

Sistema tributario y equidad en Colombia, 1985-2015
Oficina de la CEPAL Bogotá
Diciembre de 2015



El Sistema Tributario colombiano ha estado en constante ajuste y transformación en los últimos 30 años. Uno de sus ejes centrales es la equidad, la distribución.

Esta presentación contiene progresos utilizados por un grupo de trabajo integrado por los consultores Tomás Concha, Francisco Azuero, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez de la oficina de la CEPAL Colombia.

Por ser elementos de trabajo y discusión no debe ser citado.



Contenido

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



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. En un sistema complejo existe un número finito de personas que saben cómo pagar menos impuestos y venden sus servicios al mejor postor. El resultado es la no neutralidad (unos pagan más que otros).



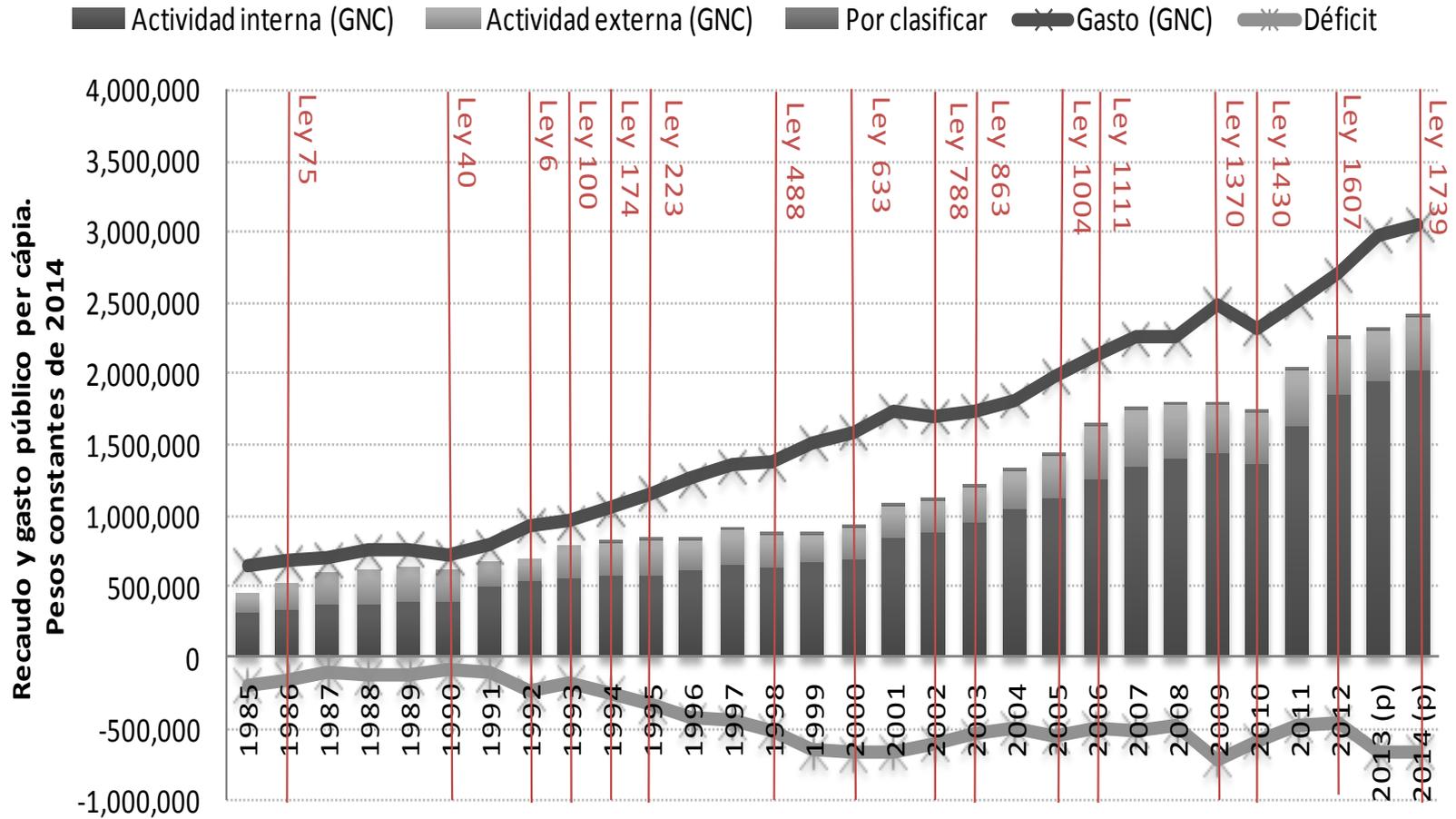
De acuerdo con la Constitución, en el sistema tributario deben primar los principios de equidad, eficiencia y progresividad

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

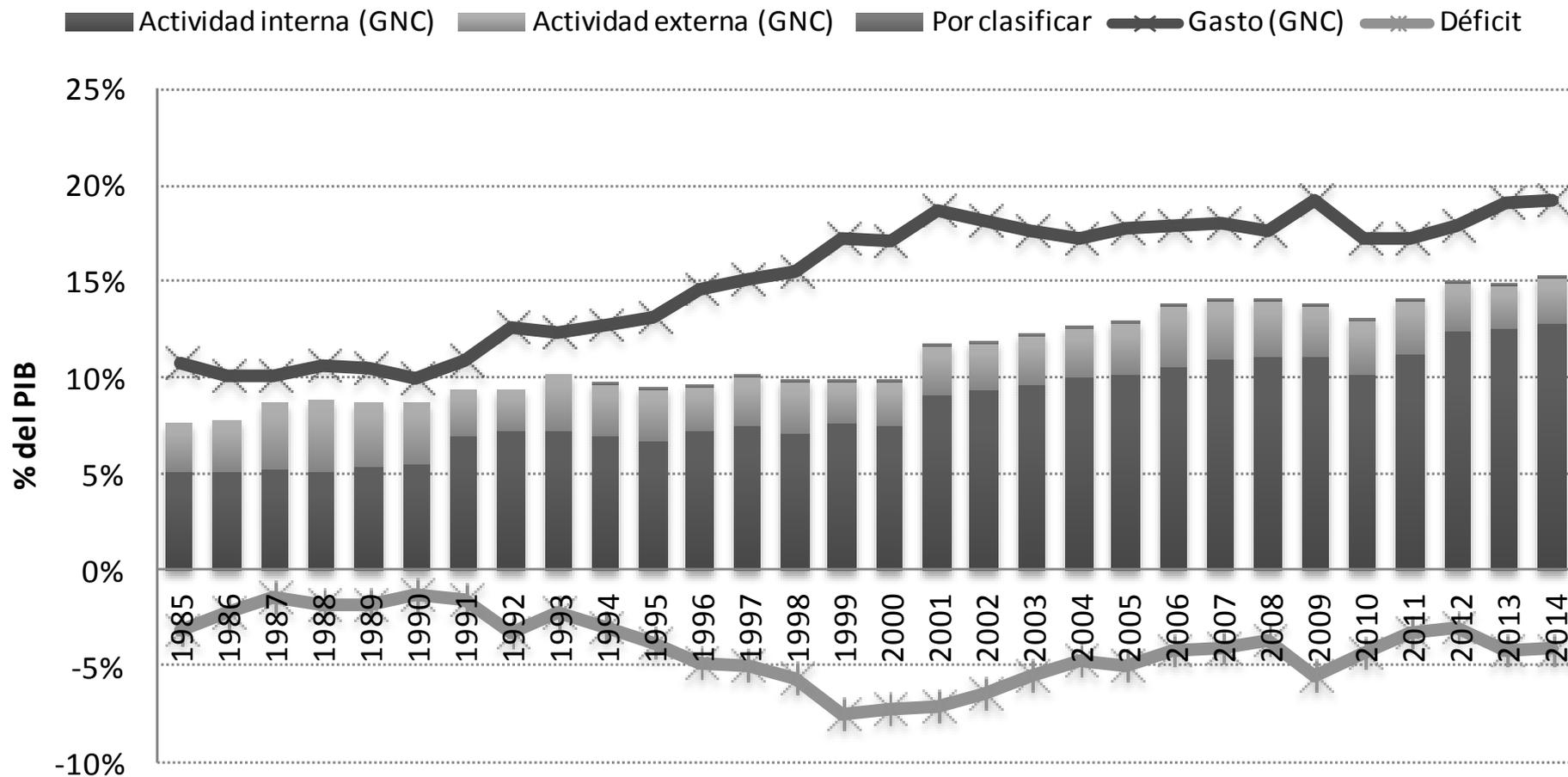
- ▶ **Efectividad:** El recaudo debe producir el monto necesario de impuestos en el momento necesario. El sistema tributario debe minimizar la evasión e incluir en la base a aquellos contribuyentes que no pagan porque no saben que deben pagar. La aplicabilidad parcial de la norma tributaria conlleva 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).



Diez y seis leyes han modificado el Estatuto Tributario desde 1985. El déficit fiscal por habitante es cada vez mayor, mientras que la dependencia a la actividad interna disminuyó persistentemente desde entonces



El recaudo como % del PIB. 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



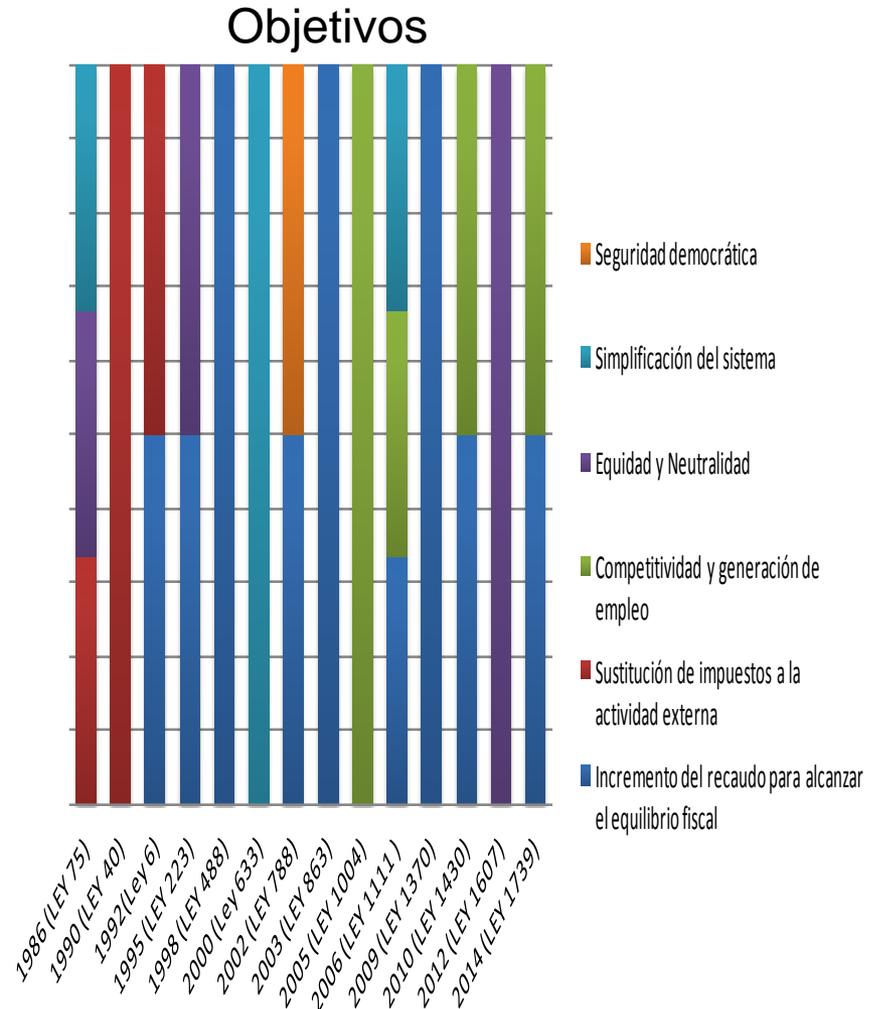
El objetivo más común de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley: incrementar el recaudo para alcanzar el equilibrio fiscal

▶ Finales de los 80 y principio de los 90:

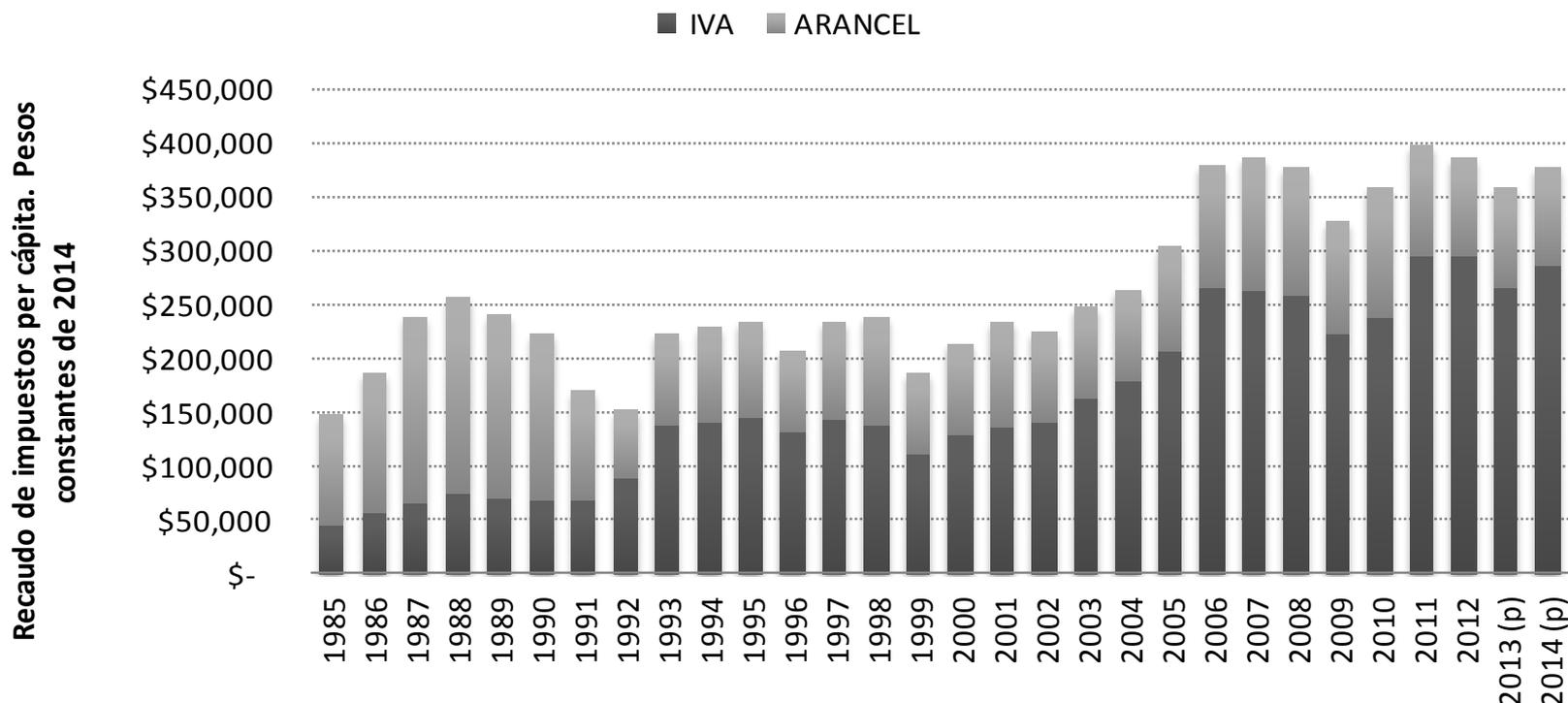
→ facilitar la movilidad de capitales extranjeros y la sustitución de impuestos externos por internos.

▶ A partir de 2005:

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

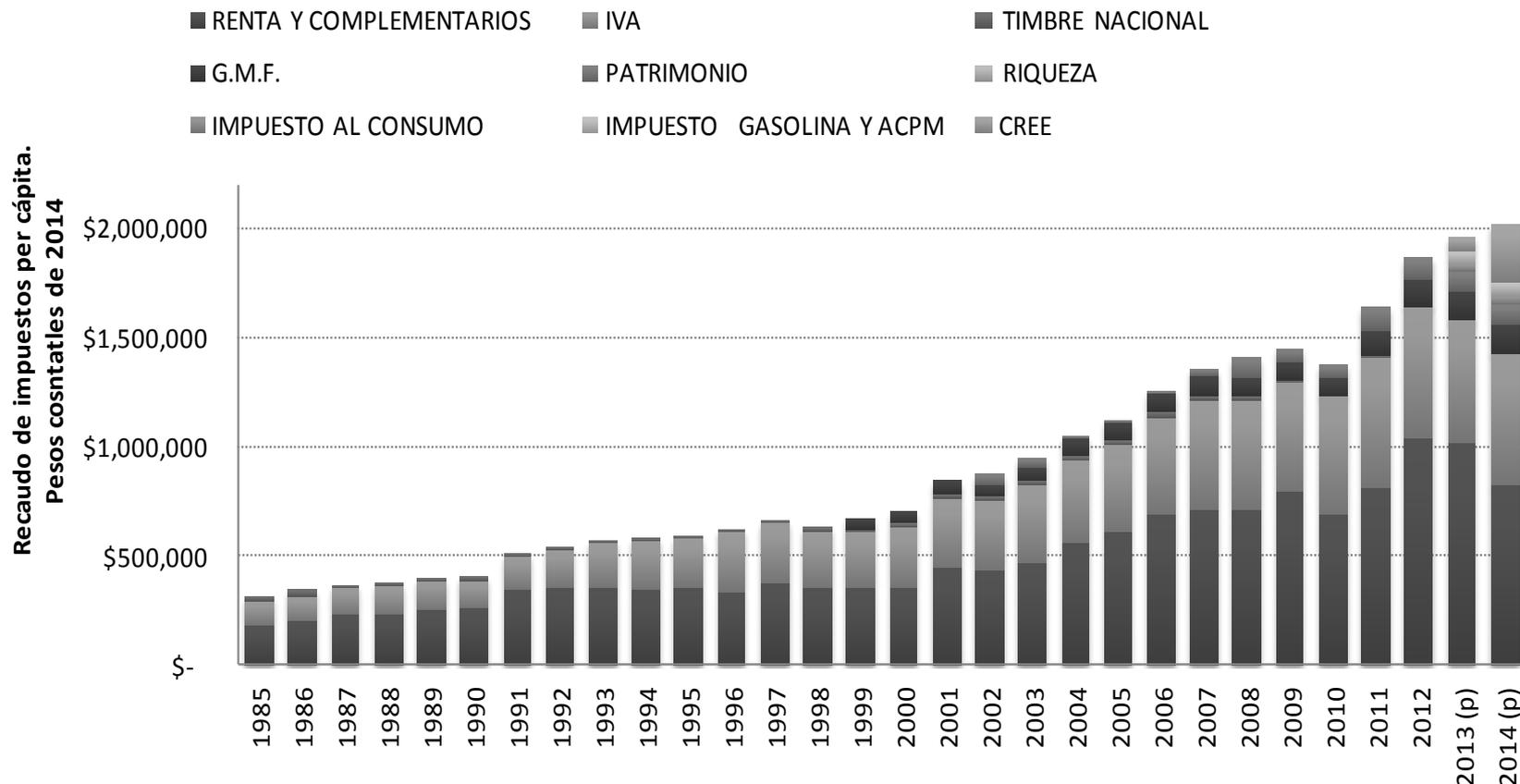


Entre 1985 y 2014 el recaudo real de impuestos externos creció 297%, pasando de 4,5 billones en 1985 a 18 en 2015



- ▶ Entre 1985 y 1991, el arancel o sobretasa a las importaciones era la mayor fuente de recaudo: representó 69% en 1985, llegó a un máximo (72%) en 1987. En 1992 tuvo un mínimo (60%), cae a 23% en 2014.

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

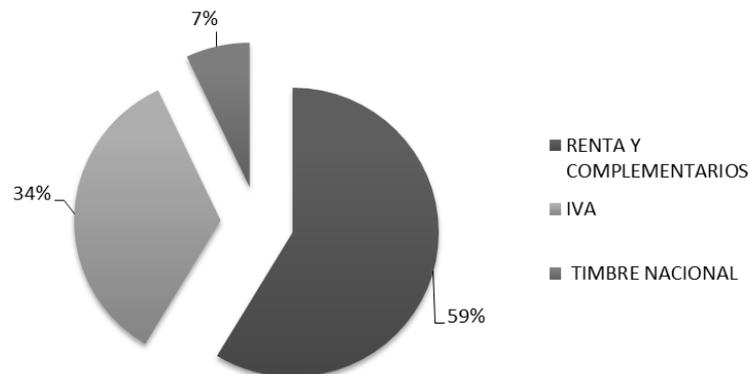


- ▶ Hasta 1998, sólo existían el Timbre Nacional, el impuesto a la Renta y el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

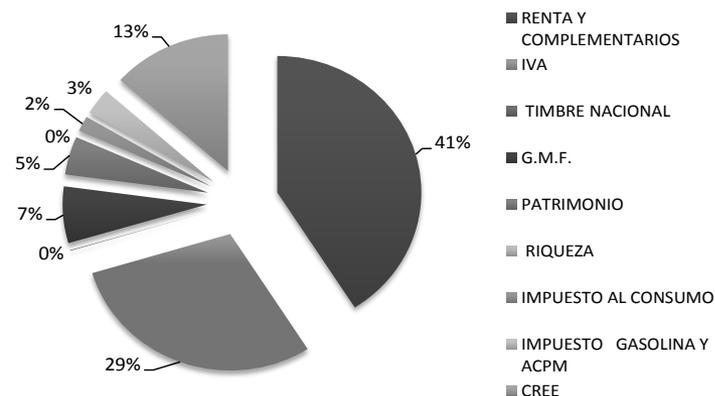
El sistema se ha complejizado con la aparición de nuevos impuestos

- ▶ Gravamen a Movimientos Financieros (GMF). (1998, L. 488)
- ▶ Impuesto al Patrimonio.(2002, L. 788)
- ▶ (2012, L. 1607)
 - ▶ Impuesto Nacional a la Gasolina
 - ▶ Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) e Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS).
 - ▶ Impuesto al Consumo
 - ▶ Impuesto Sobre la Renta para la Equidad (CREE).
- ▶ (2014, L.1739)
- ▶ Impuesto a la Riqueza.

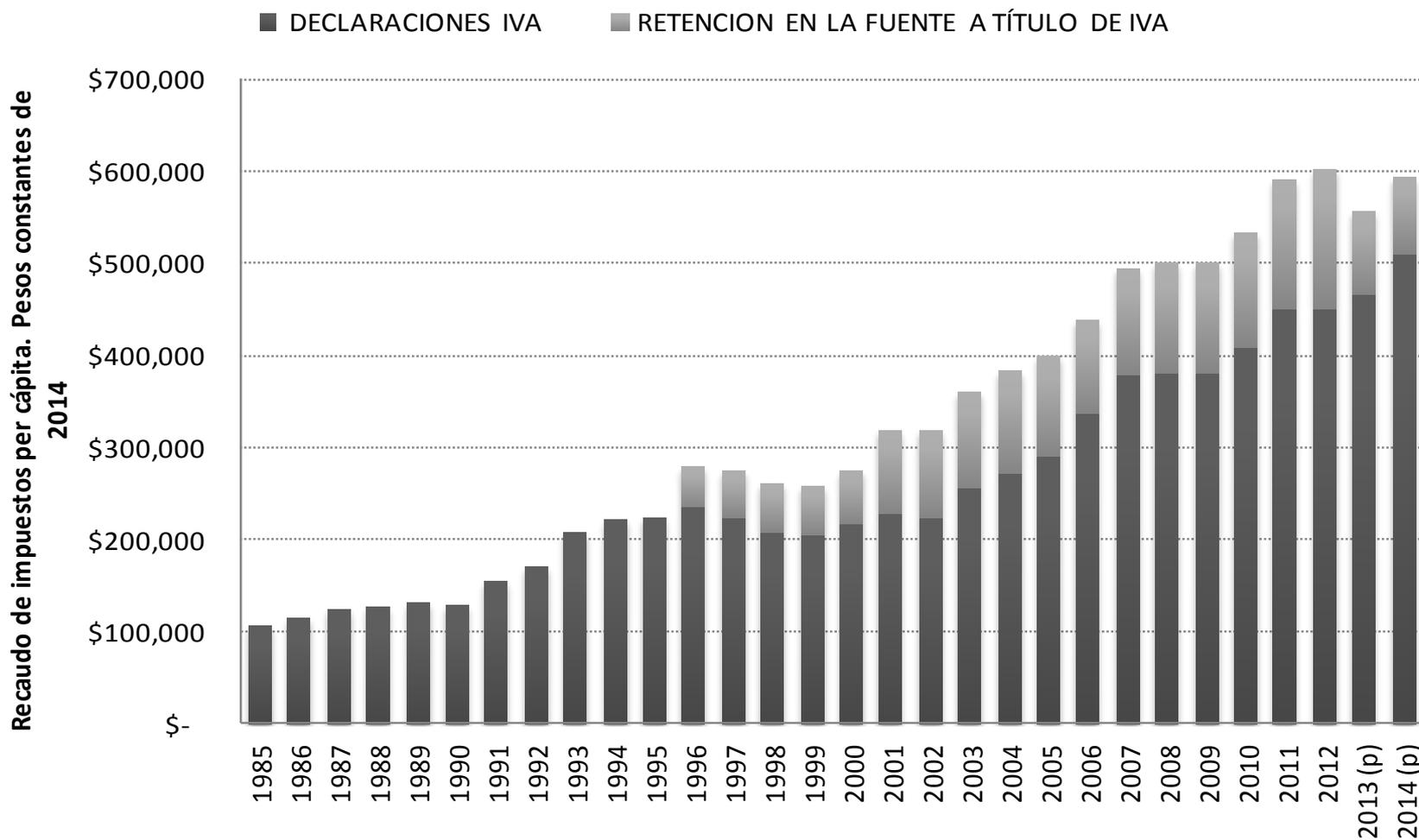
Impuestos internos 1985



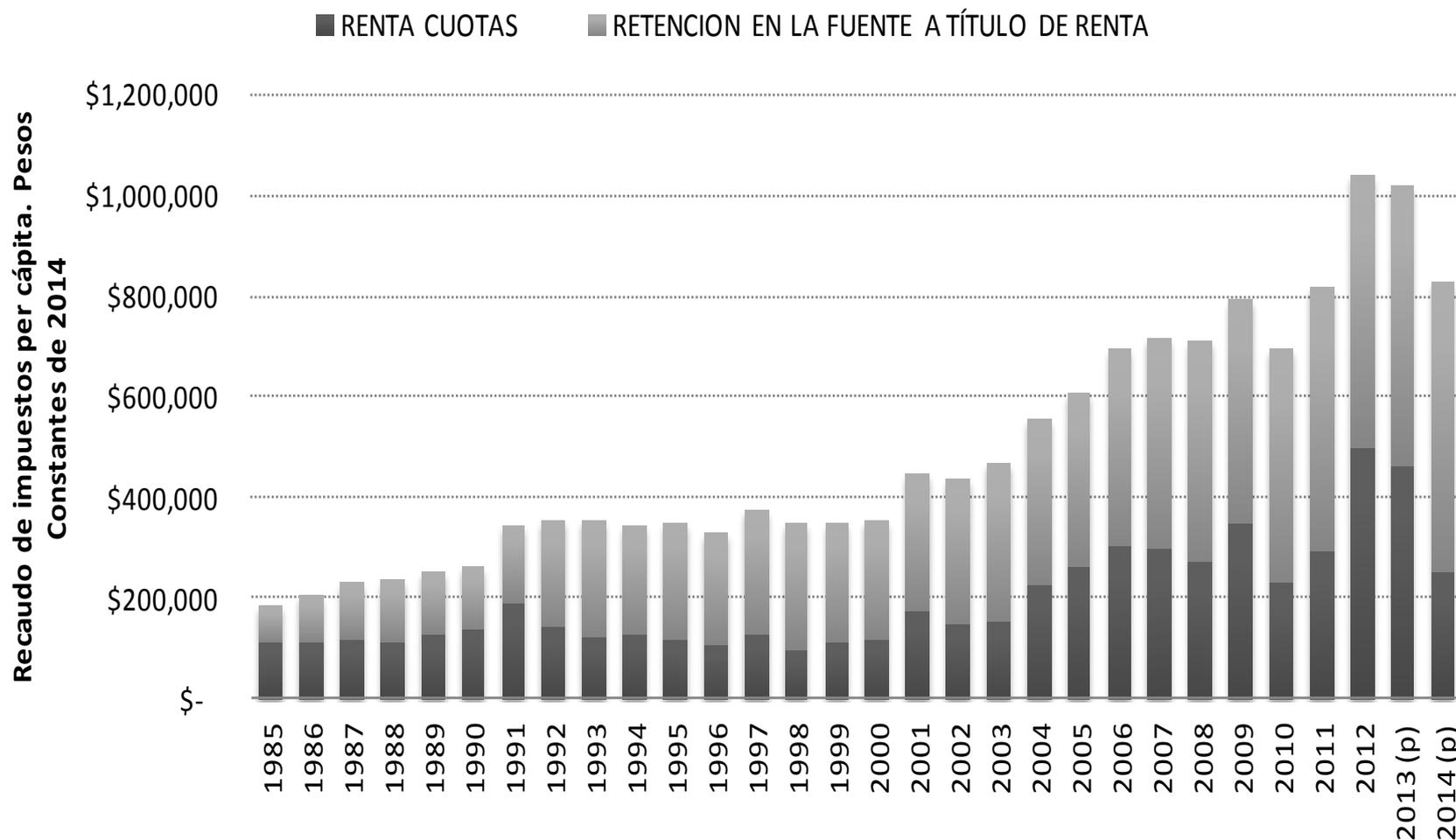
Impuestos internos 2014



La retención en la fuente en el recaudo total del IVA, llegó a un máximo en 2002 (29.4% de este recaudo). Actualmente es 14.1%



El impuesto a la renta ha aportado la mayor parte del recaudo. En 2012, el 85,5% fue recaudado a personas jurídicas

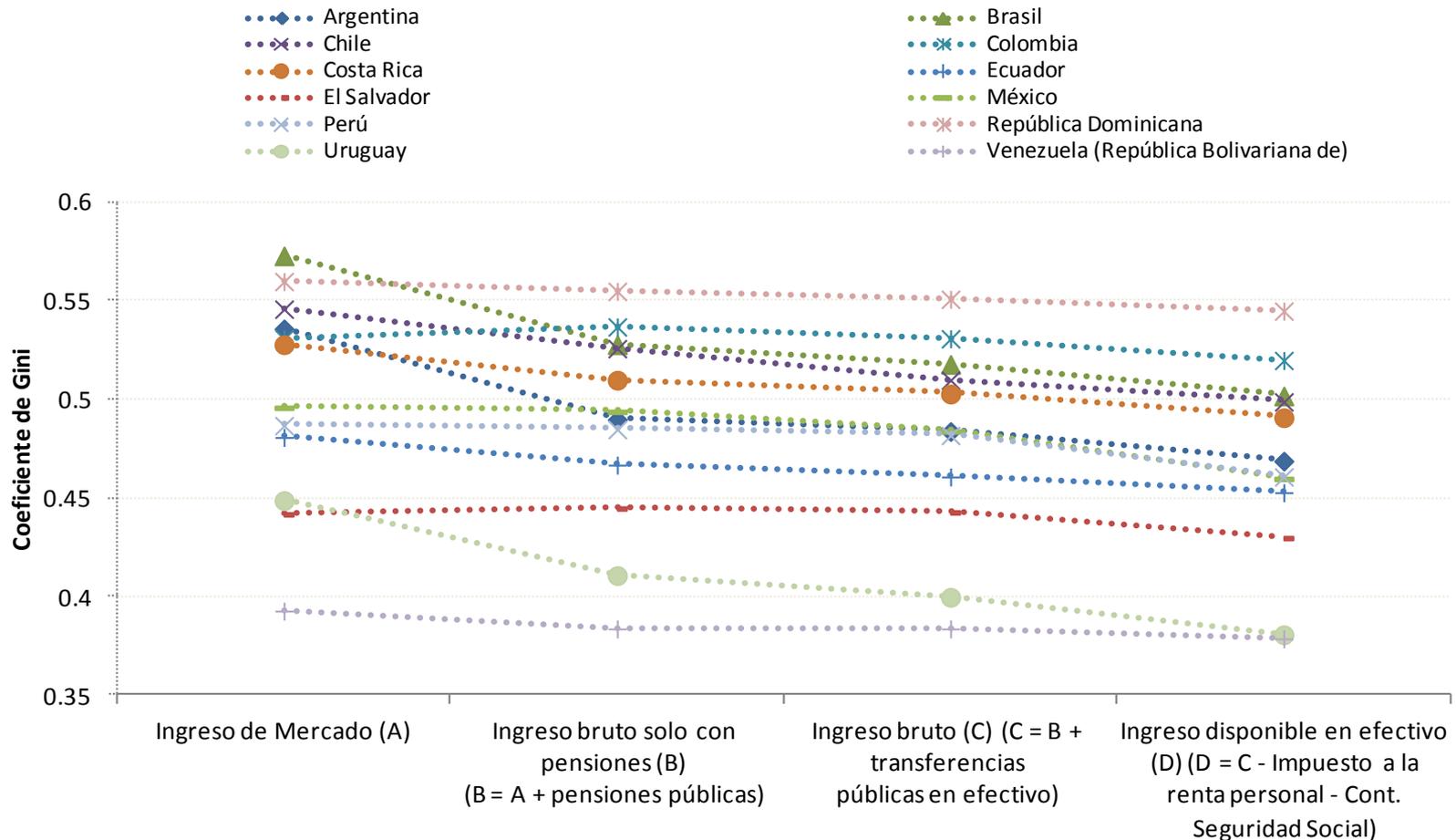


El método de incidencia

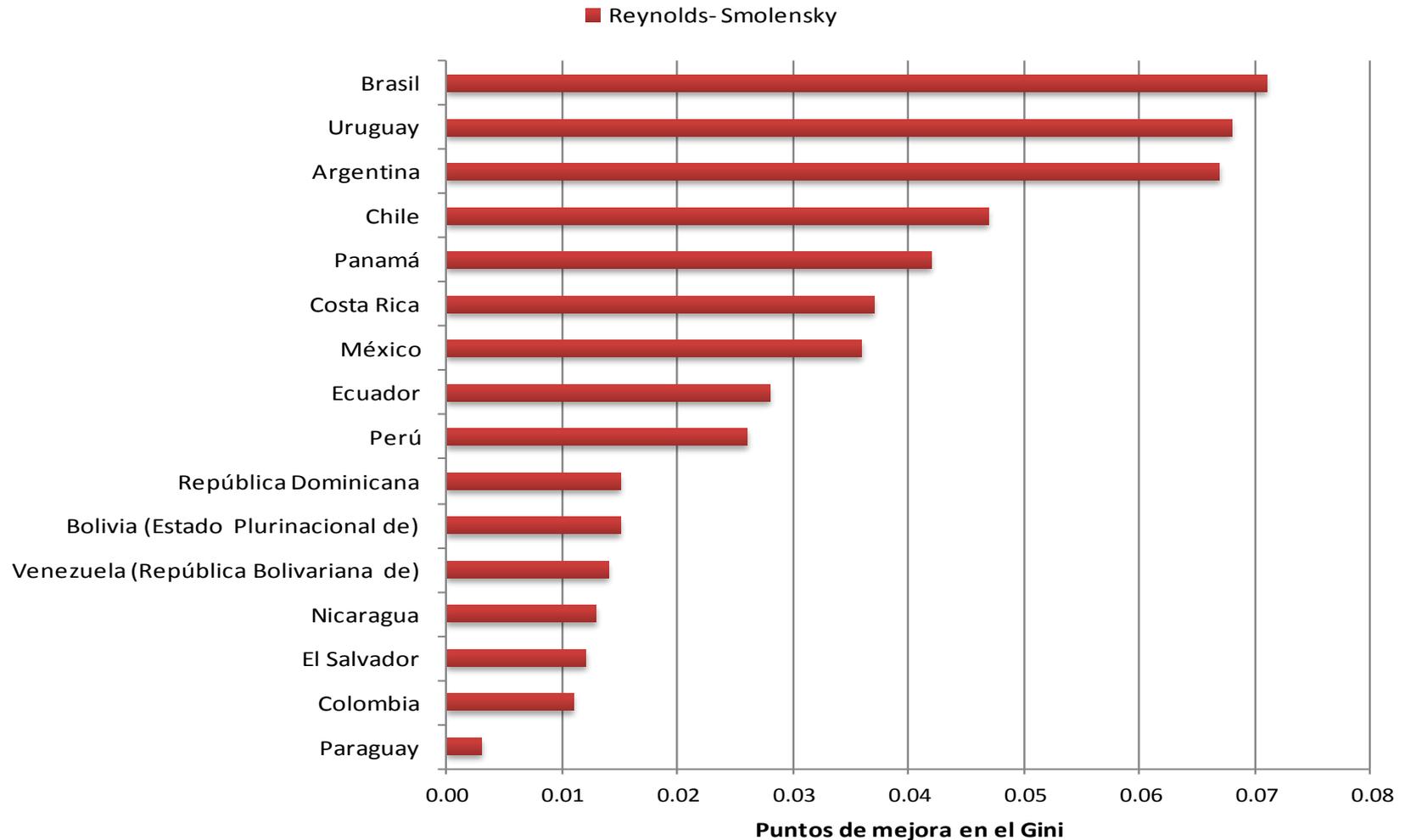
- ▶ El análisis de incidencia (método) permite medir cuánto baja el ingreso de un individuo cuando paga impuestos, y el beneficio de un programa o servicio público.
- ▶ Este ejercicio de estática comparativa no permite examinar los cambios en los comportamientos de los individuos, en respuesta a las modificaciones de su ingreso.



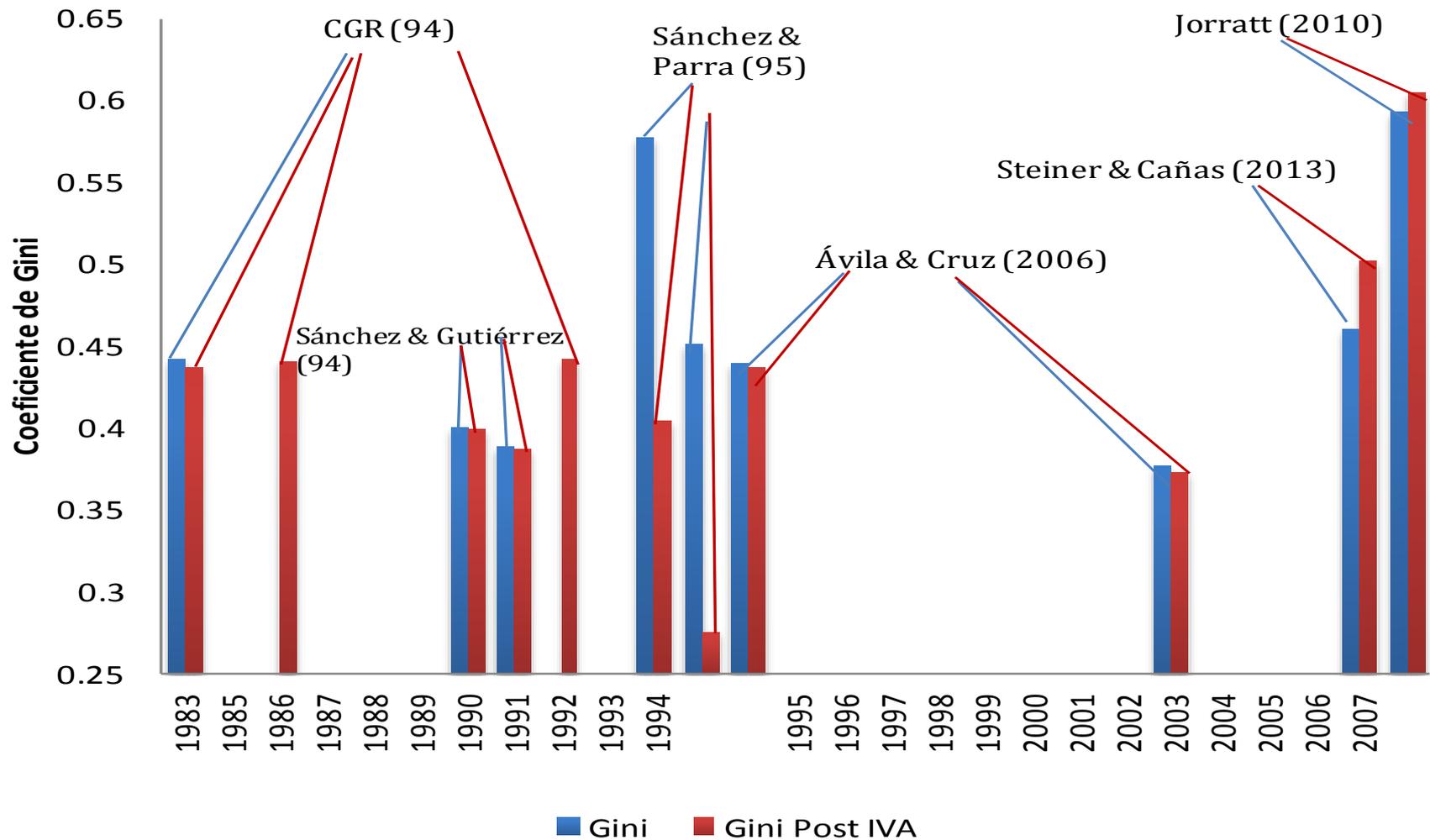
Colombia presenta la mayor desigualdad del ingreso después de la acción del Estado en Sur América.



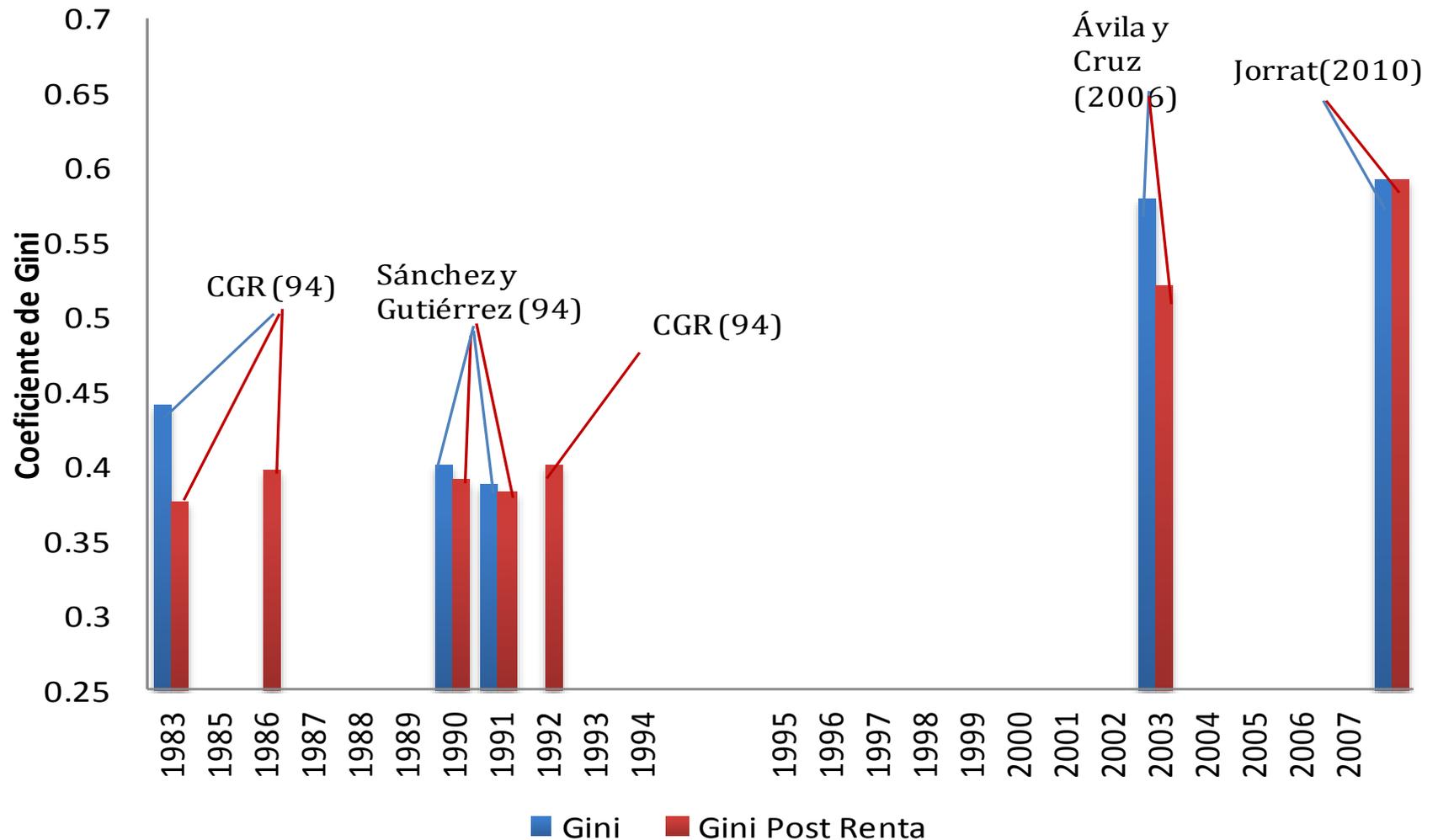
El efecto redistributivo de la política pública, es muy bajo en Colombia. (Indicador Reynolds- Smolensky)



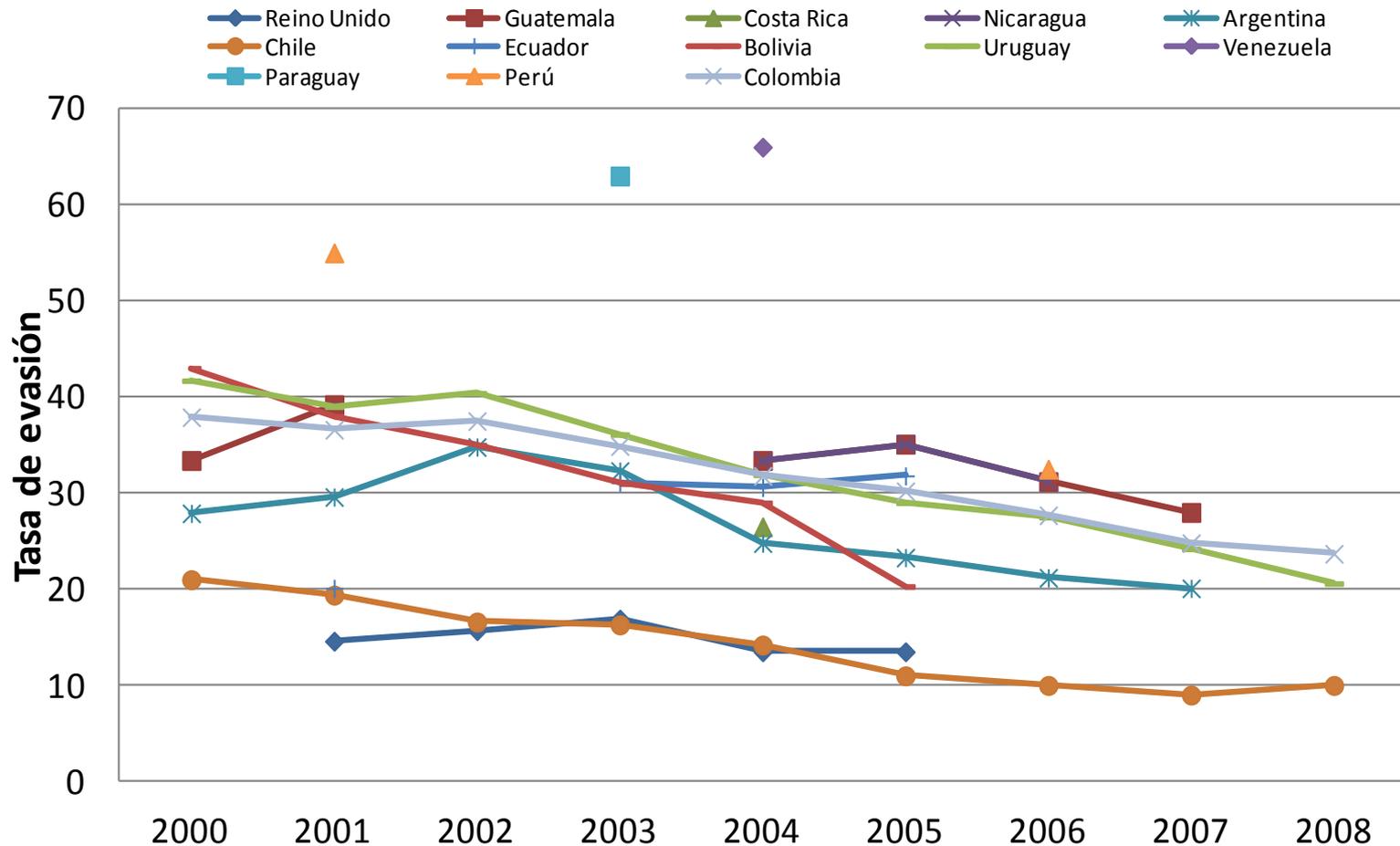
El IVA fue progresivo hasta 2003 (inicio del boom de los commodities). Recientemente parece ser regresivo



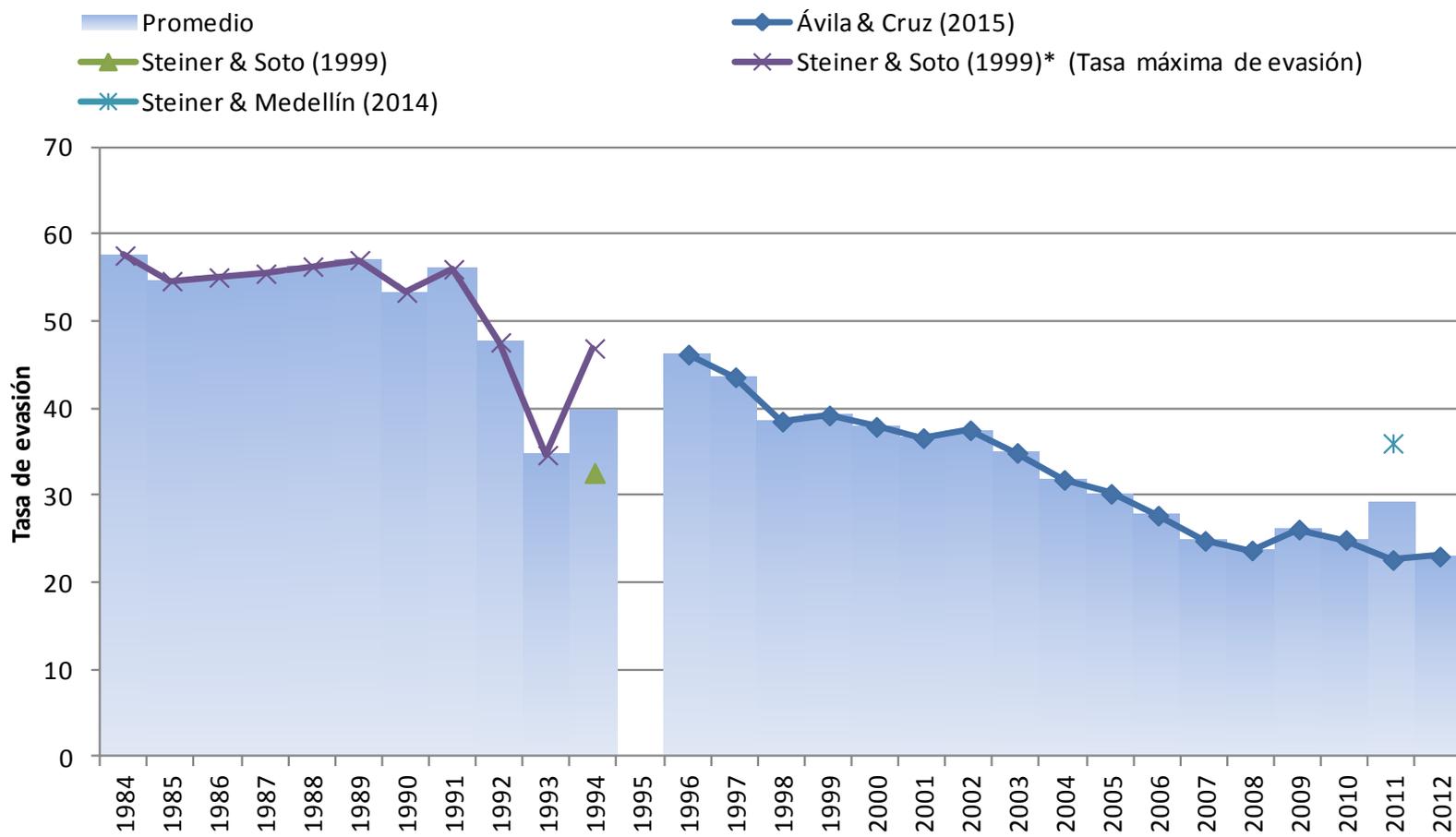
El impuesto a la renta en personas naturales siempre es progresivo. Se debate qué tan progresivo es



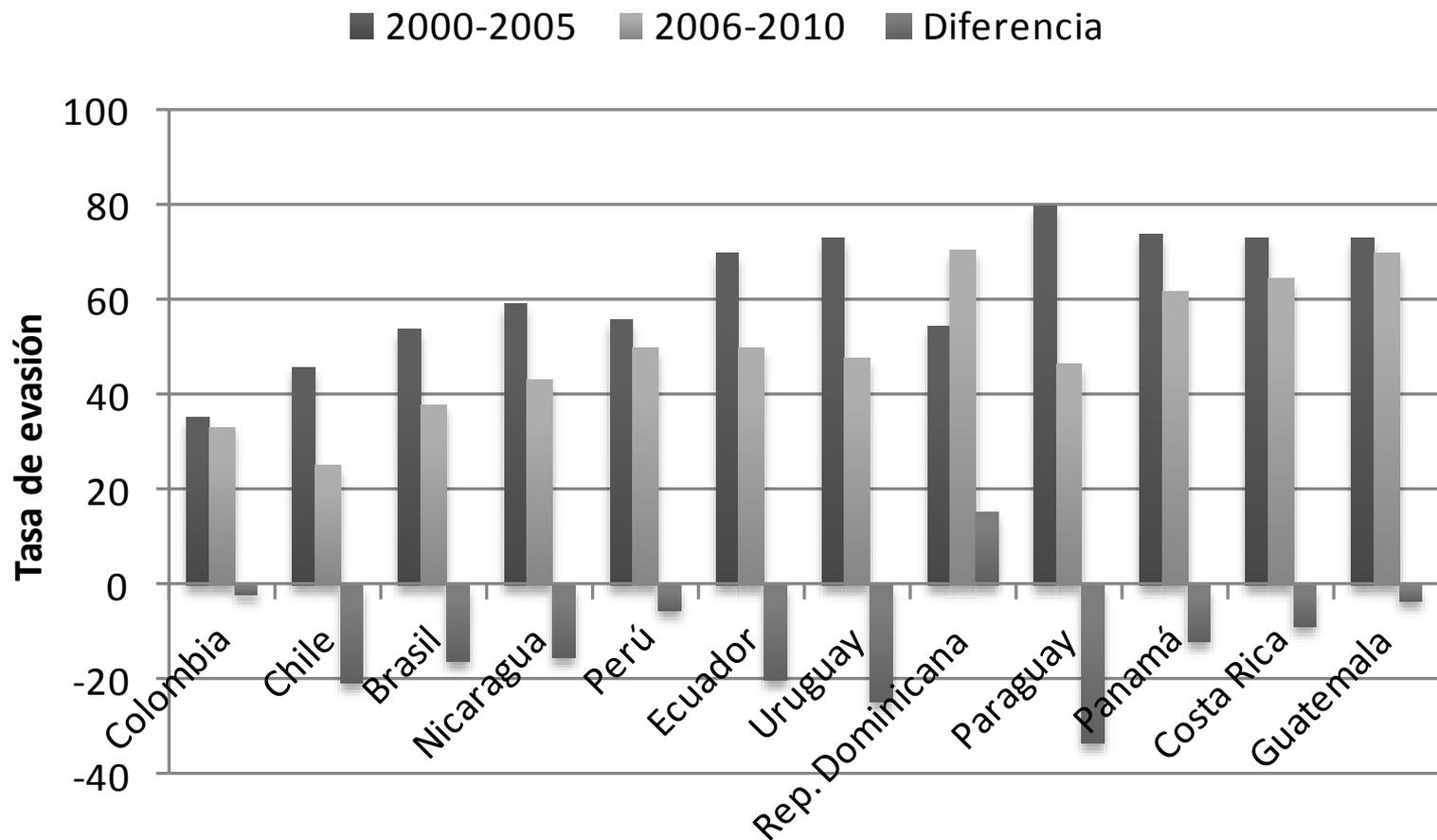
Colombia presenta una elevada tasa de evasión del IVA. En todos los casos, se aprecia una tendencia decreciente



Se observa una Tendencia decreciente de evasión del IVA, impulsada en parte por la mejora en la gestión

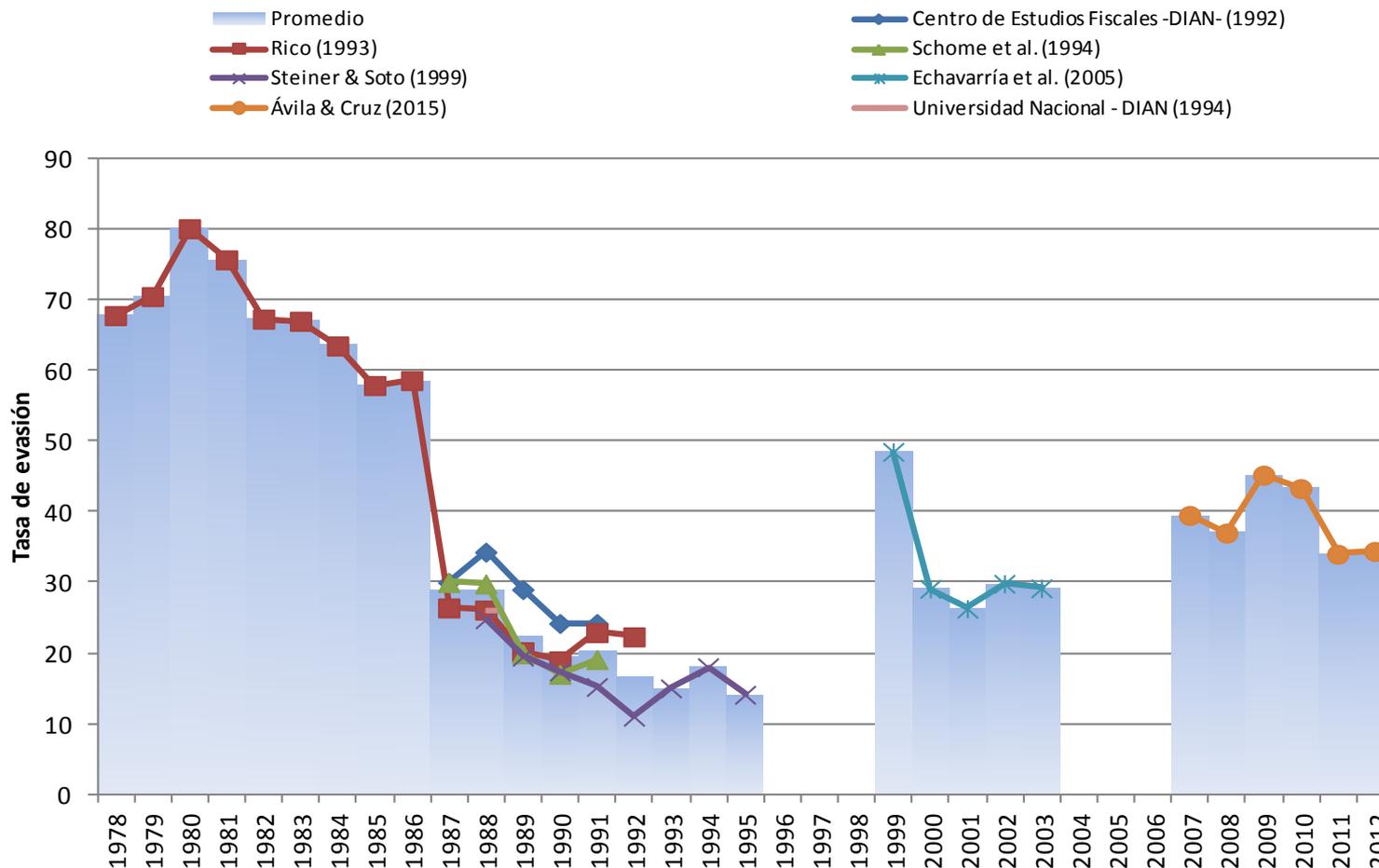


En el contexto regional, Colombia enseña baja tasa de evasión en el impuesto de renta en personas jurídicas. Sin embargo, hay pocos progresos

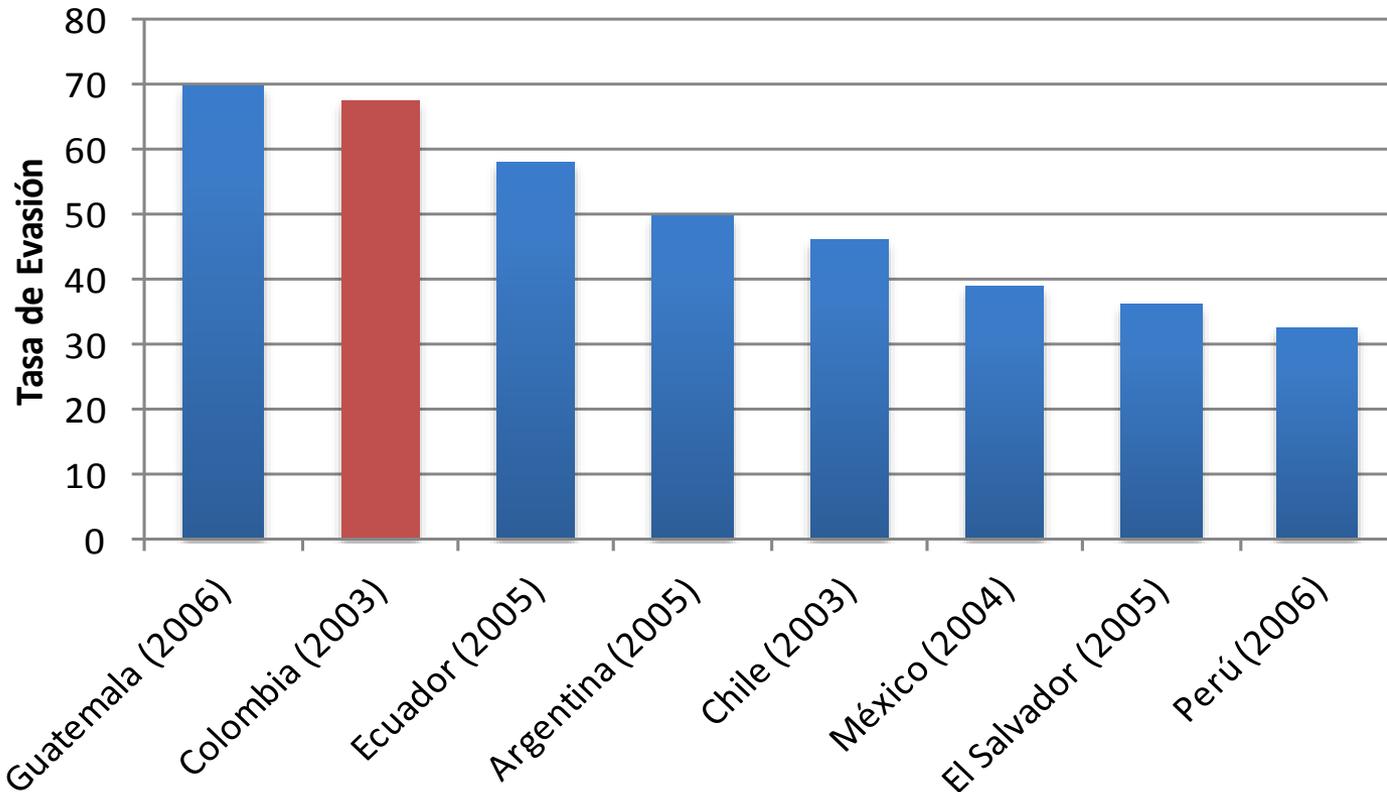


Material de trabajo.
No citar.

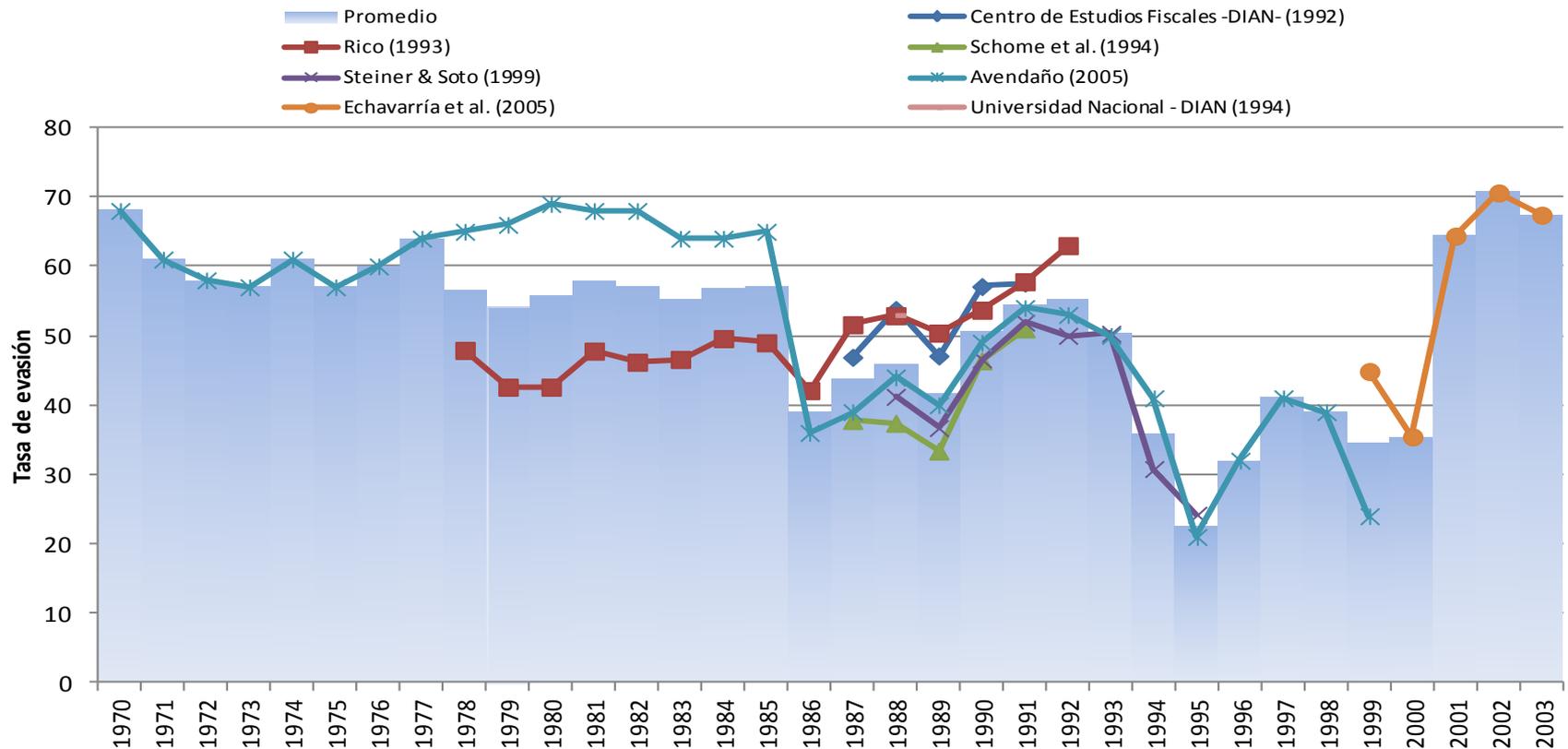
La evasión en personas jurídicas disminuyó significativamente después 1986 que unifico la tarifa a las personas jurídicas en una general y eliminó gran cantidad de exenciones, deducciones y descuentos. Posteriormente, a medida que se complejiza el sistema, la evasión aumenta



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



Evasión en la renta a personas naturales. Sin estudio, desde 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

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

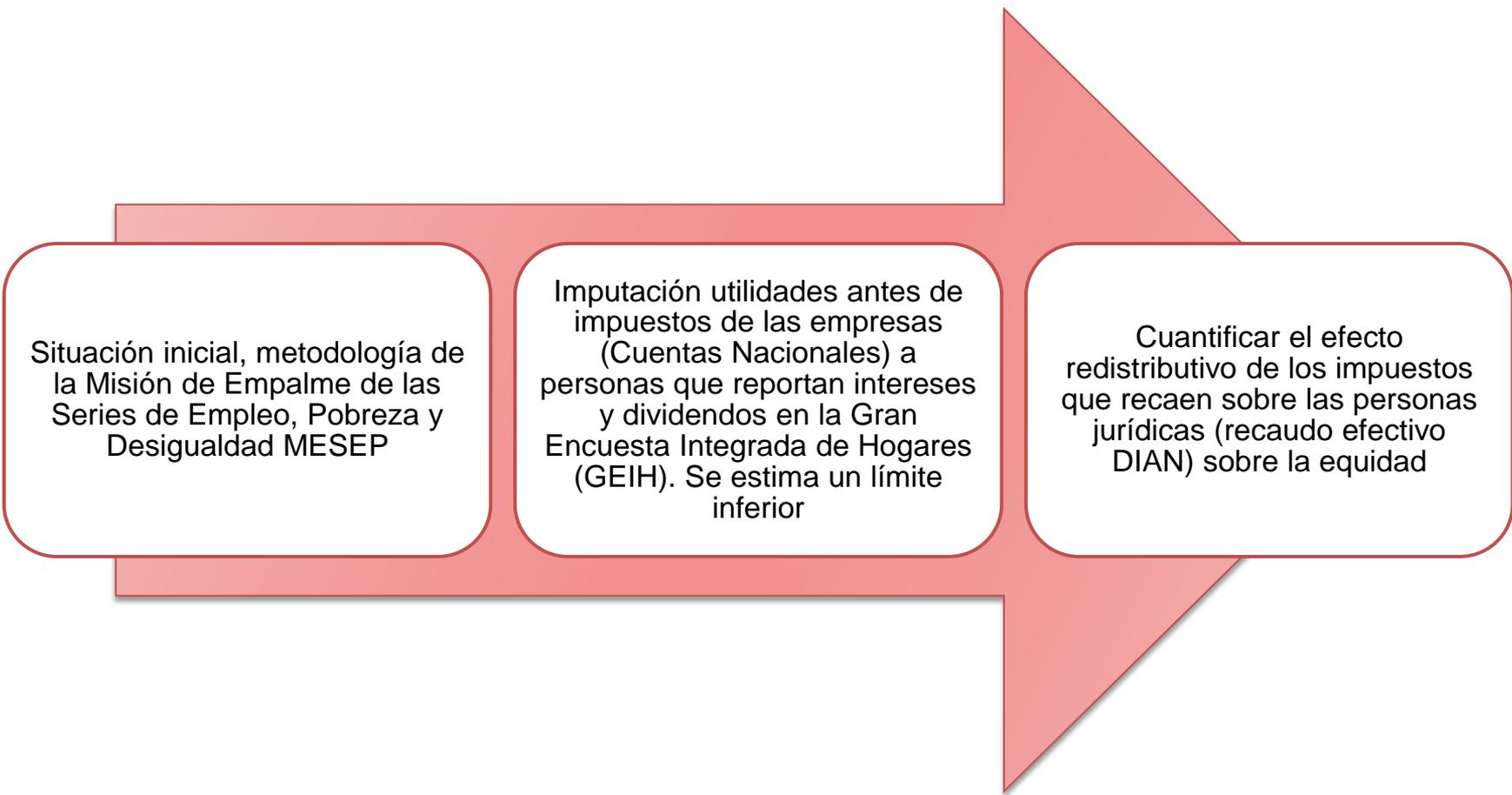
Los impuestos que pagan las empresas disminuyen el ingreso de las personas naturales dueñas

La metodología: Un ejemplo

- ▶ Las utilidades de las empresas, así no se distribuyan dividendos, hacen parte de del ingreso de las personas naturales. 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



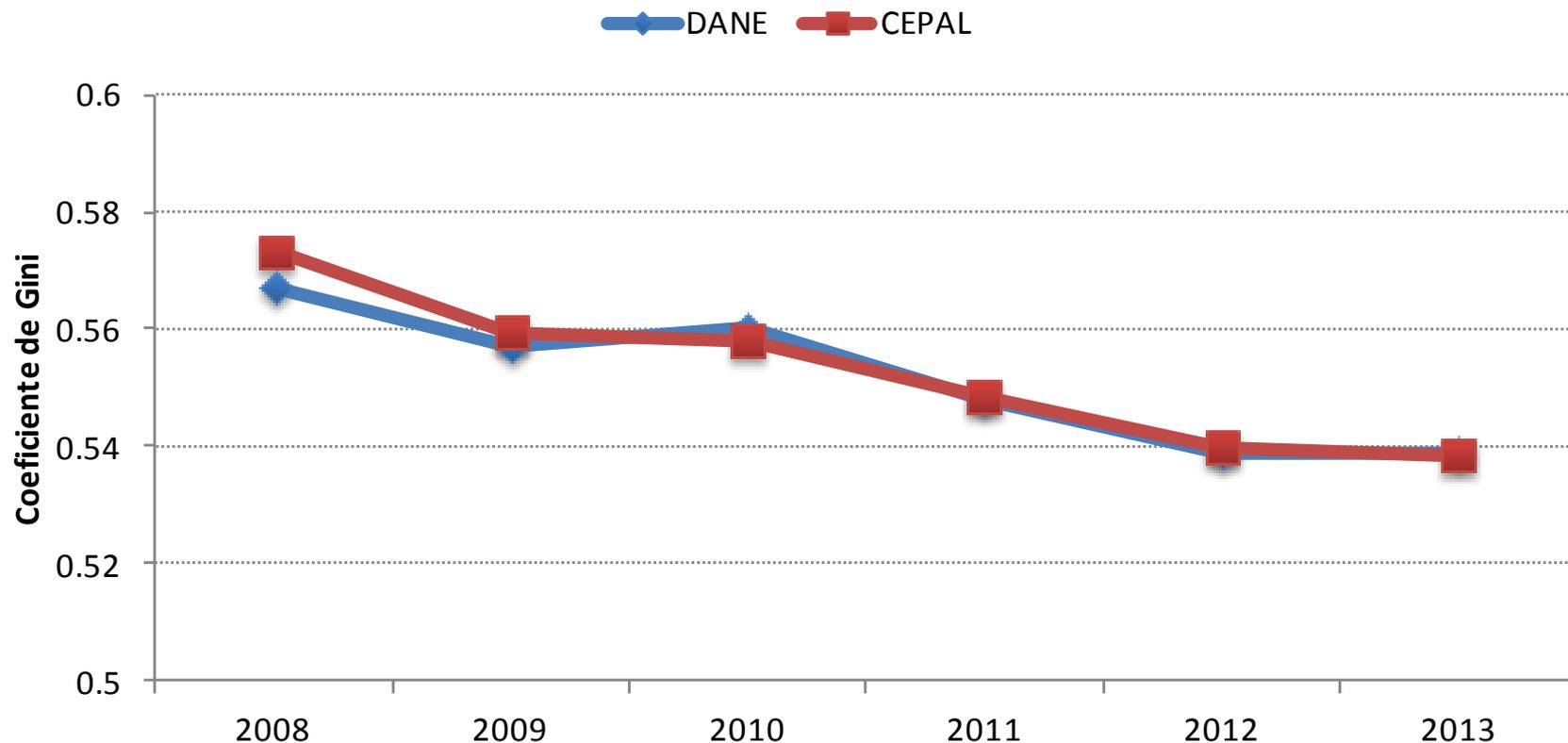
Situación inicial, metodología de la Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad MESEP

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

Material de trabajo.
No citar.

Al replicar la metodología de la MESEP (distribución inicial) en Stata se encuentran pequeñas diferencias, más marcadas en 2008 y 2009



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.

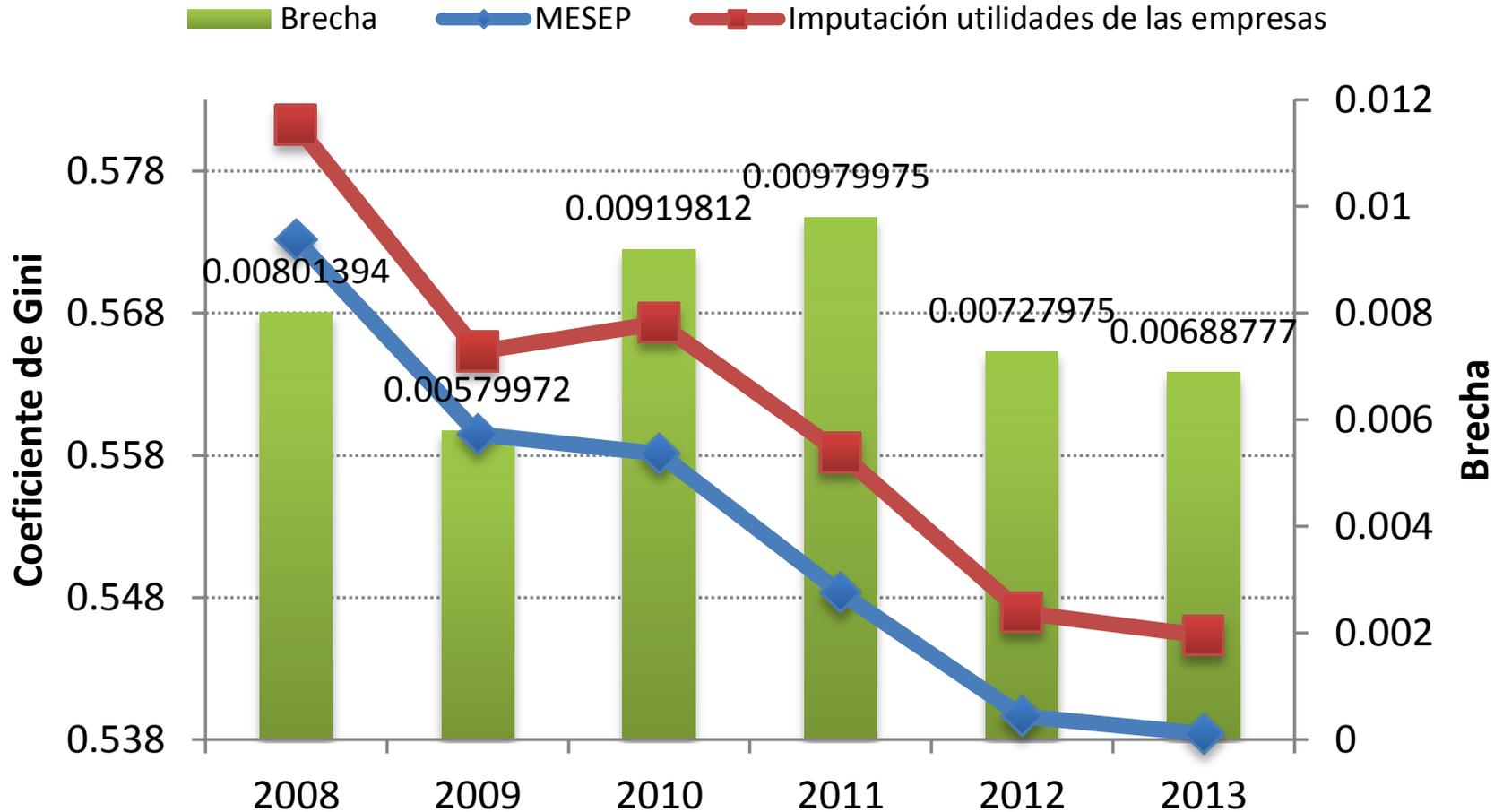
(2) La utilidad antes de impuestos se refiere únicamente a la de sociedades financieras y no financieras privadas nacionales. (Cuentas Nacionales, DANE)

(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. Al recaudo efectivo se le aplica la proporción de las utilidades, reinversión y dividendos que corresponden a las sociedades privadas nacionales entre el total de sociedades que aparecen en Cuentas Nacionales.

Resultados preliminares en discusión.

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

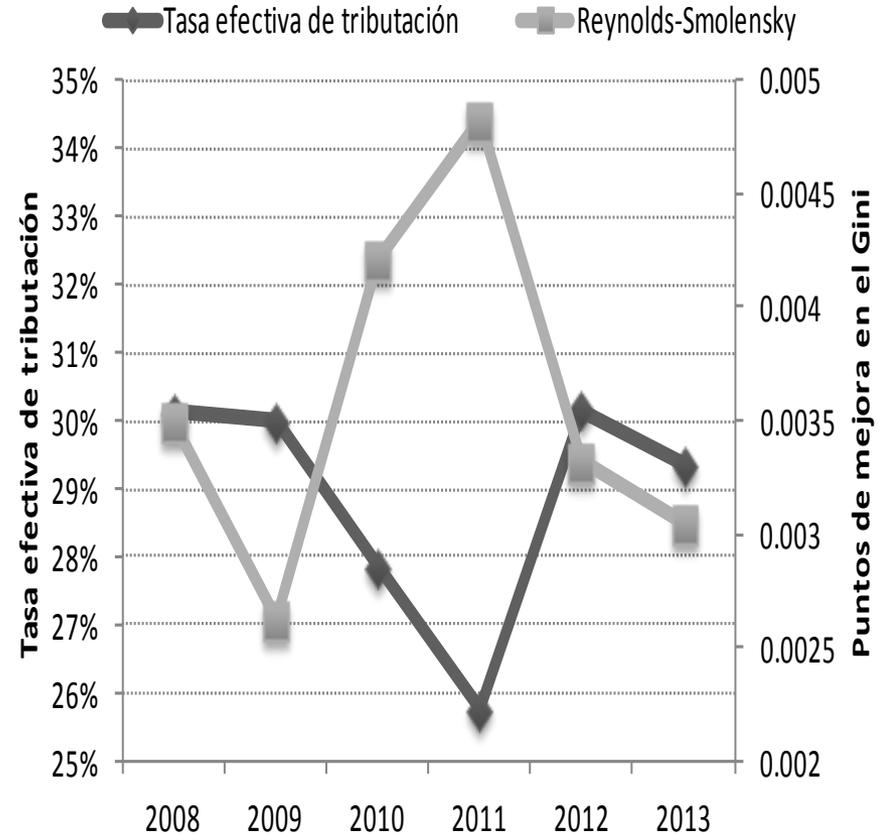
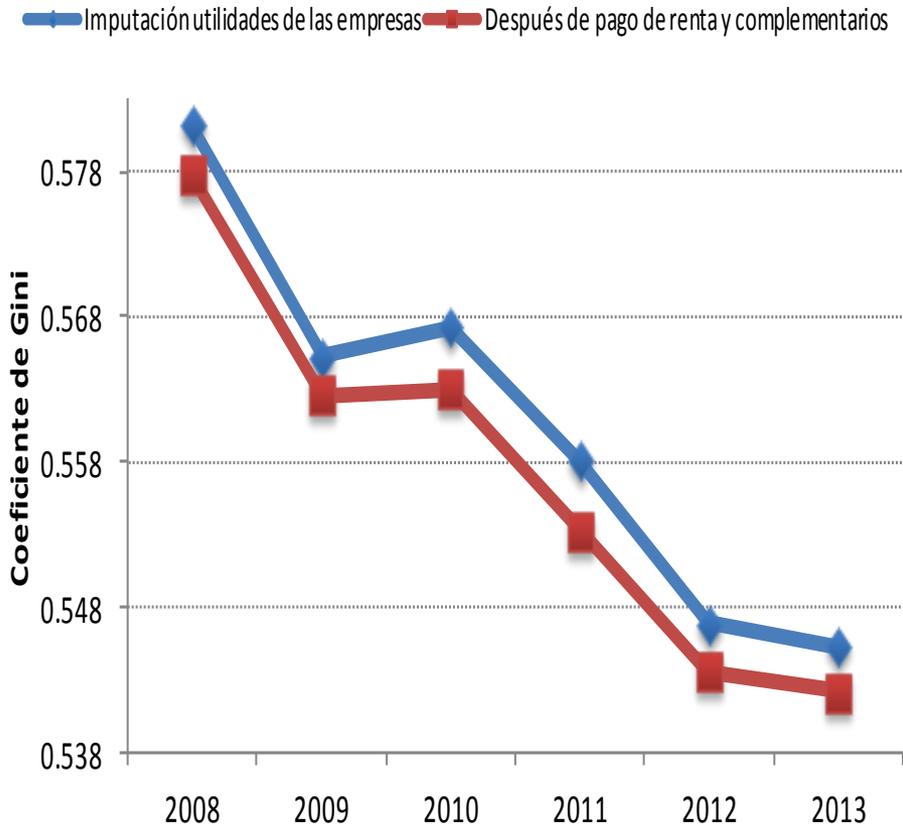
La desigualdad del ingreso resulta mayor que la de base. Se presentan tendencias paralelas



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

Material de trabajo.
No citar.

La incidencia del impuesto de renta y complementarios sobre las personas jurídicas. Resulta progresivo y se relaciona inversamente en el tiempo con la tasa efectiva de tributación. (Ejercicio preliminar)



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

Conclusiones y discusión

- ▶ La desigualdad en la distribución del ingreso con imputación de las utilidades de las empresas aumenta. Igualmente resulta redistributivo el impuesto de renta y complementarios.
- ▶ Es posible simular variaciones en tasas de recaudo efectivo entre personas naturales y jurídicas para: i) mantener el recaudo y ii) disminuir la desigualdad.
- ▶ Estimaciones más precisas necesitan más información de la propiedad accionaria, y tributaria de personas naturales y jurídicas.
- ▶ Se trabaja en una metodología detallada, algunos ejercicios y resultados.



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.



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.