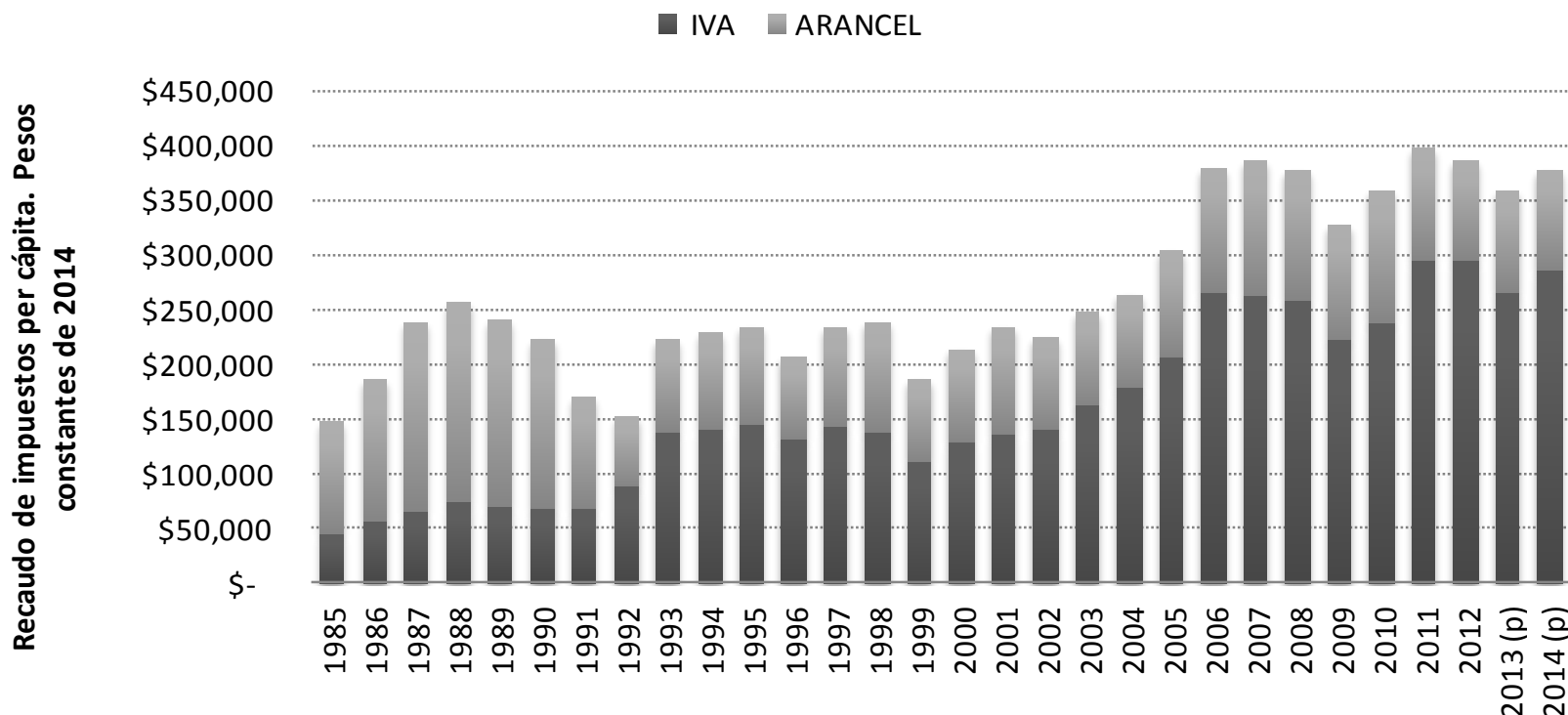
→ facilitar la movilidad de capitales extranjeros y la sustitución de impuestos externos por internos.

► A partir de 2005:

→ mejora de la competitividad y en la generación de empleo.



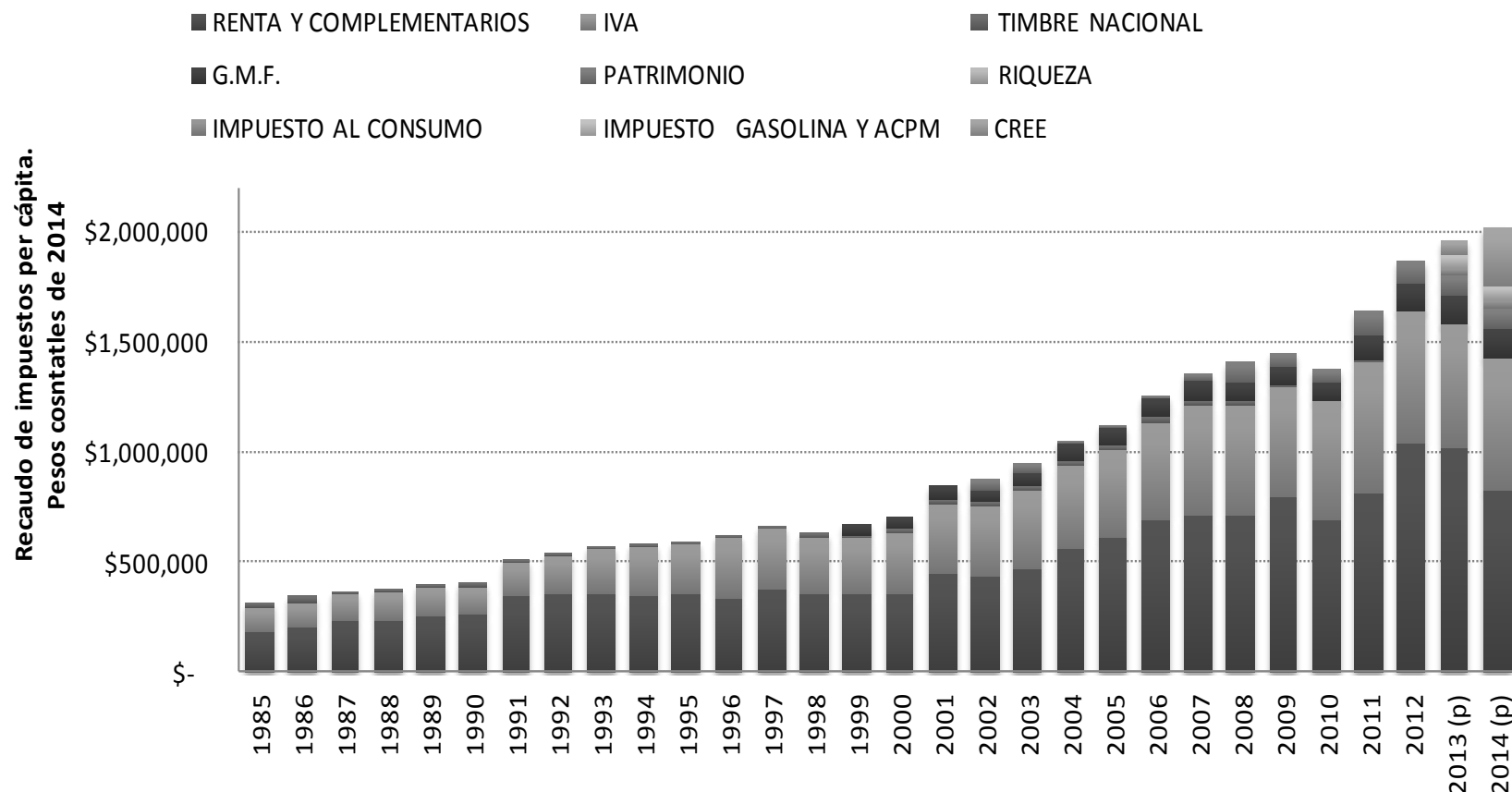
En el período de análisis, el recaudo real de impuestos externos creció el 297%, pasando de 4,53 billones en 1985 a 17,99 en 2015.



- ▶ Desde 1985 hasta 1991 el arancel o sobretasa a las importaciones era la mayor fuente de recaudo: esta representó el 69% en 1985 y llegó a un máximo de 72% en 1987. Después de 1991 esta proporción pasó del 60% a tan solo el 23% en 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

En conjunto, el recaudo a la actividad interna creció el 907% en términos reales durante el período de análisis, pasando de 9,56 billones en 1985 a 96,27 en 2014



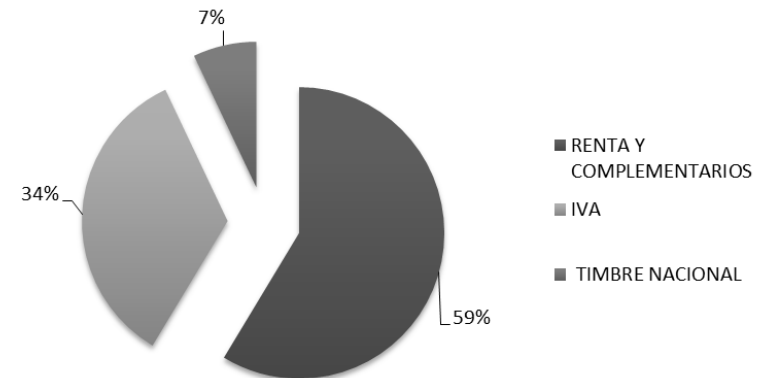
- ▶ Hasta 1998, sólo existían el Timbre Nacional, el impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

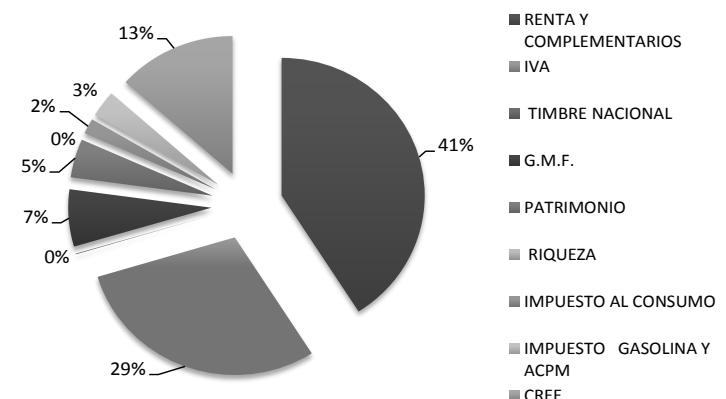
El sistema se ha complejizado con la aparición de nuevos impuestos

- ▶ La Ley 488 de 1998 crea el Gravamen a Movimientos Financieros (GMF) .
- ▶ La Ley 788 de 2002 crea el impuesto al patrimonio.
- ▶ La Ley 1607 de 2012 crea el Impuesto Nacional a la Gasolina, el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS). Adicionalmente, se constituye el Impuesto al Consumo y el Impuesto Sobre La Renta para la Equidad (CREE).
- ▶ la Ley 1739 de 2014 concibe el Impuesto a la Riqueza.

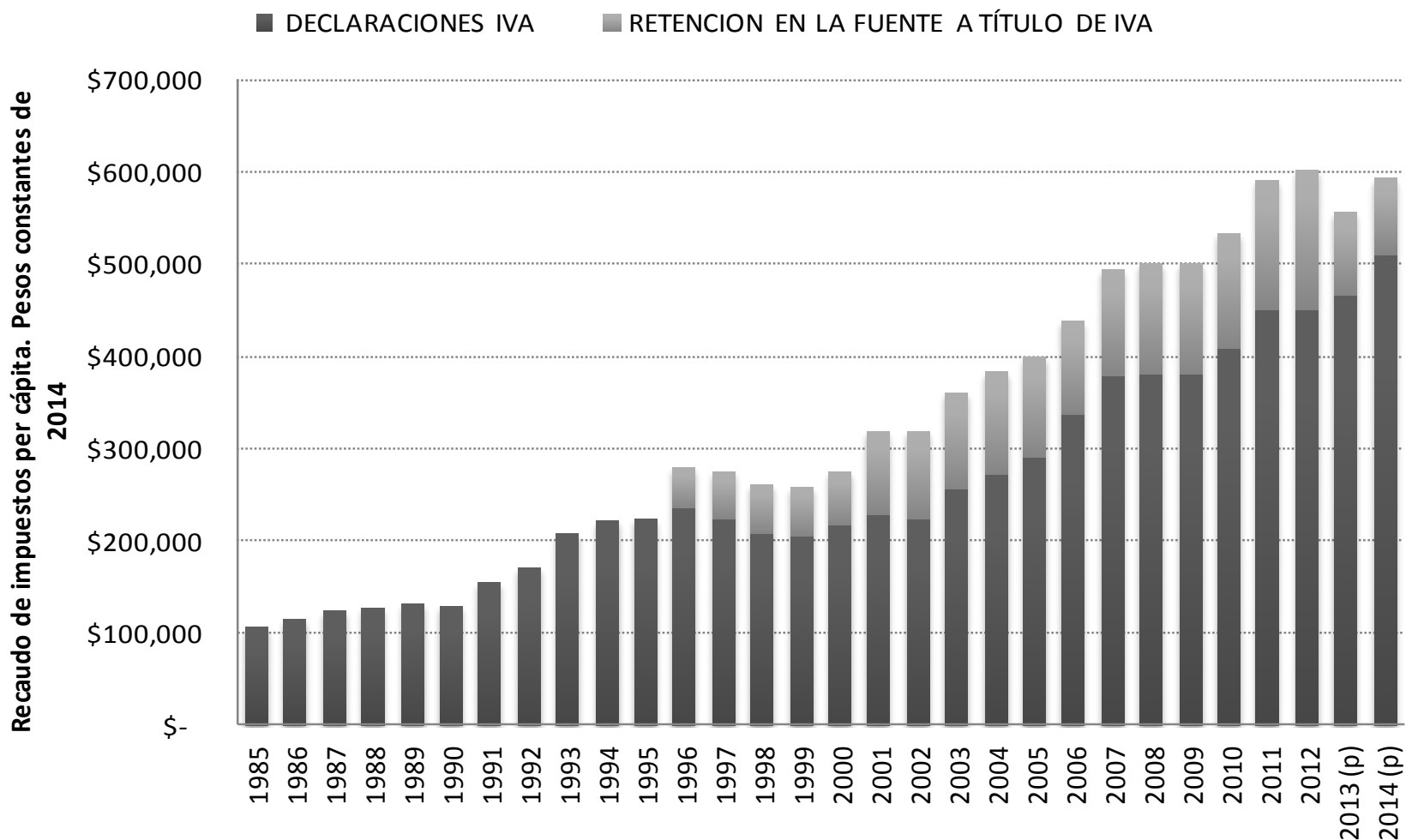
Impuestos internos 1985



Impuestos internos 2014

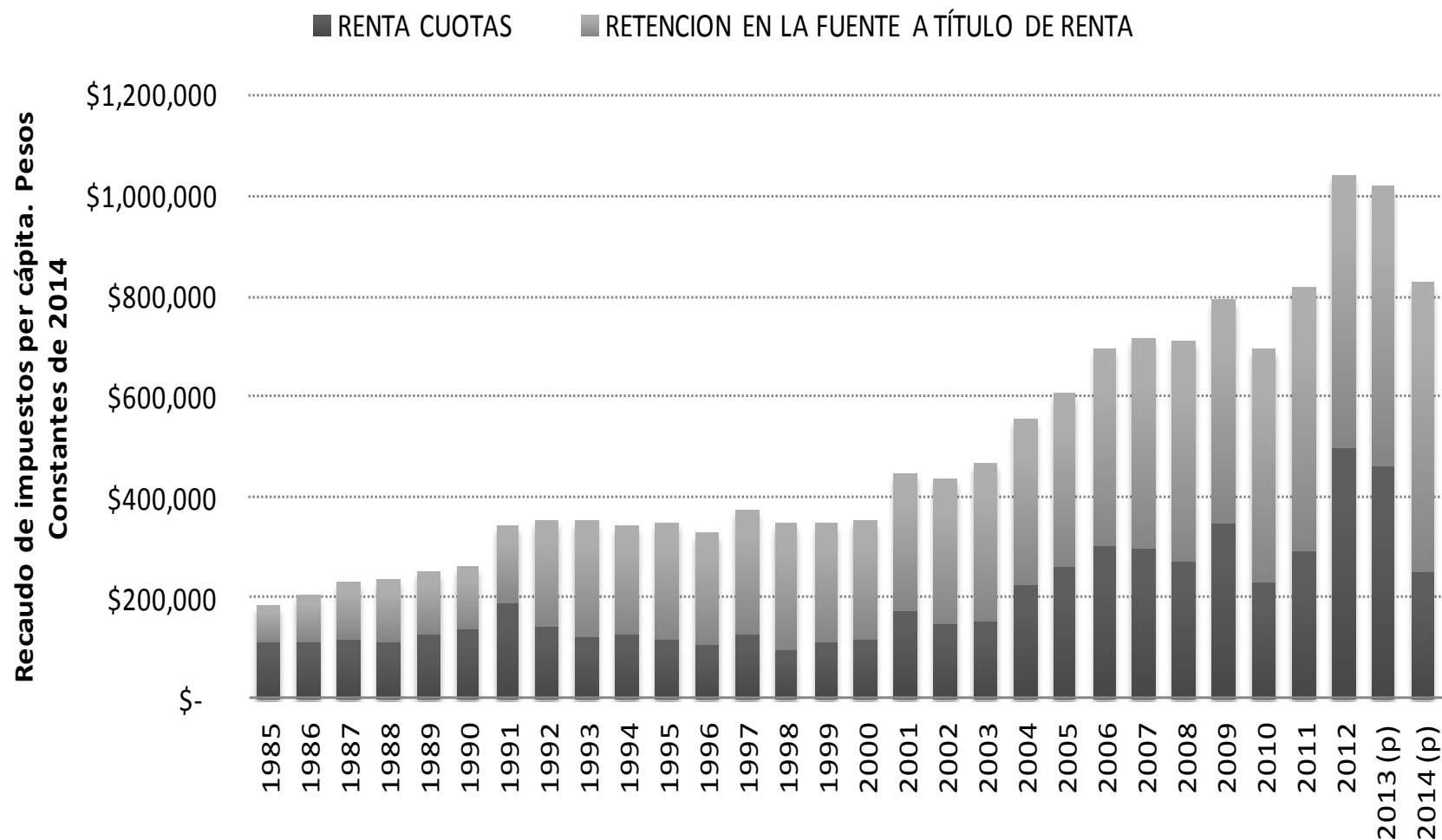


La retención en la fuente como proporción del recaudo total del IVA llegó a un máximo en 2002 cuando representó el 29.43% del recaudo. Actualmente es 14.05%



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

El impuesto a la renta es el que aporta y ha aportado la mayor parte del recaudo. En 2012 el 85,4% fue recaudado a personas jurídicas



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, DANE, Banco de la República

Contenido

1. Evolución de la Estructura Tributaria
2. Equidad
3. Evasión
4. Metodología para medir la incidencia de los impuestos a personas jurídicas
5. Conclusiones

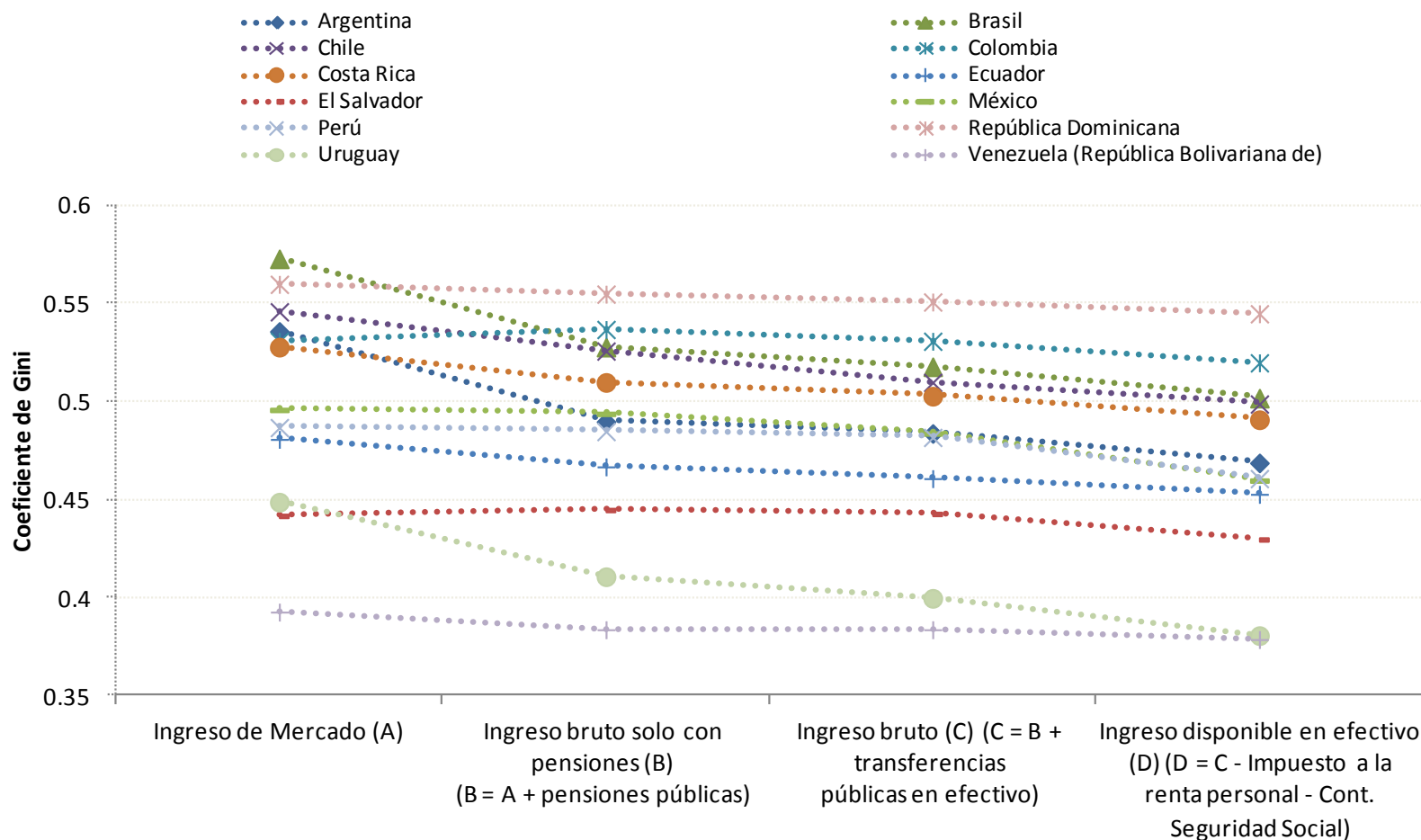


El método de incidencia

- ▶ El análisis de incidencia es un método que permite medir cuanto baja el ingreso de un individuo cuando paga impuestos y del beneficio de un programa o servicio social.
- ▶ Como advierten los especialistas, en la medida en que se trata de un ejercicio de estática comparativa no permite examinar los cambios en los comportamientos de los individuos, en respuesta a las modificaciones de su ingreso.

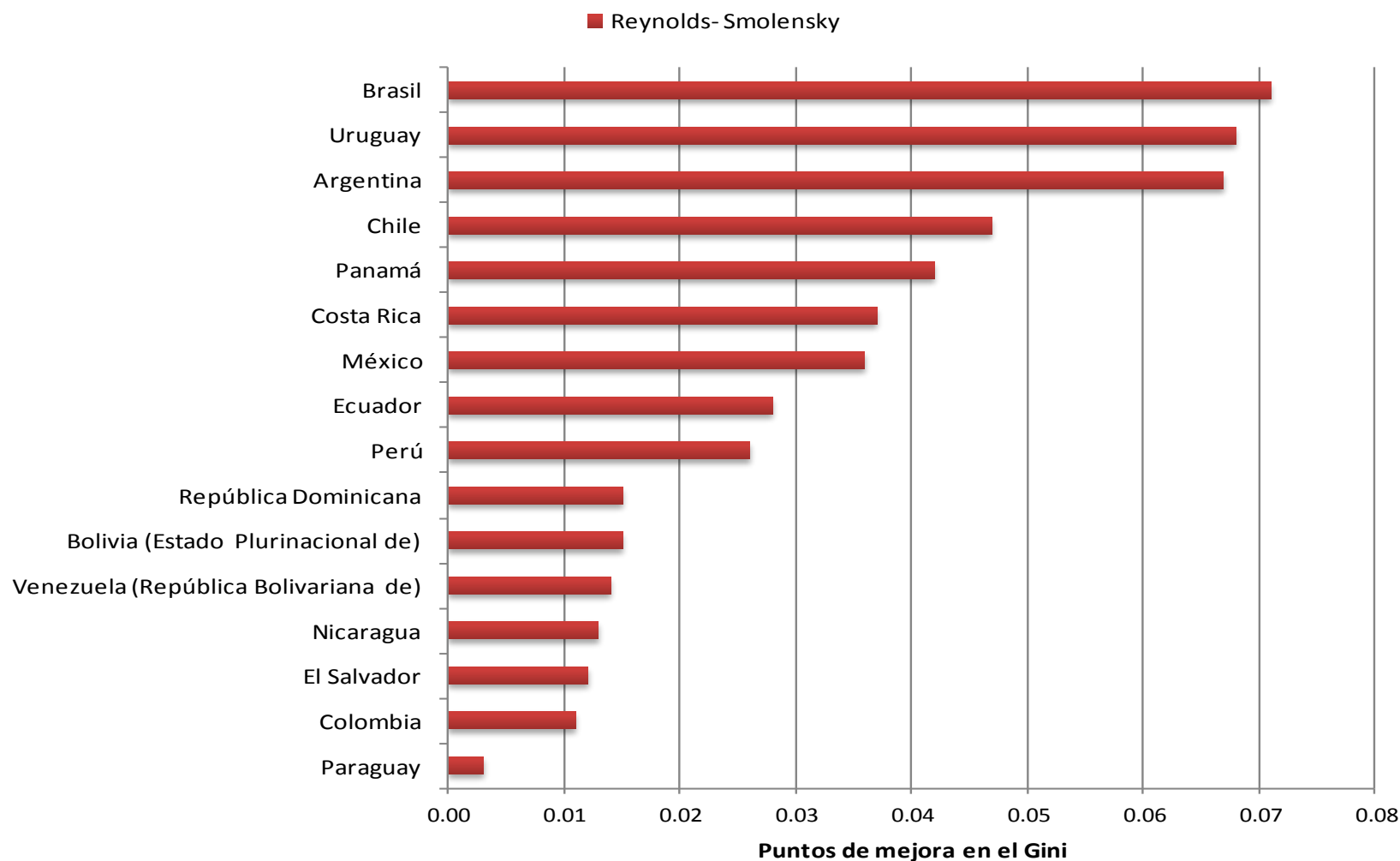


Colombia presenta la mayor desigualdad del ingreso después de la acción del Estado en sur América. El país de la región donde esto es un mayor problema es República Dominicana



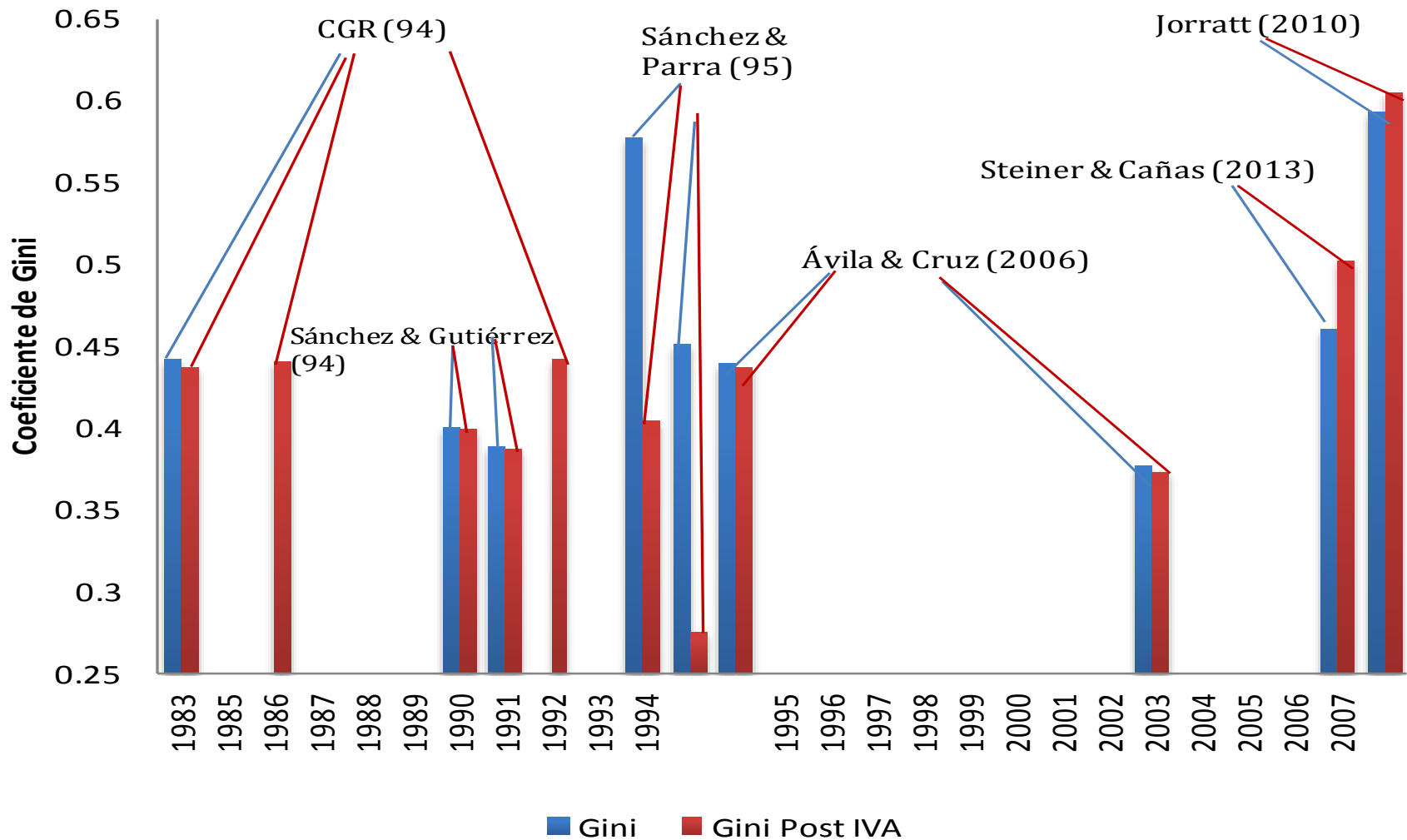
Fuente: Elaboración propia con base en Hanni, Martner y Podestá (2015)

El indicador Reynolds- Smolensky cuantifica el efecto redistributivo de la política pública. Colombia es mejor que Paraguay. Brasil es el mejor disminuyendo la desigualdad seguido por Uruguay



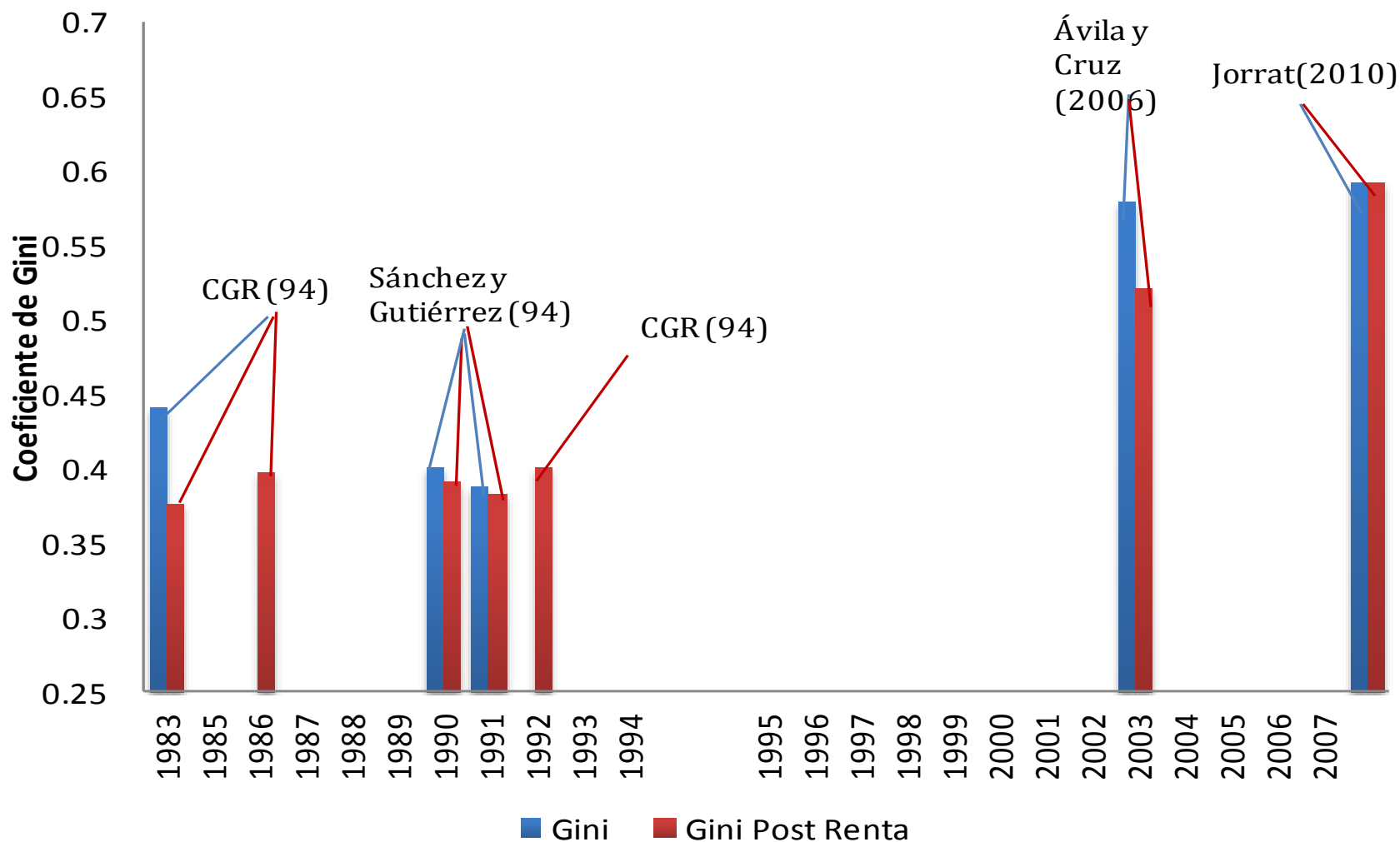
Fuente: Elaboración propia con base en Hanni, Martner y Podestá (2015)

El IVA fue progresivo en los 80 y 90. Desde 2007 parece ser regresivo



Fuente: Elaboración propia con base en los Autores de los artículos

El impuesto a la renta en personas naturales siempre es progresivo. El debate se centra en qué tan progresivo es



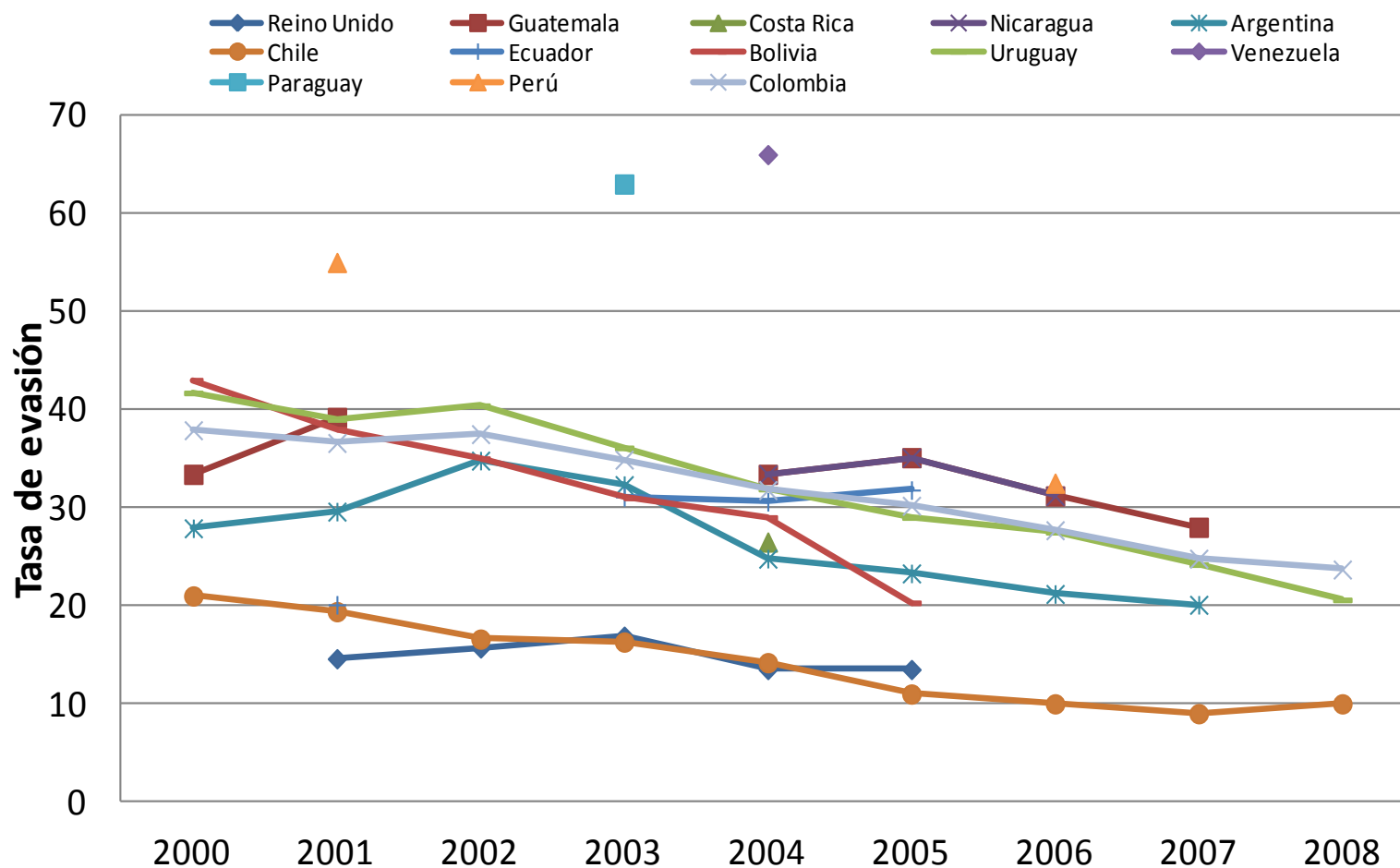
Fuente: Elaboración propia con base en los Autores de los artículos

Contenido

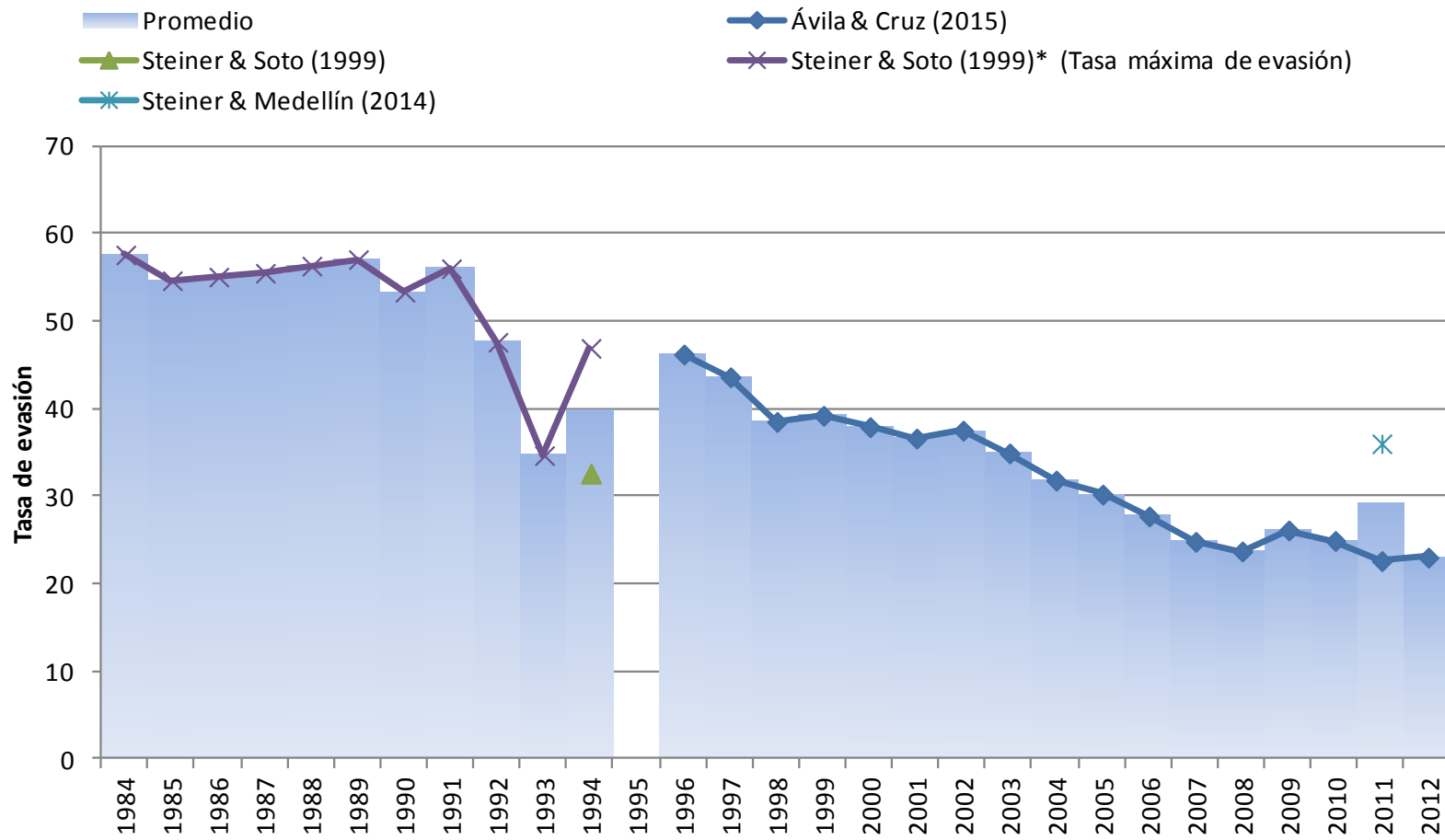
1. Evolución de la Estructura Tributaria
2. Equidad
3. Evasión
4. Metodología para medir la incidencia de los impuestos en personas jurídicas
5. Conclusiones



Colombia presenta una elevada tasa de evasión del IVA si se compara con otros países de América del Sur. En todos los casos donde se tiene información en el tiempo, se aprecia una tendencia decreciente

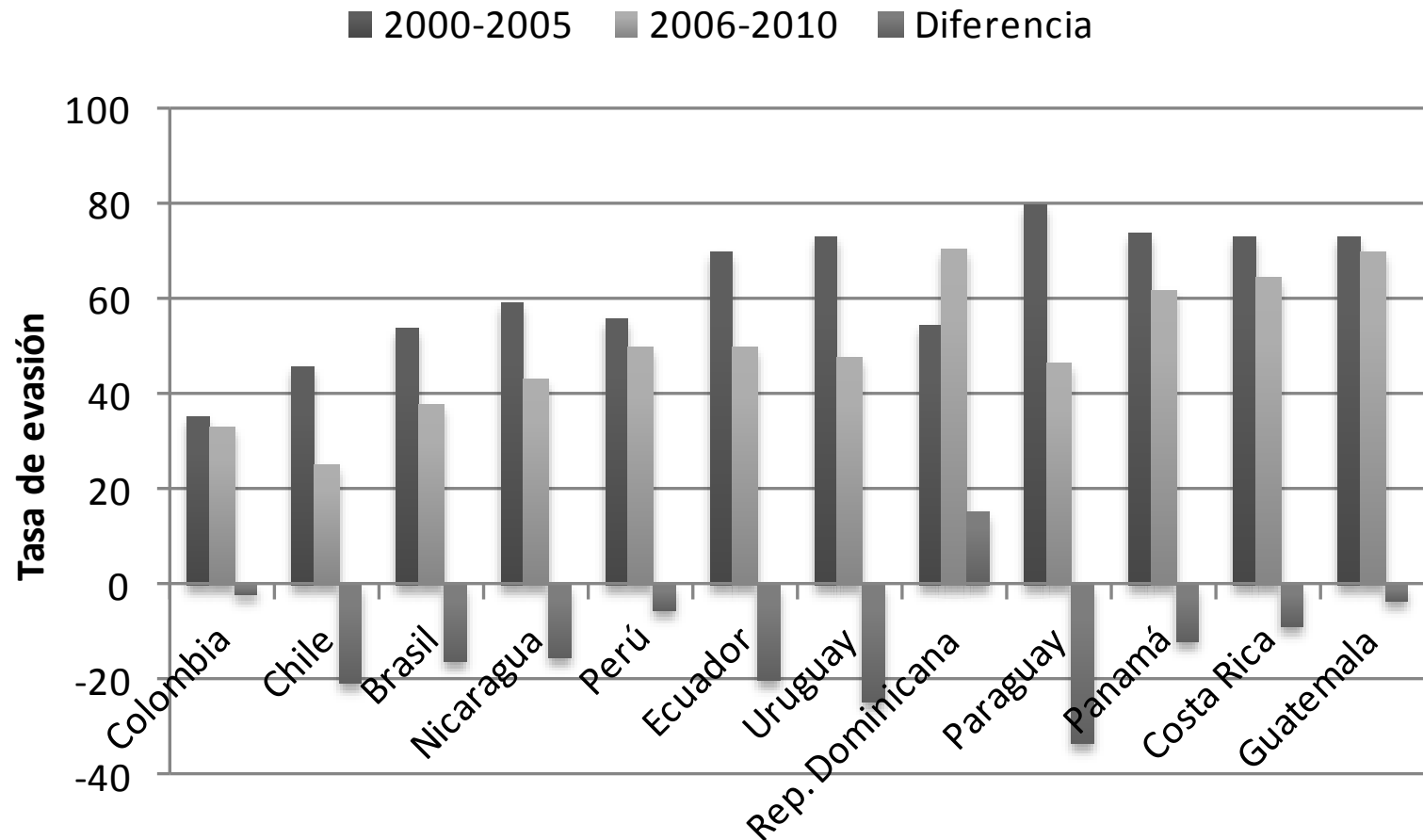


Mediciones de evasión del IVA en Colombia: se observa una tendencia decreciente impulsada en parte por la buena gestión de la DIAN



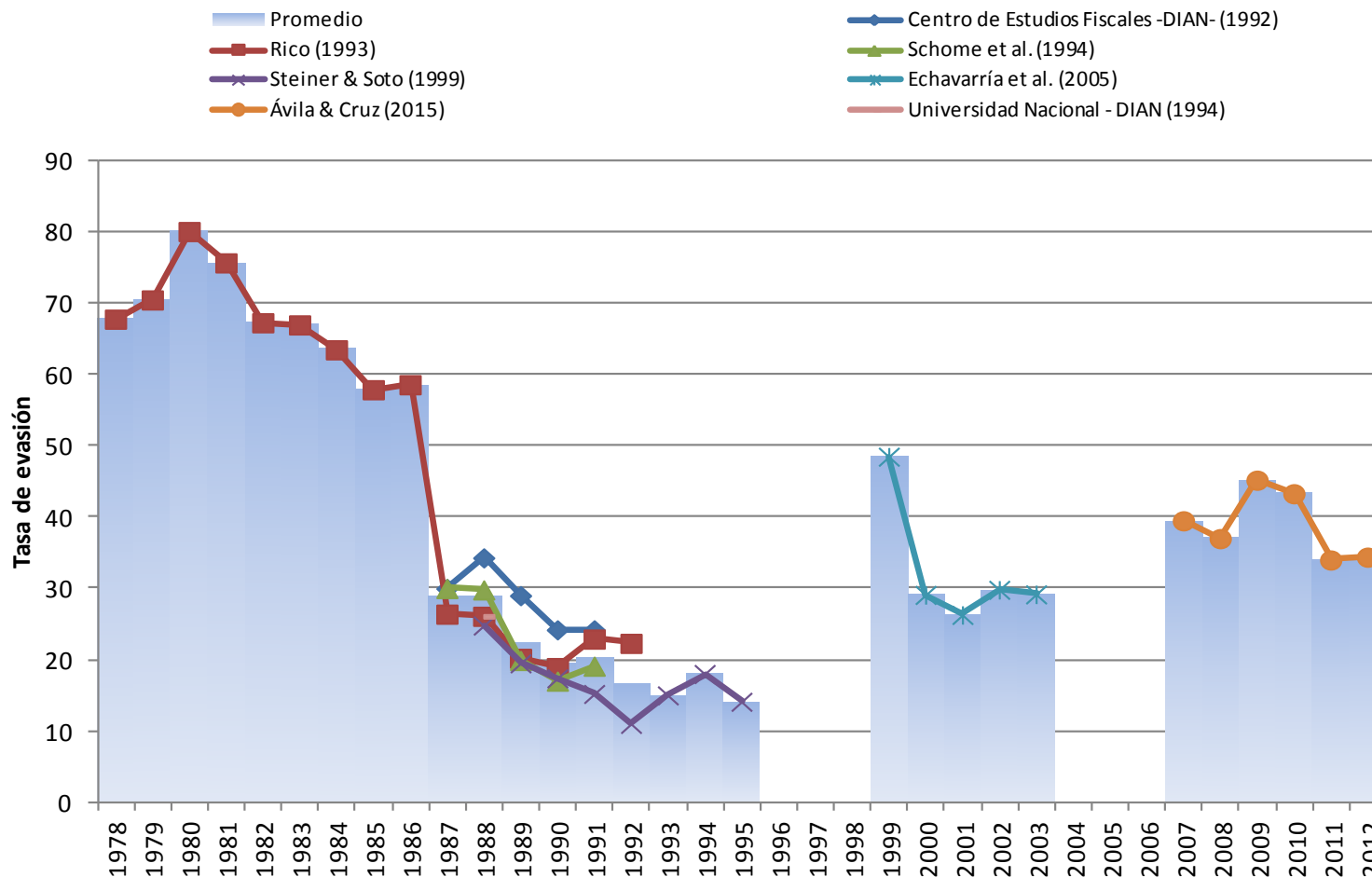
Fuente: Elaboración propia con base en autores. Método: brecha

En el contexto regional, Colombia enseña una baja tasa de evasión en el pago del impuesto de renta en personas jurídicas. Sin embargo, es el país donde se mejoró menos después de República Dominicana, donde la evasión aumentó en el periodo de análisis



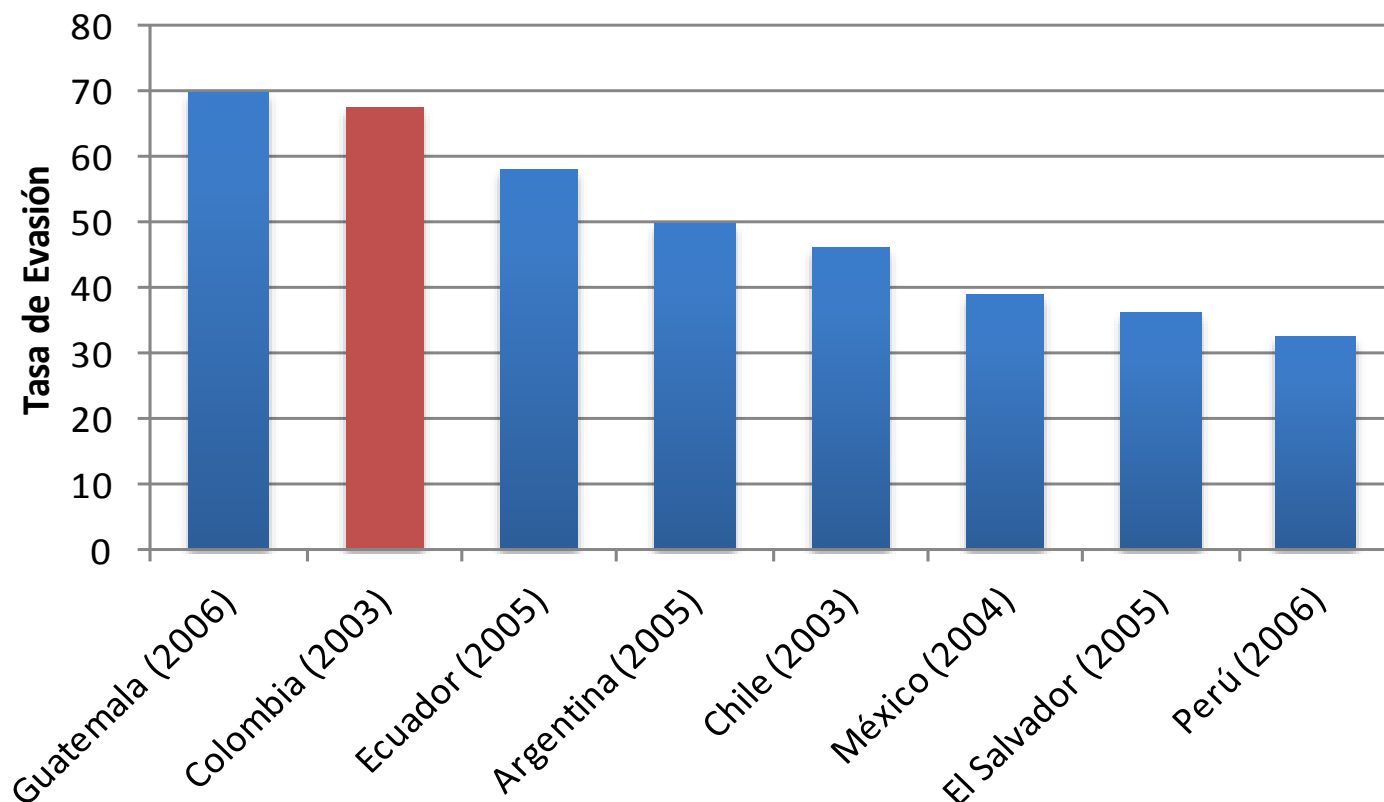
Fuente: Pecho, Peláez, y Sánchez (2012). Método: Brecha tributaria

La tasa de evasión en personas jurídicas disminuyó significativamente después de la reforma de 1986 que unifico la tarifa a las personas jurídicas en una general y elimino una gran cantidad de exenciones, deducciones y descuentos. Posteriormente, a medida que se complejiza el sistema, la evasión aumenta



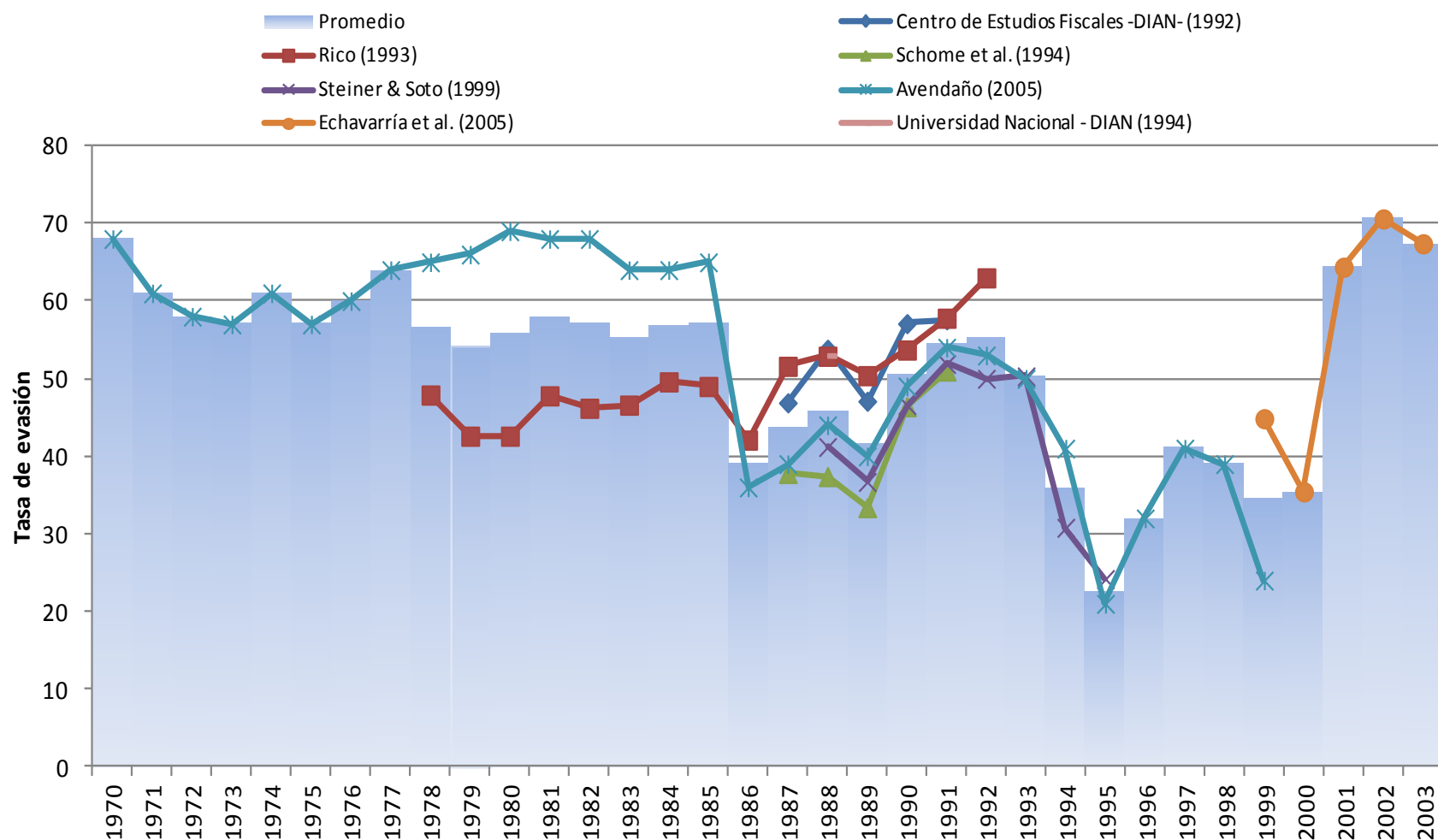
Fuente: Elaboración propia con base en autores. Método: brecha

La tasa de evasión en el impuesto a la renta en personas naturales es elevada con relación al resto de países de la región



Fuente: Elaboración propia con base en compilación de resultados hecha por Jiménez, Gómez-Sabaini, y Podestá (2010). La estimación de Colombia fue tomada de Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda (2005)

Mediciones de la evasión en la renta a personas naturales. El último dato se tiene en 2003. Se encuentra un mínimo en 1995 cuando la tasa de evasión fue 21%. A pesar de usar la misma metodología (Steiner y Soto (1999)), las estimaciones de Echavarría et al. (2005) difieren de las de Avendaño (2005) en 1999



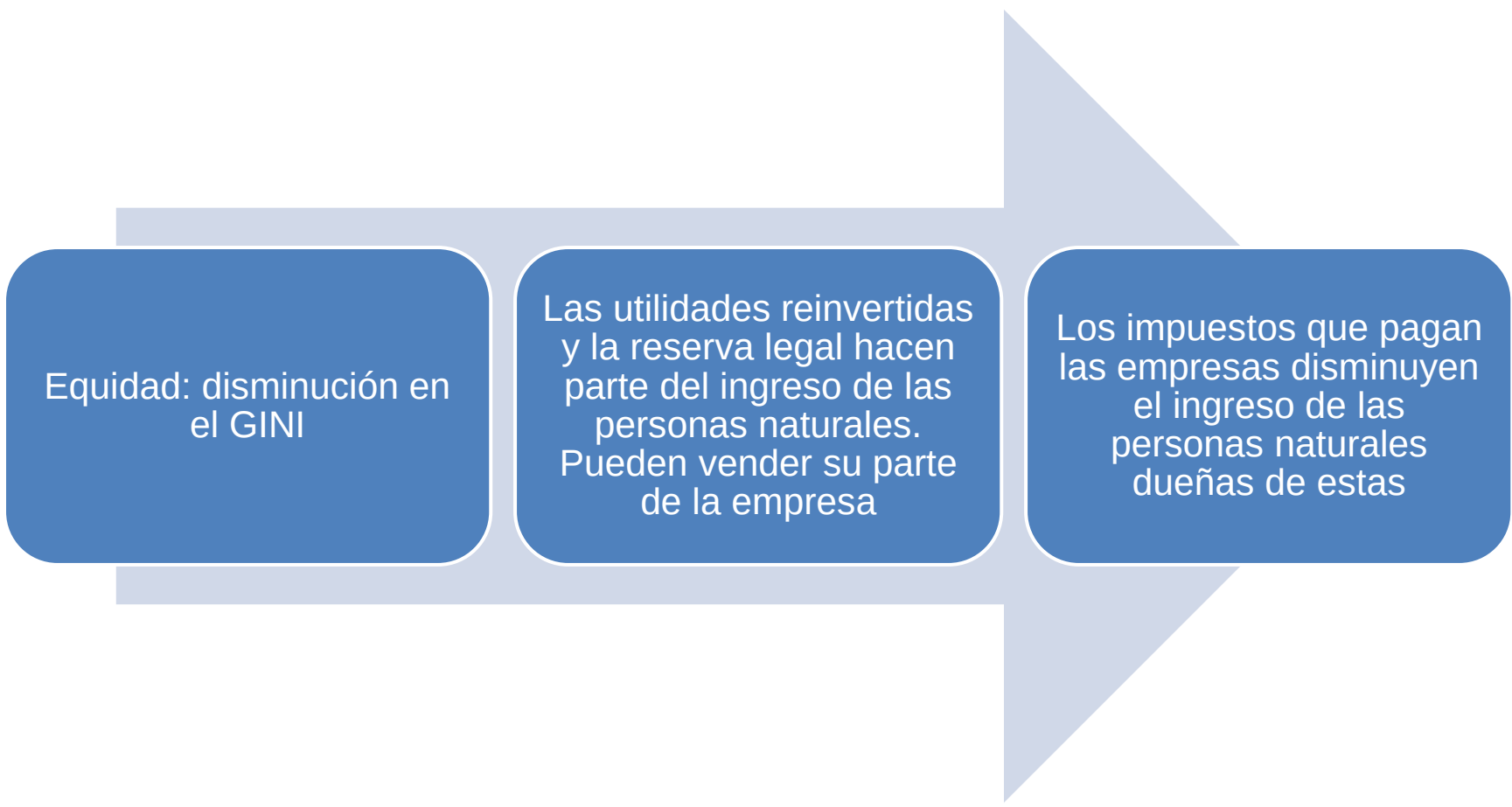
Fuente: Elaboración propia con base en autores. Método: brecha

Contenido

1. Evolución de la Estructura Tributaria
2. Equidad
3. Evasión
4. Metodología para medir la incidencia de los impuestos en personas jurídicas
5. Conclusiones



La metodología parte de los siguientes supuestos



Equidad: disminución en el GINI

Las utilidades reinvertidas y la reserva legal hacen parte del ingreso de las personas naturales. Pueden vender su parte de la empresa

Los impuestos que pagan las empresas disminuyen el ingreso de las personas naturales dueñas de estas

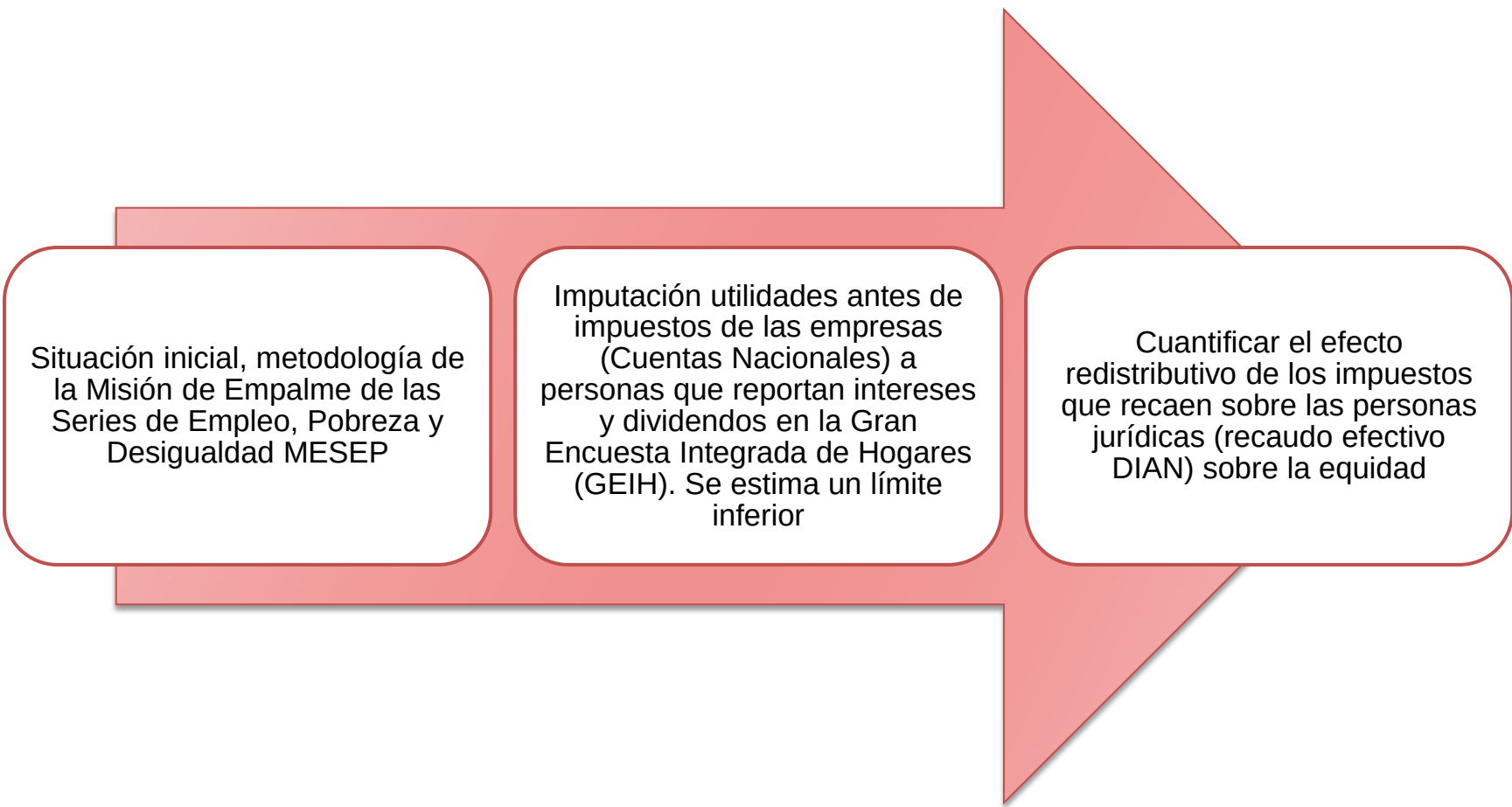


La metodología: Un ejemplo

- ▶ Se asume que las utilidades de las empresas, así no se distribuyan dividendos, hacen parte de del ingreso de las personas naturales. Esta afirmación es particularmente cierta para el caso de Google, la acción en la bolsa de Berlín se valorizó 1276% desde abril de 2004 hasta septiembre de 2015, desde que fue emitida no ha pagado dividendos. Se cree que una persona que compró esta acción en 2004 hoy es más rica que en ese entonces, así no reciba dividendos.



Los pasos de la metodología

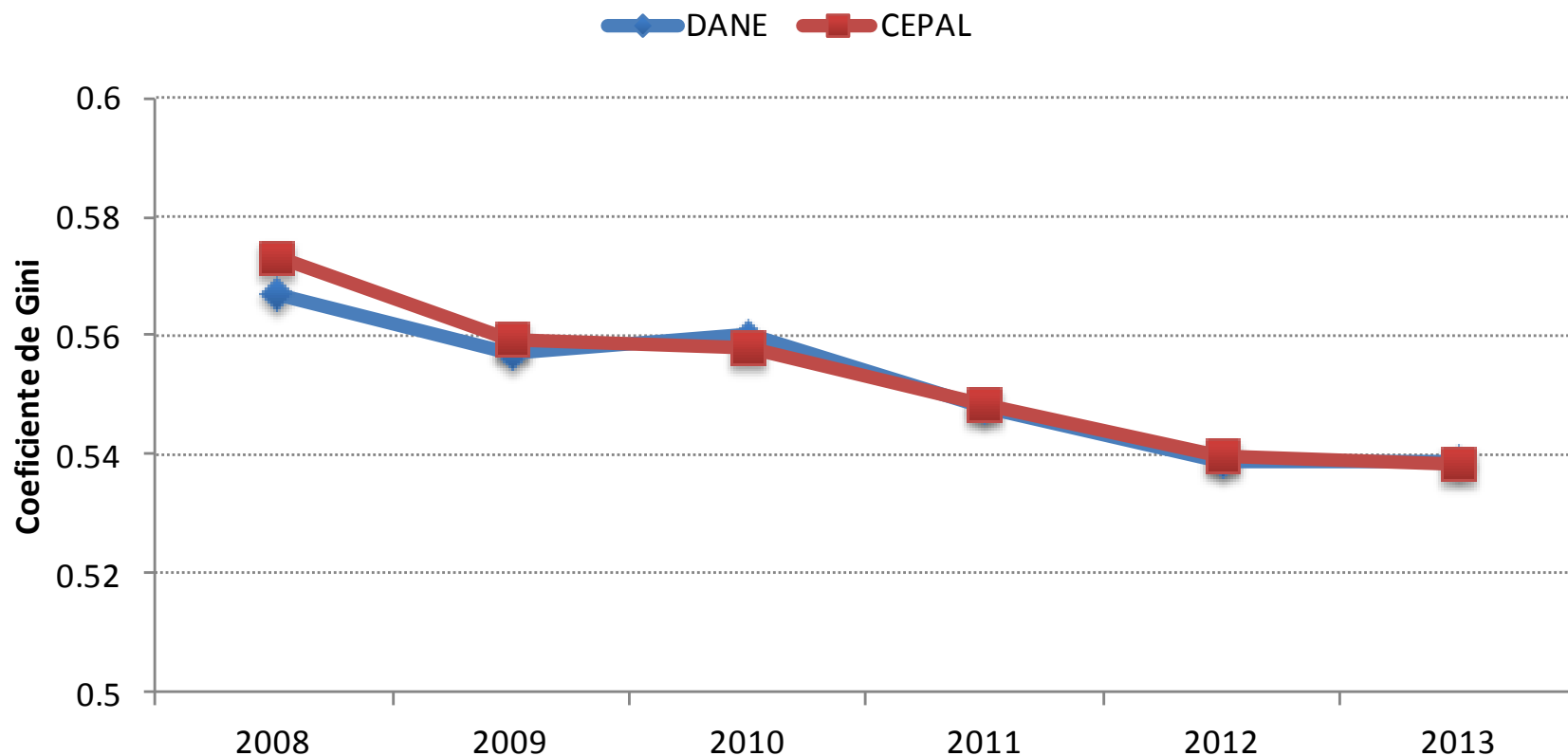


Situación inicial, metodología de la Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad MESEP

Imputación utilidades antes de impuestos de las empresas (Cuentas Nacionales) a personas que reportan intereses y dividendos en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Se estima un límite inferior

Cuantificar el efecto redistributivo de los impuestos que recaen sobre las personas jurídicas (recaudo efectivo DIAN) sobre la equidad

MESEP: Al replicar la metodología en Stata se encuentran pequeñas diferencias, estas son más marcadas en 2008 y 2009 que en los años siguientes



► Fuente: Elaboración propia con base en GEIH

Valores a imputar

Año	Población que recibe intereses y dividendos (1)	UAI (Miles de millones de pesos) (2)	Recaudo efectivo (Miles de millones de pesos) (3)
2008	2,403,333	53,166	17,341
2009	2,381,416	52,225	15,983
2010	2,828,088	57,042	16,056
2011	3,297,908	73,583	20,816
2012	3,621,216	78,969	25,381
2013	3,318,089	79,835	25,203

(1) La población que recibe dividendos proviene de la GEIH.

(2) La utilidad antes de impuestos se refiere únicamente a la de sociedades financieras y no financieras privadas nacionales.

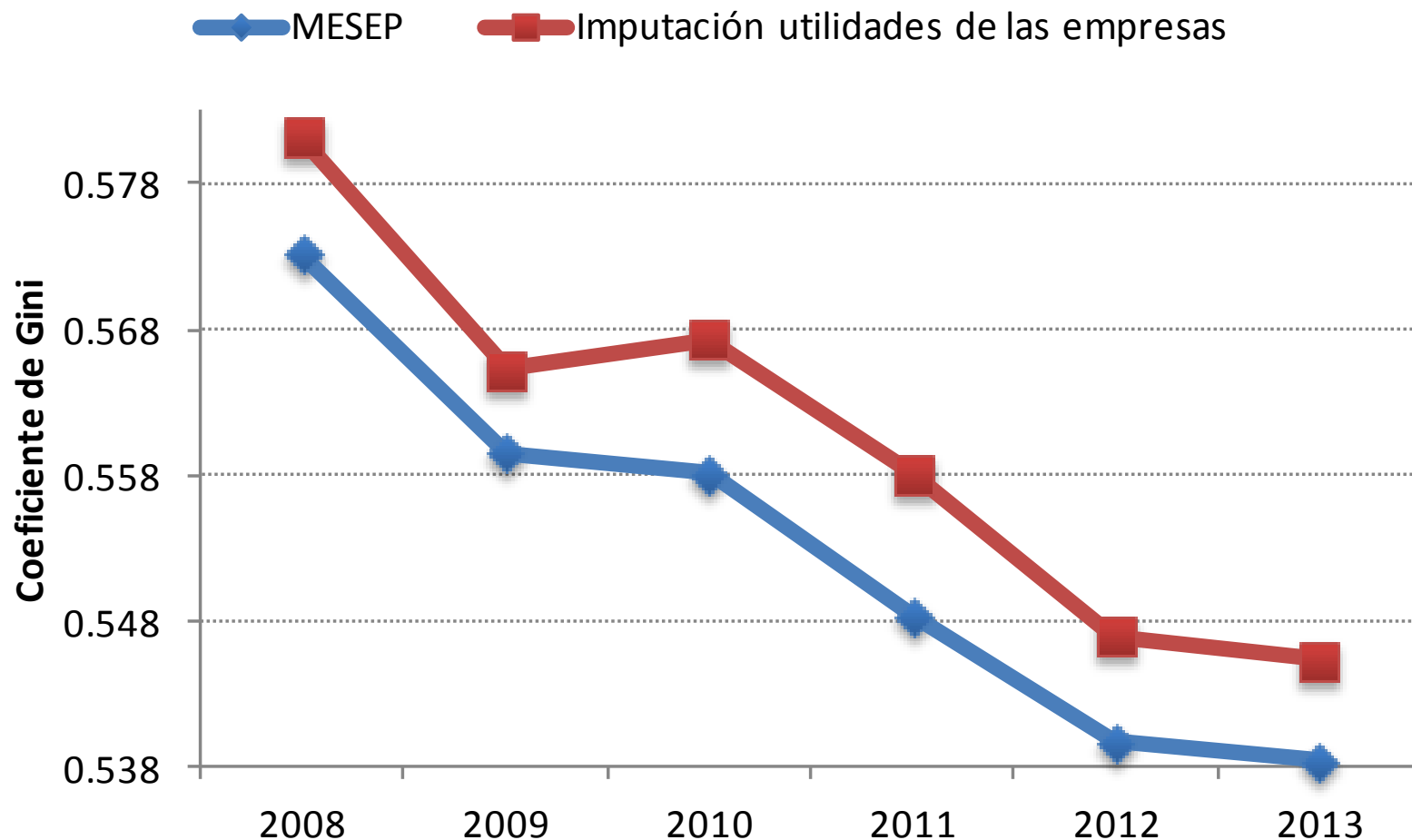
(3) Para el recaudo efectivo se sigue la metodología de Ávila (2015), sobre el recaudo efectivo a personas jurídicas (Sólo impuesto de renta y complementarios) en lo referente al monto recaudado. Acto seguido, al recaudo efectivo se le aplica la proporción de las utilidades, reinversión y dividendos que le corresponde a las sociedades privadas nacionales entre el total de sociedades que aparecen en Cuentas Nacionales.

(4) Resultados preliminares en discusión.



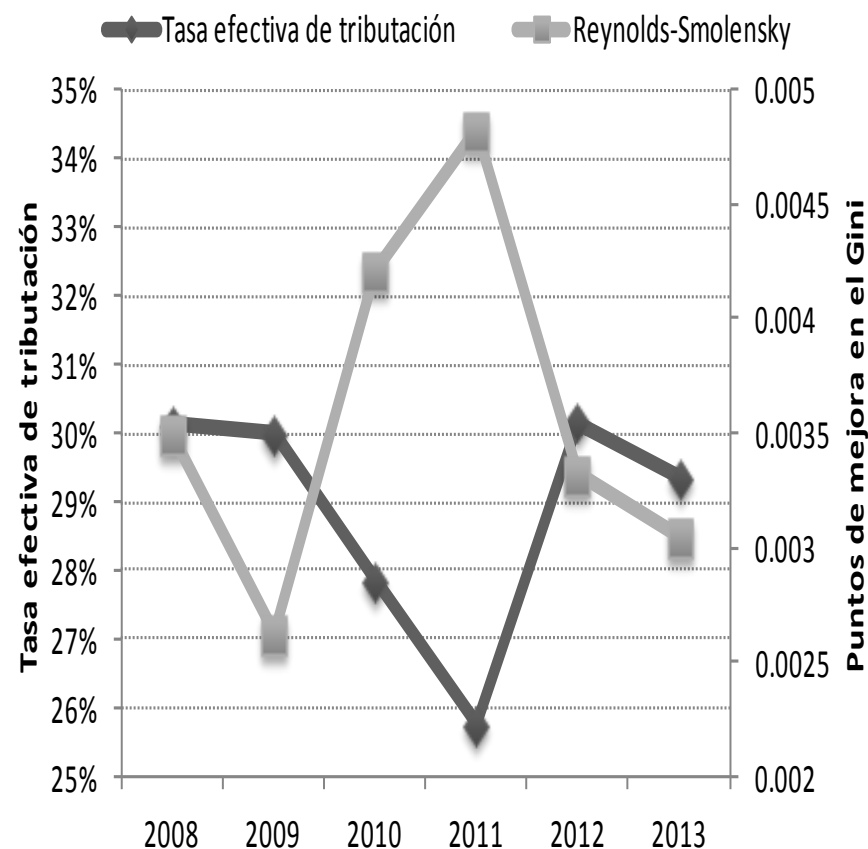
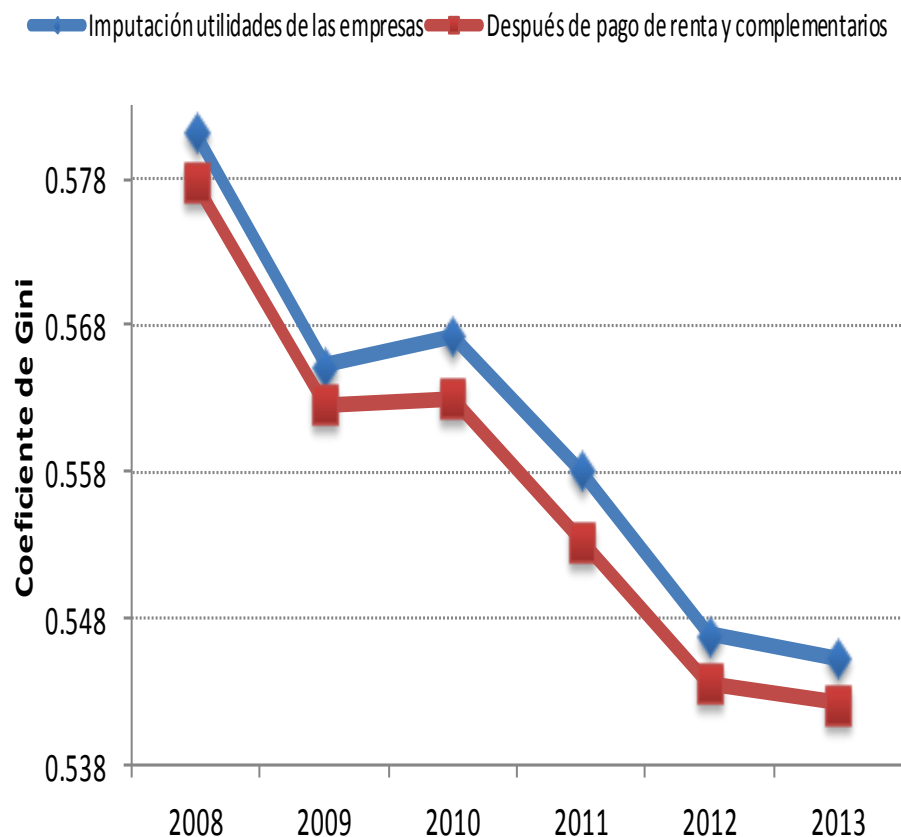
Fuente: Elaboración propia con base en DANE, DIAN y GEIH

La desigualdad del ingreso es mayor que el dato oficial, se presentan tendencias paralelas



Fuente: Elaboración propia con base en DANE, DIAN y GEIH

La primera estimación de la incidencia del impuesto de renta y complementarios sobre las personas jurídicas. Es progresivo y se correlaciona inversamente en el tiempo con la tasa efectiva de tributación



Fuente: Elaboración propia con base en DANE, DIAN y GEIH

Conclusiones y discusión

- ▶ Si se contara con la distribución del ingreso “verdadera”, la desigualdad sería mayor. ¿Qué ocurre con el carácter redistributivo de los impuestos?
- ▶ Es posible simular variaciones en tasas de recaudo efectivo entre personas naturales y jurídicas para: i) mantener el recaudo y ii) disminuir la desigualdad.
- ▶ Para que las estimaciones tengan mayor precisión es necesario cruzar la información de la propiedad accionaria con el micro dato las declaraciones de renta de personas naturales y jurídicas.
- ▶ La metodología detallada, los resultados definitivos y algunos ejercicios más interesantes serán expuestos después de la reunión de expertos que será realizada a mediados de febrero.



Referencias

- ▶ Acosta, O. L., y Ayala, U. (2001). *La Situación Fiscal y el Financiamiento del Gobierno en los Años Noventa*. Bogotá: Mimeo Fedesarrollo.
- ▶ Alvaredo, F., y Londoño, J. (2012). *High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993 -2003*. Working Paper No 12: Commitment to Equity.
- ▶ Avendaño, N. (2005). *Evasión al Impuesto a la Renta de Personas Naturales: Colombia 1970 - 1999*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación: Estudios Económicos.
- ▶ Ávila, J., y Cruz, Á. (2015). *Colombia: Estimación de la Evasión del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas 2007-2012*. Bogotá: DIAN: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.
- ▶ Ávila, J., y Cruz, Á. (2006). *La progresividad del Sistema Tributario Colombiano del Orden Nacional*. Bogotá: Dian - Oficina de Estudios Económicos.
- ▶ CGR. (1994). *Política Fiscal y Equidad en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.
- ▶ Cowell, F., y Flachaire, E. (2015). *Statistical Methods for Distributional Analysis*. Hand Book of Income Distribution: Elsevier B.V.
- ▶ Echavarría, S., Martínez, S., Sánchez, S., y Taborda, M. (2005). *Análisis de la evasión fiscal del impuesto nacional sobre renta en Colombia: 1999 – 2003*. Medellín: Facultad de contaduría - Universidad de Medellín.
- ▶ Hanni, M., Martner, R., y Podestá, A. (2015). *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*. Santiago: Revista CEPAL # 116.
- ▶ Jiménez, J. P., Gómez-Sabaini, J. c., y Podestá, A. (2010). *Tributación, Evasión y Equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- ▶ Jorratt, M. (2010). *DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE COLOMBIA Y PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- ▶ Lerman, R. I., y Yitzhaki, S. (1995). *Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers*. National Tax Journal.
- ▶ Hanni, M., Martner, R., y Podestá, A. (2015). *El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina*. Santiago: Revista CEPAL # 116.
- ▶ Jiménez, J. P., Gómez-Sabaini, J. c., y Podestá, A. (2010). *Tributación, Evasión y Equidad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

▶ Jorratt, M. (2010). *DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE COLOMBIA Y PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA*. Banco Interamericano de Desarrollo.

▶ Lerman, R. I., y Yitzhaki, S. (1995). *Changing ranks and the inequality impacts of taxes and transfers*. National Tax Journal.

Referencias

- ▶ Lora, E., y Herrera, A. (1993). *Tax Incidence in Colombia: A General Equilibrium Analysis*. Seminario sobre reformas tributarias en países en desarrollo, borrador para comentarios.
 - ▶ OECD 2014. ADDRESSING THE TAX CHALLENGES OF THE DIGITAL ECONOMY
 - ▶ Pecho, Peláez, y Sánchez. (2012). *Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.
 - ▶ Rico, C. (1993). *La pérdida de recaudo en el impuesto sobre la renta. Aplicación para Colombia: 1978 -1992*. Bogotá: Universidad Javeriana.
 - ▶ Sánchez, F., y Espinosa, S. (2005). *Impuestos y Reformas Tributarias en Colombia, 1980-2003*. Bogotá: Documento CEDE. Universidad de Los Andes.
 - ▶ Sánchez, F., y Gutiérrez, C. (1994). *Reformas Tributarias en Colombia 1980-1992*. Bogotá: Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/2242>.
 - ▶ Sánchez, F., y Parra, J. C. (1995). *Incidencia distributiva del IVA en un Modelo del ciclo de vida*. Bogotá: Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.
 - ▶ Sarmiento, R. (2006). *Medición de la Evasión Fiscal en México*. Ciudad de México: Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM.
 - ▶ Schenone, O., y De la Torre, C. (2003). *Guatemala: Fortalecimiento de la Estructura Tributaria*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales: Banco Interamericano de Desarrollo.
 - ▶ Sheffrin, S. (1994). *Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - ▶ Shome, P., Dun, D., Haindl, E., Harberger, A., Hife, E., y Schenome, O. (1994). *Colombia: Path towards Tax Reform*. Fiscal Affairs Department: IMF.
 - ▶ Steiner, R., y Cañas, A. (2013). *Tributación y Equidad en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Documento CEDE.
 - ▶ Steiner, R., y Medellín, J. C. (2014). *Elementos para una nueva reforma tributaria*. Bogotá: Fedesarrollo.
 - ▶ Steiner, R., y Soto, C. (1999). *Tributación en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/1903>.
 - ▶ Universidad, N., y DIAN. (1994). *Metodologías y estimación de evasión de impuestos por IVA y renta en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios Fiscales - DIAN.
-
- ▶ Urban, I. (2009). *Kakwani decomposition of redistributive effect*. Zagreb: ECINEQ.