DEBATES DE COYUNTURA ECONÓMICA Y SOCIAL

ISSN 0120-8969
Mayo de 2012
No. 90

FEDESARROLLO

Tributación y equidad en Colombia

Juan Carlos Echeverry
Lars Moller
Horacio Ayala
Guillermo Perry
Roberto Steiner | Alex Cañas

Konrad Adenauer Stiftung

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

FEDESARROLLO

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

• • •

El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de Coyuntura asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por Fedesarrollo implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.

• • •

Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de Fedesarrollo deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de Fedesarrollo aparece una opinión sin firma, como es el caso del Análisis Coyuntural en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.

MAYO DE 2012 No. 90

DEBATES DE COYUNTURA
ECONÓMICA Y SOCIAL

Tributación y equidad en Colombia

Juan Carlos Echeverry
Lars Moller
Horacio Ayala
Guillermo Perry
Roberto Steiner | Alex Cañas

FEDESARROLLO
Calle 78 No. 9-91
Tels.: 325 97 77
Fax: 325 97 70
A.A.: 75074
http: //www.fedesarrollo.org.co
Bogotá, Colombia

Edición
Leonardo Villar

Redacción de textos
Juliana Aguilar
Alex Cañas
Eduardo García
José Luis López
Isabella Muñoz
María Alejandra Peláez
Julio César Vaca

Artes y diseño
Consuelo Lozano
Formas Finales Ltda. | formas.finales@gmail.com | mconsuelolozano@hotmail.com
Tel.: 487 51 77
Bogotá, D.C.

La Imprenta Editores S.A.
Calle 77 No. 27A-39
Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Presentación 7

Reforma tributaria 2012. "ELISSA: Equidad, Limpieza, Simplicidad, Seducción y Adaptación a estándares internacionales"
Juan Carlos Echeverry 9

La Política Fiscal en Colombia. Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa
Lars Moller 15

Panel de discusión: Tributación y equidad en Colombia
Horacio Ayala 21
Guillermo Perry 25
Roberto Steiner | *Alex Cañas* 31

Presentación

La tributación y la equidad son dos temas que cobran alta relevancia ante la perspectiva del Proyecto de Reforma Tributaria que sería radicado en el segundo semestre de 2012. La equidad debe ser un objetivo central de cualquier sociedad y la tributación es un instrumento fundamental para contribuir a mejorarla. No solo por el hecho de que los impuestos sean, o deban ser, progresivos, donde las personas con mayores ingresos contribuyan en mayor grado. La tributación también contribuye a la equidad, y en un grado aún mas importante, en la medida en que es la única fuente sostenible para financiar actividades públicas que ayudan a reducir la desigualdad en los ingresos y aumentan las oportunidades de la población menos favorecida, tales como el gasto público en educación, en salud, en el cuidado de la niñez o en transferencias monetarias para los más pobres.

En este contexto es importante resaltar tres consideraciones fundamentales a la hora de abordar estos temas. La primera está relacionada con la distribución del ingreso en Colombia. En contraste con los enormes avances que el país ha tenido en diversos campos durante los últimos diez años, el rezago en términos de equidad es bien amplio. El coeficiente de Gini para Colombia no solo es el más alto entre los países medianos y grandes de América Latina sino uno de los más altos del mundo. La mejora que Colombia experimentó en este indicador en la última década fue sin lugar a dudas marginal. La segunda consideración tiene que ver con una característica que Colombia comparte con varios países de América Latina. Estos últimos tienen una distribución del ingreso peor que la de los países europeos, pero las diferencias no son excesivamente grandes si los datos de distribución del ingreso se toman antes de impuestos y de transferencias monetarias. Por ejemplo, según cálculos del Banco Mundial[1], el coeficiente de Gini construido con ingresos antes de impuestos y transferencias es de 0,52 para el promedio de América Latina y de 0,46

[1] Si además se incluye el efecto redistributivo del gasto público en educación, salud y otras transferencias en especie, el impacto en América Latina es bajar el índice de Gini en cinco puntos porcentuales, lo cual contrasta con 25 puntos porcentuales que lo baja en el Reino Unido. Goñi et al (2011). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America, *World Development* Vol. 39, No. 9, pp. 1558-1569.

para la Unión Europea. Incluso, para el Reino Unido, el índice antes de impuestos y transferencias monetarias es 0,52, el mismo nivel de América Latina. En cambio, cuando los datos se miden después de impuestos y transferencias en efectivo por parte del sector público, el coeficiente de Gini promedio para América Latina se mantiene casi igual (baja en un punto porcentual) mientras en el Reino Unido y en la Unión Europea baja en 18 puntos porcentuales. En otras palabras, lo que hace una gran diferencia entre Europa y América Latina (en materia de distribución del ingreso) es el régimen de bienestar que han creado los gobiernos europeos con base en un sistema tributario progresivo y un gasto público que beneficia a los más pobres de esos países.

La tercera consideración es que pese a todo lo que nos quejamos los colombianos por el pago de impuestos, la carga fiscal en este país está significativamente por debajo de lo que correspondería para su nivel de ingreso. Esta afirmación es particularmente clara en el caso de los impuestos directos y, más clara aún, en el caso de los impuestos sobre la renta que pagamos las personas naturales. Hay por lo tanto un espacio importante para aumentar el recaudo por esa vía con el propósito de: i) garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas cuando el entorno de crecimiento económico y de precios de nuestras exportaciones de productos básicos sea menos favorable; ii) permitir una reducción en impuestos distorsionantes que podrían ser remplazados por impuestos que generen menos daños en el mercado laboral; y iii) abrir espacio fiscal a actividades que han demostrado ser muy potentes en su efecto redistributivo, tales como las transferencias condicionadas en efectivo para los más pobres o la mejora en la calidad de la educación pública.

Con esta ambiciosa agenda en mente, Fedesarrollo, el Banco Mundial y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) aunaron esfuerzos para llevar a cabo el pasado 17 de mayo de 2012 el Debate de Coyuntura Económica y Social "Tributación y Equidad en Colombia" en el cual se contó con la participación de Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien socializó la estructura y propuestas que tendrá la reforma tributaria que será presentada al Congreso en el segundo semestre de 2012. Lars Moller, Economista Senior del Banco Mundial, presentó los resultados de su estudio sobre *"Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa"*. En el panel de discusión participaron, Horacio Ayala, reconocido Tributarista y Ex-Director de la DIAN, Guillermo Perry, Profesor e Investigador de la Universidad de los Andes y Ex-Ministro de Hacienda y Crédito Público, y Roberto Steiner (Ex -Director Ejecutivo y actualmente Investigador Asociado de Fedesarrollo).

Esperamos que las memorias del debate que se recogen en el presente cuadernillo contribuyan a fortalecer la discusión y a mejorar la calidad de la política pública en dos temas centrales para el futuro de nuestro país.

Leonardo Villar
Director Ejecutivo

Reforma tributaria 2012. "ELISSA: Equidad, Limpieza, Simplicidad, Seducción y Adaptación a estándares internacionales"

Juan Carlos Echeverry[1]

I. INTRODUCCIÓN

Esta presentación tiene como objetivo socializar la propuesta de reforma tributaria prevista por el gobierno colombiano para el año 2012. La exposición tiene tres ejes fundamentales: i) Una revisión-diagnóstico del sistema tributario del país; ii) El planteamiento de los cinco objetivos de política de la reforma: Equidad, Limpieza, Simplicidad, Seducción y Adaptación a estándares internacionales (ELISSA); y, iii) El esbozo de sus principales instrumentos: modificación del impuesto de renta, tanto para personas jurídicas como para personas naturales; creación de la Red de Inclusión a la Economía Formal: RIE; transformaciones al régimen de sanciones y procedimientos; cambio en el Impuesto al Valor Agregado (IVA); y, disminución del precio de la gasolina.

En general, la propuesta de reforma tiene como grandes pilares los temas de equidad y progresividad, en el marco de un escenario económico favorable para el país, tanto en los niveles de recaudo tributario como en el clima general de la economía. Esto permite el planteamiento, no solo de un cambio en el régimen tributario, sino de una reforma estructural del sistema. De esta forma, su implementación se hará de forma gradual, puesto que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) necesitará llevar a cabo cambios institucionales a nivel tecnológico, administrativo y logístico.

Como un objetivo de mediano plazo, el gobierno pretende iniciar un camino hacia niveles de vida de una economía del sur de Europa, con buenos niveles de recaudo, y sobre todo, con una mejor redistribución de los ingresos. Es por esta razón

[1] Este documento que resume la exposición de Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda y Crédito Público, fue elaborado por Jose Luis López, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

que el tema de equidad será el primer objetivo de política a ser expuesto y el de mayor detalle en su diagnóstico.

II. DIAGNÓSTICO Y OBJETIVOS DE POLÍTICA

A. Equidad

Colombia es considerada como una de las naciones más desiguales el mundo. Según el coeficiente de Gini, el país es catalogado como el séptimo Estado con mayor desigualdad. Otro de los indicadores muestra que la participación del 1% de la población con mayores ingresos sobre los ingresos totales del país es alta, en comparación con países angloparlantes y países emergentes, con un peso cercano al 32% en los últimos años.

En la materia, la política fiscal no ha hecho los méritos suficientes para generar cambios significativos en la redistribución de la riqueza, ni en lo correspondiente al impuesto de renta ni en el caso del IVA. En la actualidad, la tarifa efectiva más alta del impuesto de renta la pagan en promedio aquellas personas que obtienen un ingreso bruto mensual alrededor $2 millones de pesos con un valor cercano al 5,5%. Esta desciende a niveles cercanos al 3,5% para personas con ingresos entre $3 y $8 millones de pesos, para luego aumentar y mantenerse en el 5% en la población con ingresos mayores a los $8 millones de pesos.

Entre otras razones, esta situación se debe a que la gran mayoría de los que están obligados a declarar renta no son asalariados, y muchos de los ciudadanos que pagan este tributo lo hacen vía retenciones, lo cual no les permite recibir devoluciones, y por lo tanto, terminan pagando una tasa de tributación más alta, siendo en su mayoría trabajadores que ganan menos de $600.000 pesos al mes, y pagan en promedio un 6,1% de impuestos sobre sus ingresos.

A lo anterior se suma que el impuesto sobre la renta de personas naturales como porcentaje del PIB es bajo, si se compara con los niveles de América Latina y los países de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).** En 2007, el recaudo en cabeza de personas naturales en Colombia alcanzó el 1,1% del PIB, mientras que América Latina y la OCDE presentaba niveles del 1,8% y 9,0% respectivamente.

Bajo estos precedentes, el objetivo de la reforma tributaria en temas de equidad es cambiar las tarifas efectivas actuales del impuesto de renta por un esquema más progresivo, para gravar más los ingresos altos y menos a las personas de ingresos bajos, y por esta vía aumentar los niveles de recaudo y ser más intensivos en las transferencias hacia los sectores de menores ingresos. Por otro lado, se impedirá el abuso de esquemas legales usados por algunas empresas para no pagar sus impuestos, y no se permitirá que las personas con mayores ingresos se queden con la mayor parte de los beneficios tributarios.

B. Limpieza del Estatuto tributario

Actualmente, el estatuto tributario colombiano es una colcha de retazos que debe ser corregida.

Cuenta con seis libros que contienen más de 880 artículos y 136 disposiciones que lo complementan. El objetivo es hacer un estatuto con poco más de 800 artículos, rescritos en su totalidad con cambios sustanciales en por lo menos quinientos de ellos.

C. Simplicidad en el impuesto de IVA y en la depuración del impuesto de renta

El diagnóstico evidencia un régimen tributario complejo, y con el mayor tramo exento en comparación con países de América Latina y la OCDE. En el régimen del impuesto de renta existen 29 tipos de deducciones, 26 tipos de ingresos no constitutivos de renta, 29 tipos de rentas exentas, y cuatro tipos de descuentos. A su vez, la estructura del IVA tiene siete tarifas diferentes, y existe la posibilidad de solicitar devoluciones por la producción de bienes de consumo doméstico. En conjunto, se genera un sistema de difícil manejo administrativo y que promueve la evasión, razón por la cual, la reforma tributaria busca generar una depuración de renta con menos ítems y simplificar la estructura tarifaria del IVA.

D. Seducción: régimen de incentivos

Hoy por hoy, el régimen tributario ha generado prácticas ominosas como facturaciones falsas, e incentivos a la informalidad, así como distorsiones que limitan el libre crecimiento de las empresas. Por lo tanto, es oportuno generar una estructura de incentivos positivos que apunte al crecimiento de las empresas, a reducir la evasión y la elusión, y que fortalezca el recaudo.

E. Adaptación a estándares internacionales

Las economías de América Latina y de los CIVETS, que compiten con la economía colombiana poseen tarifas del impuesto de renta que oscilan entre el 17% y 35%[2]. Entre los países con tarifas mayores al 33% se encuentran Estados Unidos y Argentina con una tarifa del 35%, y Venezuela, con una tarifa del 34%. El resto de competidores directos poseen tarifas menores, como es el caso de Chile (17%), Brasil, Paraguay, Panamá y Ecuador con el 25%, y México, Perú y Costa Rica con el 30 %. De esta forma, el objetivo en este tema es tener una tarifa en el impuesto de renta más competitiva que incentive la generación de empleo y el crecimiento de nuevas inversiones.

III. LA PROPUESTA

Los objetivos de política que fueron delineados en los párrafos anteriores son la base para entender los instrumentos tributarios que se proponen a continuación.

A. Impuesto sobre la renta para personas jurídicas

1. Tarifas y competitividad

Ya que el mundo se ha movido hacia tasas de renta más bajas, la propuesta es pasar de la tarifa

[2] El nombre CIVETS hace alusión al siguiente grupo de países: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica.

actual del 33% a una del 27%. Aunque países como Uruguay, Indonesia, Panamá, Egipto, Turquía y Chile seguirían teniendo menores alícuotas, el país quedaría con una tarifa intermedia. Por su parte, se propone una tarifa inferior para el sector agropecuario, este tratamiento reducido estará vigente por diez años para actividades primarias, cultivos y crías de animales, con el fin de impulsar el crecimiento de esta locomotora del desarrollo.

2. Tributación de dividendos

Para hacer que los ingresos de las empresas se mantengan en el mundo empresarial creando inversión y empleo, se propone un pago del 4% por los dividendos trasladados al socio (persona natural). Este instrumento es utilizado en varios países, donde se encuentran tarifas similares, como es el caso de Perú, y tarifas menos competitivas como en el caso de Uruguay (7%), y Panamá y Ecuador (9%) y Chile (18%) entre otros.

3. Impuesto Mínimo Alternativo Nacional: IMAN

El objetivo es implementar el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) para la depuración del impuesto de renta, el cual tiene como función generar una depuración más sencilla que facilite, tanto el proceso de declaración como el de fiscalización. En la actualidad, la DIAN tiene grandes dificultades cuando intenta invalidar algún apartado de la declaración: la complejidad en la depuración actual hace que se presente incertidumbre en el proceso. En este caso la tarifa sería reducida y diferencial entre sectores que tienen diferencias en su composición de capital y mano de obra.

B. Impuesto sobre la renta para personas naturales

1. Exenciones y beneficios tributarios

Por un lado, los aportes a fondos de pensiones voluntarias dejarían de ser un ingreso no constitutivo de renta, así como los pagos en especie que contribuyen a la "desalarización"; la deducción por medicina prepagada también se elimina. Por otro lado, se propone restructurar el tratamiento tributario de las Cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción (AFC) con el fin eliminar el doble beneficio que se obtiene por los aportes a la AFC al ser un ingreso no constitutivo de renta y luego la deducción de la base gravable del impuesto de los intereses pagados por la financiación del crédito hipotecario. La medida busca imponer límites al beneficio, el cual será de $200 millones ahorrados, y solo podrá ser utilizado para la adquisición de vivienda por una sola vez.

2. Impuesto Mínimo Alternativo Nacional: IMAN

En términos generales, se propone pasar de 51 casillas en el formulario de declaración y 84 artículos del código tributario que lo afecta, a una declaración de renta con 15 casillas y 20 artículos asociados aproximadamente, por medio de la puesta en marcha de un IMAN para personas naturales, con el fin de crear un sistema más sencillo y que grave de manera eficiente a la población con mayores ingresos.

Para ello, se pretende implementar diferentes declaraciones según el tipo de contribuyente: i) Asalariados; ii) Contratistas; iii) Pensionados;

iv) Independientes con actividad comercial; y, v) Rentistas de capital. La idea además es eliminar exenciones sobre los deciles con mayores ingresos, como la no declaración de pagos en especie sobre bienes suntuarios, la no tributación de pensiones superiores a los $13 millones de pesos, y el uso de Sociedades Anónimas Simplificadas (SAS) para la evasión del pago de impuestos.

3. Tarifa efectiva

Se intentará poner en marcha una tarifa que tenga como eje un monto entre los $6 y los $8 millones de pesos. Por encima de este ingreso se aplicará una tarifa progresiva que tendrá como tope el 15%, mientras que por debajo se presentará un esquema en el que hayan devoluciones de dinero, con una tarifa entre el 2% y el 5%.

4. Impuestos complementarios: herencias y ganancias ocasionales

El propósito es gravar las herencias y sucesiones con una tarifa entre el 10% y el 15%, así como reducir la tarifa de ganancias ocasionales, pasando del 33% al 10%, con el fin de hacer que más transacciones sean declaradas. En este mismo sentido, se ha propuesto que las gobernaciones se vuelvan beneficiarias de este tributo esperando una mayor vigilancia y recaudo.

C. Red de Inclusión a la Economía Formal: RIE

En el tema de la informalidad, se ha desarrollado un sistema para que los tenderos, pequeños restaurantes, hoteles y panaderías, que constituyen un buen porcentaje de los pequeños empresarios de Colombia, se formalicen. Para ello se ha propuesto establecer la Red de Inclusión de la Economía Formal (RIE). La idea es crear un sistema de formalización escalonado, según el monto de los ingresos brutos mensuales. Por ejemplo, en el primer escalón, para aquellos con ingresos mensuales entre $0 y $6 millones de pesos comenzarían aportando $45 mil pesos al mes los cuales servirían como aporte para los beneficios periódicos de pensión y un seguro funeral. Un segundo escalón (de los $6 a los $11 millones de pesos) tendría un aporte de $90.000 pesos al mes y le daría adicionalmente derecho a un seguro de vida. El tercer escalón (de $11 a $15 millones de pesos) implicaría el pago de un aporte de $135.000 pesos lo cual le da acceso a una tarjeta multiservicios y aportes a salud y pensión. Por último, de los $15 millones de pesos en adelante, se accedería al régimen común.

D. Sanciones y procedimientos

Para el control de prácticas ominosas, se pretende implementar un sistema sancionatorio gradual, que comience por el uso de sanciones educativas con el objetivo de eliminar la tentación de corrupción que trae el uso de penas muy altas, las cuales irán aumentando para atacar fuertemente comportamientos sistemáticos.

E. Impuesto al valor agregado: IVA

La estrategia es realizar un equilibrio entre tarifa, base, y alícuotas adecuadas a la suntuosidad del bien, y así lograr una convergencia a la tarifa general del 16%. Por ejemplo, se pretende reducir la base

gravable de los servicios de aseo y vigilancia, sobre la base de un diseño más sencillo, a su vez que la tarifa pasa del 1,6% al 16%. Así mismo, servicio de hotelería, clubes sociales, medicina prepagada, y endulzantes, que están con una tarifa del 10% pasarán al 16%. Embutidos, alimentos concentrados para animales y otros insumos agropecuarios pasarían de 16% a una tarifa reducida de alrededor 5%. Celulares bajarían al 16% y los automóviles y vehículos estarán gravados a la tarifa general del 16% y tendrían un impuesto al consumo que junto con el IVA sume un impuesto total de 35%, para aquellos bienes considerados de lujo.

Por otro lado, con el objetivo de hacer que las empresas no reduzcan su capital de trabajo, sus oportunidades de crecimiento, y por ende, se pueda aumentar el potencial de recaudo, la reforma propone hacer más ágil el sistema de retenciones, así como hacer que la compra de maquinaria tenga menores costos, por medio del descuento del IVA sobre bienes de capital.

F. Precio de la gasolina

Se ha propuesto bajar el precio de la gasolina en $200 pesos, y se invitará a los niveles subnacionales de gobierno a reducir el monto de la sobretasa. Sin embargo, en una primera negociación, los municipios se han apartado de la discusión, puesto que para estos implicaría reducir ingresos que son utilizados en obras civiles de impacto general.

La Política Fiscal en Colombia. Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa

Lars Moller[1]

A pesar del alto nivel de desigualdad de ingresos en Colombia, la política fiscal vigente aún tiene mucho potencial para contribuir al reto de alcanzar una sociedad más equitativa.

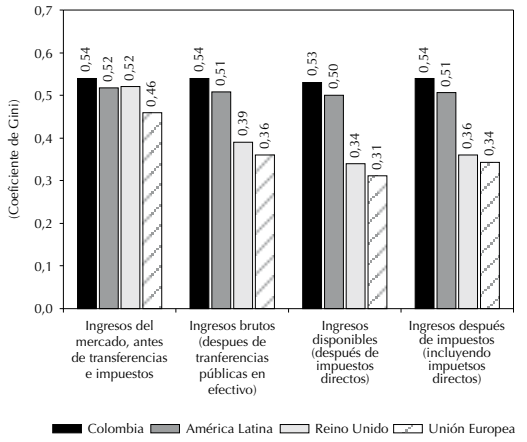
Colombia tiene un alto nivel de desigualdad que se ha mantenido más o menos constante durante los últimos veinte años. Con un coeficiente de Gini de 0,58 (2010) Colombia es el séptimo país más desigual del mundo, el segundo en Latinoamérica y el primero entre el grupo de los CIVETS. Además, contrario a la tendencia promedio de América Latina y de otros países de ingreso medio, el nivel de desigualdad no mostró una tendencia decreciente entre 1990 y 2010.

Esto ha sido una preocupación tanto para los ciudadanos como para el Gobierno. De acuerdo a los resultados de algunas de las encuestas de opinión (Latinobarómetro, 2010 y LAPOP, 2010), los colombianos expresan preocupación por el nivel de la desigualdad y creen que es el rol del Estado combatirla. Por su parte, el Gobierno actual es consciente del desafío e incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 la meta de reducir el coeficiente de Gini de 0,58 a 0,54. También se han puesto en práctica otra serie de medidas-herramientas que pueden reducir la desigualdad a mediano plazo *v.gr* la Ley de Victimas y Restitución de Tierras.

Sin embargo, la política fiscal no está contribuyendo a la reducción de la desigualdad en Colombia. Por ejemplo, en la Unión Europea el coeficiente de Gini se reduce 12 puntos por transferencias monetarias y impuestos (desde 0,46 hasta 0,34) mientras en Colombia la desigualdad de ingresos no se ve afectada por la política fiscal (Gráfico 1).

[1] Este documento resume la exposición de Lars Moller, Economista Senior del Banco Mundial en Colombia. Fue elaborado por Juliana Aguilar, Asistente de Investigación de Fedesarrollo.

Gráfico 1
LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA DESIGUALDAD



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

En este contexto, parece fundamental aprovechar el potencial de la política fiscal para lograr una sociedad más equitativa. El trabajo del Banco Mundial pretende generar criterios para la evaluación y la elección de reformas a la política fiscal. En primera instancia se analiza el sistema tributario y la incidencia de beneficios del gasto público para identificar sus principales falencias y fortalezas. Esto permite identificar los cambios de política que podrían tener resultados positivos en términos de recaudo y / o desigualdad. Luego, se propone una metodología para la evaluación de la efectividad de las posibles reformas.

I. EL SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

El Sistema Tributario colombiano no redistribuye significativamente los ingresos (es neutro): los impuestos directos son levemente progresivos, mientras los impuestos indirectos son levemente regresivos. Dado el alto nivel de desigualdad del país y el hecho de que las transferencias monetarias son regresivas (ver más adelante), el sistema tributario colombiano debería optar por ser más progresivo.

El impuesto sobre la renta personal podría tener un papel más relevante en la redistribución de los ingresos ya que actualmente tiene un bajo poder de recaudo[2]. Este bajo nivel de recaudo se debe a que: i) el umbral de ingresos a partir del cual se paga el impuesto es muy alto ($26.764.950 pesos por año o 3 veces el ingreso per cápita promedio) por lo que menos del 2% de la población adulta paga el impuesto (a través de una declaración de renta); y ii) existe una amplia gama de exenciones y subvenciones, entre estas la exención de 25% de los ingresos que genera una pérdida recaudatoria de $2,3 billones de pesos, los ahorros voluntarios y cuentas pensiónales con una pérdida en términos de recaudo de $1,4 billones de pesos y la no tributación de las jubilaciones con una pérdida de $1 billón de pesos.

La retención en la fuente aplicada a los ingresos castiga a los trabajadores independientes, ellos no tienen derecho a reembolsos mediante la presentación

[2] El recaudo por impuesto de renta es sólo 1,1% del PIB en Colombia, mientras que es en promedio de 1,8% para los países latinoamericanos, y asciende a 9% para los países de la OCDE (Joratt, 2010).

de una declaración de renta. Este es el caso de los trabajadores independientes que están sujetos a una retención del 6,1% de sus ingresos (en promedio), pero generalmente no están obligados a presentar una declaración. La excesiva tributación equivale a $2,7 billones de pesos y aumenta el coeficiente de Gini en 1,9 puntos porcentuales (pps).

De otro lado, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) es levemente regresivo. Para reducir dicha regresividad se ha introducido una serie de exclusiones y exenciones; sin embargo, estas últimas tienen un impacto débil sobre la reducción de la desigualdad (sólo 0,6 pps). Además representan un costo fiscal muy alto, cerca de $8,4 billones de pesos de recaudo *perdido*. Aunque las exclusiones y exenciones alivian el bolsillo de los pobres, el problema radica en que el subsidio llega mayoritariamente al quintil más rico de la población por su alto consumo de estos productos que son gravados con el IVA.

II. BENEFICIOS E INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO

Las transferencias públicas monetarias son regresivas en Colombia e incrementan al alto nivel de desigualdad que tiene el país. Entre estas transferencias se incluyen las pensiones y las transferencias del programa *Familias en Acción*. Esto sucede ya que los ricos reciben la mayoría de las transferencias públicas monetarias: el 90% de las transferencias monetarias son recibidas por el 40% más rico de la población. El quintil más rico recibe 79% del total, mientras que el quintil más pobre recibe solamente 3,1%. Por su parte, el segundo y el tercer quintil más pobres reciben 2,6 y 3,8% del recaudo total respectivamente.

El aumento relativo de los ingresos del hogar debido a la transferencia es mayor para el primer y último quintil. Las transferencias monetarias al primer quintil, en su mayoría provenientes del programa de transferencias condicionadas *Familias en Acción*, representan un aumento de 12,9% de los ingresos del hogar. Por su parte, las transferencias al quintil más alto, principalmente pensiones, incrementan los ingresos de estos hogares en 11,1%.

En esta medida, los $18,6 billones de pesos que son transferidos en pensiones generan un aumento del coeficiente de Gini de 1,63 pps, mientras que $1,6 billones de pesos de transferencias de *Familias en Acción* generan una reducción de 0,39 pps en la desigualdad.

Las transferencias públicas no monetarias (educación, salud, etc.), que en ocasiones reducen el gasto de los hogares, son progresivas.

III. EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS ALTERNATIVAS

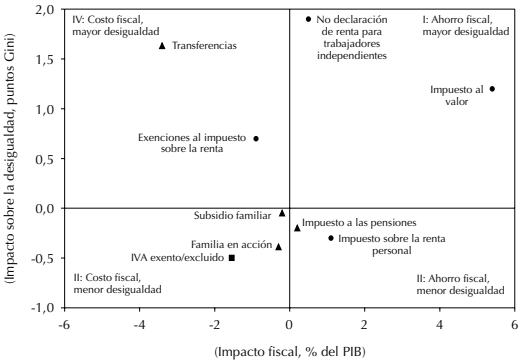
Para evaluar la efectividad de las políticas alternativas deben responderse tres preguntas: i) ¿El impacto del Programa Fiscal (tributación, transferencia pública o gasto tributario) es positivo o negativo?, ii) ¿Qué tan efectivo es el Programa a la hora de reducir la desigualdad?; y iii) ¿Cómo se pueden combinar las propuestas de política pública para maximizar la reducción de la desigualdad?
Como ejercicio para explorar los beneficios en

reducciones de la desigualdad de cambios en la política fiscal se propone un paquete ilustrativo de reformas al sistema tributario colombiano. Es importante resaltar que este paquete de reformas sólo se plantea como ejemplo y no pretende hacer una recomendación específica de política.

A. ¿El impacto del Programa Fiscal es positivo o negativo?

La redistribución fiscal no implica necesariamente un costo final o una pérdida en los ingresos tributarios. El Gráfico 2 ilustra este punto al mostrar cada programa en términos de su impacto sobre el balance fiscal (eje horizontal) y la desigualdad (eje vertical). Cada cuadrante representa una combinación alternativa del impacto fiscal y del impacto con respecto a la desigualdad. Una reducción en el gasto del gobierno en el sistema pensional, o una reducción en las exenciones del impuesto de renta, por ejemplo, podrían generar ahorros fiscales (mediante el gasto reducido y mayores ingresos derivados de los impuestos) al tiempo que se reduce la desigualdad. Estos programas, por lo tanto, aparecen en la esquina superior izquierda del gráfico, ya que incluyen un desembolso fiscal que daría como resultado una mayor desigualdad. Los programas de gasto social, localizados en la esquina inferior izquierda del Gráfico 2, son ejemplos de políticas en las que una menor desigualdad tiene un costo fiscal, incluyendo el intercambio esperado. Desde el punto de vista de los impuestos, el impuesto sobre la renta personal (parte inferior derecha) se asocia a la combinación atractiva de una ganancia fiscal y una desigualdad menor (aunque este último efecto es modesto). El sistema del IVA, entre tanto, tiene el beneficio de aumentar los ingresos tributarios pero a costa de un incremento en la desigualdad (parte superior derecha).

Gráfico 2
IMPACTO DE LOS PROGRAMAS SOBRE EL BALANCE FISCAL Y LA DESIGUALDAD



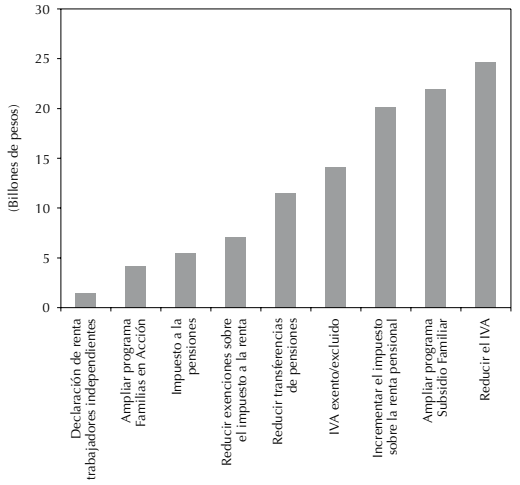
Fuente: Moller, L. (2011) Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa. Banco Mundial.

B. ¿Qué tan efectivo es el Programa a la hora de reducir la desigualdad?

La efectividad de los programas en cuanto a la reducción de la desigualdad se mide como el costo fiscal de reducir un punto porcentual del coeficiente de Gini. Los resultados de las simulaciones muestran que las políticas más costo-efectivas, (Gráfico 3), son la introducción de una declaración de renta de los trabajadores independientes ($1,4 billones de pesos por unidad de Gini reducida), Familias en Acción ($4,2 billones de pesos), el Impuesto a las pensiones ($5,5 billones de pesos) y la reducción de las exenciones al impuesto sobre la renta ($7 billones de pesos). Entre las menos costo-

efectivas se encuentra el IVA excluido o exento ($14,1 billones de pesos).

Gráfico 3
COSTO FISCAL DE REDUCIR EL COEFICIENTE GINI EN UN PUNTO

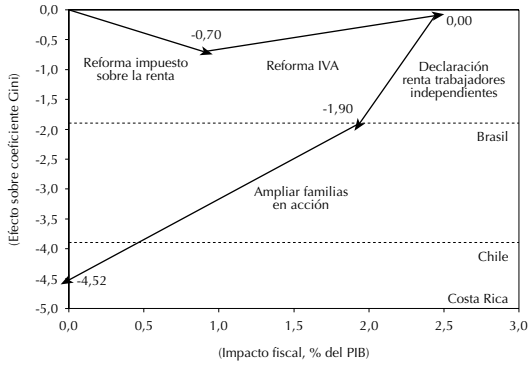


Fuente: Moller, L. (2011).

C. ¿Cómo se pueden combinar las propuestas de política pública para maximizar la reducción de la desigualdad?

Las consideraciones sobre el impacto fiscal y la efectividad de las políticas pueden utilizarse para identificar propuestas atractivas de política. Específicamente, se busca que las reformas no generen aumentos en el gasto fiscal pero logren reducir la desigualdad. Con ello en mente, las opciones de política que generan ahorros fiscales deben combinarse con los programas que son más efectivos en la reducción de la desigualdad. A manera ilustrativa se presenta un escenario donde se reducen los incentivos tributarios, y los beneficios en la renta personal y en el IVA generando ingresos tributarios adicionales que ascienden a $12,6 billones de pesos (2,4% del PIB). Estos ingresos se utilizan para financiar la introducción de una declaración de renta para los trabajadores independientes ($2,7 billones de pesos) y para ampliar el programa Familias en Acción (alrededor de $10 billones de pesos). Como resultado los gastos fiscales netos no aumentan y la desigualdad cae en 4,5 pps, la cual posicionaría a Colombia cerca de niveles de desigualdad similares a los que hoy tienen Chile y Costa Rica (Gráfico 4).

Gráfico 4
EL COSTO FISCAL DE REDUCIR EL COEFICIENTE GINI UN PUNTO



Fuente: Moller, L. (2011).

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados obtenidos a través de las simulaciones y las experiencias internacionales, los cambios en el sistema tributario colombiano pueden tener efectos importantes en la reducción de la desigualdad. En esta medida, es importante aprovechar el potencial de la política fiscal para

lograr una sociedad más equitativa. Se podrían obtener resultados positivos si, por una parte, el sistema tributario fuera más progresivo, es decir, si la tributación en relación con el nivel de ingresos fuera mayor para los más ricos. Por otra parte, si mejorara la focalización del gasto público (monetario y no monetario) hacia los hogares de menores ingresos.

Se recomienda adelantar un trabajo analítico adicional para derivar recomendaciones de políticas específicas.

Panel de discusión: Tributación y equidad en Colombia

Horacio Ayala
Ex-Director de la DIAN

La equidad es uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario colombiano, de acuerdo con la propia Constitución. Debe darse tanto en sentido horizontal, donde todos ponen, como en sentido vertical, donde todos ponen pero según su capacidad económica. Sin embargo, siguiendo las palabras de Klaus Tipke en su Moral Tributaria del Estado y de los Contribuyentes:

"Los políticos que colaboran o influyen en la elaboración de las leyes tributarias aprovechan cualquier oportunidad para declararse partidarios de la Justicia Tributaria y del principio de capacidad económica. Pero lo mismo hacen los representantes de los grupos de intereses".

Teniendo en cuenta otros autores como E. Seligman, H. Villegas, V. Tanzi, se observa como todos coinciden en afirmar que equidad implica progresividad en la tributación. A pesar de ello, y como afirman Tipke y Juan Camilo Restrepo, la fiscalidad en el ámbito empresarial no persigue medidas de compensación social o redistribución de la riqueza; allí se deben utilizar tarifas proporcionales y no progresivas pues las empresas no tienen capacidad económica, porque esta se la otorgan los individuos que son los dueños del capital y quienes definen todos los elementos que conforman la sociedad. Por lo tanto, la tributación progresiva necesariamente debe ser a través de las personas.

Existe una dificultad para determinar el número verdadero de contribuyentes del impuesto de renta en Colombia, porque a través de las declaraciones no es posible discriminar entre las personas jurídicas y las personas naturales que son objeto de retención en la fuente. Cualquiera sea el caso, se presenta en nuestro país una proporción sustancialmente inferior de personas naturales contribuyentes respecto a los países de la OCDE.

Equidad Horizontal y Vertical en Colombia

En el tema de equidad horizontal, de acuerdo con datos de la DIAN, en 2009 había 1'100.000 declarantes de los cuales 634.000 eran contribuyentes; según estas cifras, habría que concluir que no hay equidad horizontal en Colombia porque no todos ponen, pues los que contribuyen son solo unos pocos.

Existen, sin embargo, algunas razones que influyen para que esa circunstancia ocurra. Por una parte, muchas personas no declarantes contribuyen a través de la retención en la fuente. Por otra parte, en Colombia no se declaran ni se pagan impuestos sobre los dividendos.

Adicionalmente, el 94,5% de los asalariados ganan menos de 4 salarios mínimos y el 90% de las personas naturales que reciben un ingreso mensual, reciben menos de $ 1'500.000 al mes; por lo tanto, la capacidad contributiva de las personas naturales se reduce sustancialmente por estos motivos.

Probablemente exista evasión en el país, pero también es difícil ignorar los factores anteriormente descritos que influyen en los resultados de la tributación.

En la equidad vertical, el impuesto directo (que es el más progresivo) en Colombia se recauda en mayor medida a través de las sociedades, por medio de tarifas proporcionales, planas y no progresivas. Si a lo anterior se agrega la circunstancia que el impuesto al patrimonio también se grava en gran medida en cabeza de las sociedades con tarifa plana, así como el IVA y el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), la conclusión es que una proporción enorme de la tributación en Colombia es proporcional, no progresiva, y por tanto, es probablemente muy regresiva.

Formas de Inequidad

Existen otras razones de inequidad, como los beneficios excepcionales que crean coyunturas de evasión. El IVA, por ejemplo, no se cobra a las ventas hechas a las zonas francas, procedimiento equivocado, porque este impuesto se determina con base en la naturaleza del producto o del servicio y no de quiénes lo tranzan. Este beneficio excepcional dio cabida a diversas evasiones como las que se presentaron con los materiales para vivienda de interés social, en donde algunos proveedores de concreto no pagaban el IVA, pues declaraban que estaba destinado a las VIS. Este IVA que se dejó de cobrar fue sin embargo facturado a las empresas públicas como parte de los contratos. Con esto se evidencia que cada beneficio especial genera una coyuntura de evasión.

Sucede lo mismo con el traslado de rentas de otras fuentes. Las grandes empresas o los grupos económicos pueden trasladar sus ingresos o gastos de una actividad a otra, dejando la mayor utilidad en la actividad exenta.

Los beneficios a los inversionistas en el exterior son un tema que es necesario estudiar cuidadosamente pues, en materia de inversión extranjera, no

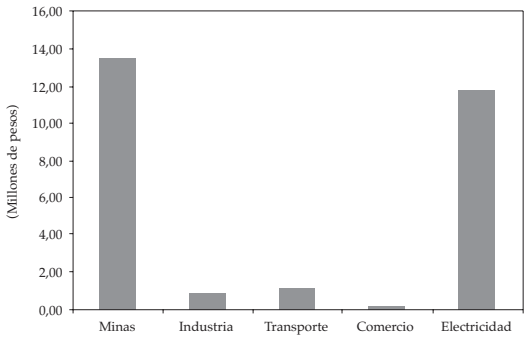
siempre más es mejor. Se olvida a veces que si bien llega inversión extranjera, hay simultáneamente mucha desinversión y grandes giros de utilidades al exterior; utilidades que no están contribuyendo al desarrollo económico y social del país. Además, estos beneficios otorgados a extranjeros rara vez benefician a los inversionistas, porque ellos deben consolidar las rentas en las declaraciones en sus países de origen y allí pagan los impuestos, descontando solamente el crédito por impuestos externos de otros países. Si Colombia no cobra, entonces de esta forma se estaría estimulando inversión a través de paraísos tributarios.

Los estímulos para reinvertir las utilidades ya no existen pues el gobierno anterior derogó el impuesto a las remesas, que es un mecanismo universalmente aceptado para estimular la reinversión de las utilidades y desestimular la distribución.

Otros beneficios son discrecionales, como los contratos de estabilidad jurídica; este mecanismo, sumado a los beneficios de las zonas francas especiales, constituye uno de los mayores obstáculos para hacer una verdadera reforma tributaria.

Se destaca el hecho de que en el quinquenio de 2004-2008 la deducción por compra de activos fijos se otorgó de una manera inversamente proporcional a la ocupación de las personas. Es decir, a Minas y Energía le fueron otorgados $3 billones de pesos en beneficios, ocupando a tan solo 230.000 personas en promedio en ese período. A la Industria le concedieron la mitad de esa cifra, teniendo una ocupación ocho veces mayor. Al final del Gráfico 1, y como caso a destacar, se encuentra el Comercio, el cual emplea a casi 5 millones de personas y sin embargo solo recibió un billón de pesos en beneficios. Esta estructura ha producido un efecto perverso de estímulo al capital, de una manera excluyente, olvidando totalmente el resto.

Gráfico 1
BENEFICIO POR CADA EMPLEO



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN.

Las Rentas de Trabajo

Es necesario diferenciar las rentas según su origen pues no es lo mismo una renta de trabajo a una de capital o renta perezosa.

Las rentas de trabajo deben merecer un tratamiento especial y para ello se creó la sobretasa patrimonial, con el objetivo de diferenciar las rentas por su origen; sin embargo, esta sobretasa existió solo hasta 1991. Es necesario rescatar dicho concepto, junto con el principio de equidad y la teoría del sacrificio, temas que han ido desapareciendo de forma gradual y que eran defendidos por los tratadistas tradicionales.

A pesar de lo anterior, en Colombia se encuentran muchas veces medidas opuestas. Las rentas de trabajo son gravadas a las mismas tarifas que las rentas perezosas. Comparando las rentas de trabajo con los rendimientos financieros, las primeras se encuentran en desventaja evidente, porque el beneficiario de los intereses tiene derecho a descontar el componente inflacionario. Adicionalmente, en las demás rentas de capital se permite la amortización del activo productor de la renta.

En Colombia los descuentos se hacen de manera porcentual, a todos por igual, lo que resulta ser regresivo. A diferencia de ello, en otros países otorgan beneficios diferenciales, incluyendo tarifas especiales para los discapacitados y los adultos mayores. Por otra parte, las personas de rentas medias en Colombia pagan varios impuestos que resultan en cargas adicionales para ellas. Ejemplo de lo anterior son las contribuciones incorporadas en el SOAT, las EPS -a pesar de que utilizan únicamente la medicina prepagada-, en los servicios públicos, etc.

Estudiando las diferentes cifras, resulta que una retención en la fuente del 11% sobre los honorarios para los trabajadores independientes que declaran, equivale a una renta líquida del 33% sobre los ingresos brutos, mientras en las personas jurídicas, según la DIAN, esta renta líquida equivale solo al 6% de los ingresos netos. Los beneficios excesivos para las personas jurídicas son sin duda elementos que propician grandes inequidades.

Conclusiones

El problema de inequidad y de reparto desbalanceado, similar al nuestro, se presentaba en España, antes de las reformas que propiciaron el desarrollo social. En un documento sobre la situación en ese país se dice que:

"El imperfecto mercado político inducía a los sucesivos gobiernos a consentir un reparto injusto de la carga fiscal. A la Hacienda Pública española no le preocupaba la regresividad fiscal porque no interfería con sus objetivos recaudatorios. Las clases con poder político y económico aseguraban que el Tesoro recaudase los ingresos presupuestados: los que ellas eludían, recaían sobre los contribuyentes indefensos". Raíces Históricas del Fraude Fiscal en España. F. Comin 1991.

Colombia enfrenta un panorama desafiante en los temas de tributación y la forma como esta contribuye a la equidad. Los beneficios excepcionales a los inversionistas y otros discrecionales, como los contratos de estabilidad jurídica y las zonas francas, pueden crear coyunturas de evasión. Por último las rentas de trabajo deben ser tratadas de forma diferencial, pero no pueden estar en desventaja respecto a otro tipo de rentas.

Guillermo Perry
Ex ministro de Hacienda, ex director de Fedesarrollo, profesor asociado Universidad de los Andes

Motivación para una reforma tributaria integral

El sistema tributario colombiano no cumple con los criterios técnicos de eficiencia, equidad y progresividad que propone la teoría económica y que, en Colombia, están incorporados como mandatos constitucionales. Para comenzar, el sistema tributario vigente incluye los siguientes impuestos y disposiciones que tienen efectos muy negativos sobre la eficiencia y el crecimiento de nuestra economía:

- ❒ El impuesto al patrimonio de las empresas y el tratamiento a los bienes de capital dentro del IVA (al no permitir su acreditación plena en el mismo periodo) que desestimulan la inversión y la capitalización empresarial;

- ❒ El impuesto municipal de Industria y Comercio que grava en cascada la producción de bienes y servicios;

- ❒ Diversas exenciones al impuesto a la renta de las empresas, las tarifas diferenciales en el IVA, así como los privilegios tributarios otorgados en las Zonas Francas Especiales y los amparados por Contratos de Estabilidad Jurídica, que confieren privilegios excesivos a determinadas empresas y actividades frente a otras y, por tanto, atentan contra la sana competencia económica;

- ❒ Las contribuciones parafiscales y las retenciones excesivas que desestimulan la formalización de empresas y trabajadores y contribuyen a mantener altos niveles de desempleo;

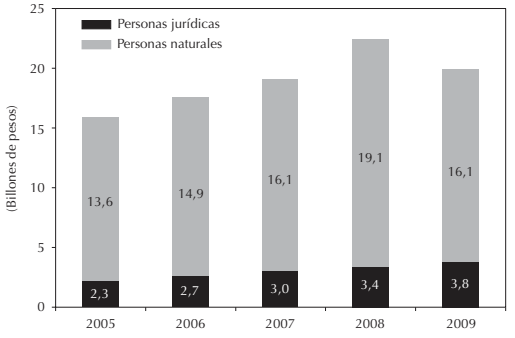
- ❒ El Impuesto a las Transacciones Financieras que encarece y dificulta el acceso al crédito.

Tampoco cumple el sistema tributario con los preceptos técnicos y constitucionales de equidad y progresividad, por cuanto:

- ❒ El recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales, que es el que confiere progresividad al sistema tributario en los países europeos y en los EEUU, son muy bajos en Colombia (Gráfico 1), aun en comparación con países con su mismo nivel de ingreso, por las siguientes razones:

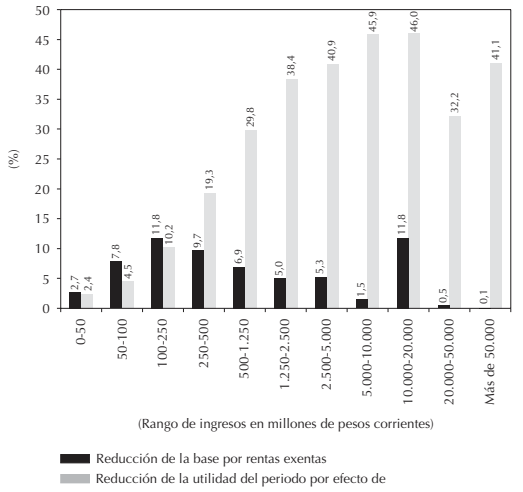
  - ❍ Alto nivel de exención para declarar (Gráfico 2)

Gráfico 1
RECAUDO IMPUESTO DE RENTA
2005-2009



Fuente: DIAN.

Gráfico 2
REDUCCIÓN DE LA BASE TRIBUTARIA POR EXENCIONES AL IMPUESTO DE RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES POR NIVEL DE INGRESO



Fuente: Coordinación de Estudios Económicos, Dirección de Gestión Organizacional. DIAN.

- ❍ Excesivas retenciones que gravan a contribuyentes con ingresos bajos, con un efecto muy regresivo
- ❍ Exenciones y deducciones muy generosas y altamente regresivas
- ❍ Baja fiscalización: muchas personas de ingresos altos tienen buena parte de sus patrimonios y trasladan una alta fracción de sus rentas a sociedades en paraísos fiscales

- ❒ Bajo recaudo del impuesto predial, el otro impuesto redistributivo que utilizan los países desarrollados, especialmente en el sector rural, debido a la captura política de la política local por parte de los grandes propietarios en muchas regiones de Colombia.

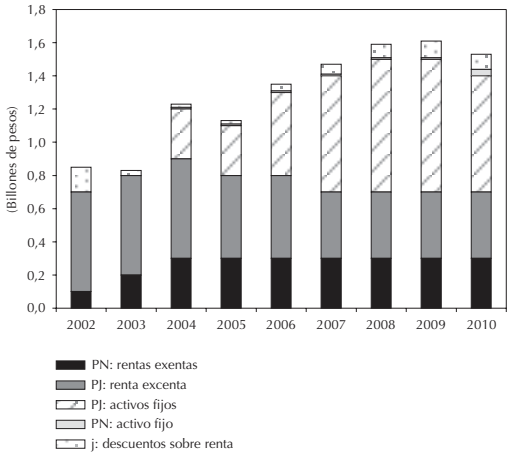
- ❒ Los gravámenes parafiscales afectan principalmente a los trabajadores menos educados y de menor salario, con lo cual tienen un efecto muy regresivo.

En adición, el sistema tributario presenta serias falencias en su propia razón de ser: obtener un recaudo suficiente para financiar los bienes públicos (infraestructura, educación, salud, seguridad, justicia) que exige el crecimiento económico. Así, por ejemplo, por las generosas exenciones y deducciones en renta, que se mencionaron anteriormente, durante el año 2010 el sistema dejó de percibir cerca de 1,55 puntos porcentuales del PIB. Esta cifra representa casi la mitad del déficit fiscal del gobierno central y el 45% del total del recaudo y no incluye el menor recaudo debido a la tarifa preferencial de las Zonas Francas especiales. La evolución de esta pérdida, en particular su crecimiento para la última década, se detalla en el Gráfico 3.

Asimismo, debido a la multiplicidad de bienes exentos y tarifas diferenciales en el IVA, este exhibe una muy baja productividad en su recaudo, aun en comparación con otros países latinoamericanos[1] (Grafico 4). Se estima que la eliminación de

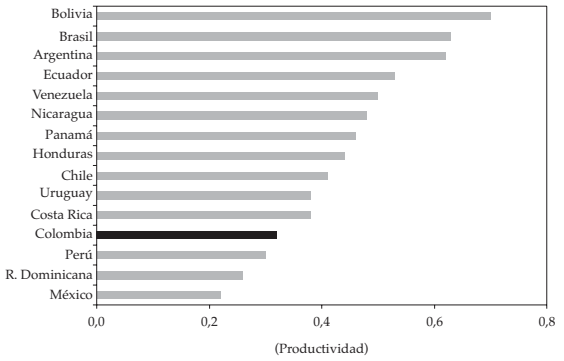
[1] La productividad de un impuesto es la razón entre el recaudo (como % del PIB) y la tasa impositiva. La productividad, por ejemplo, aumenta con incrementos en la cobertura del impuesto y reducción de privilegios tributarios entre otros.

Gráfico 3
COSTO FISCAL DE BENEFICIOS AL IMPUESTO DE RENTA DE LAS EMPRESAS



Fuente: DIAN.

Gráfico 4
PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS
(2009)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CEPAL-DIAN (2012)[2].

exenciones y unificación de las tarifas diferenciales en el IVA produciría hasta 0,79% del PIB, lo que constituye un estimativo aproximado de su costo fiscal actual (Cuadro 1).

Cuadro 1
EFECTO FISCAL DE MODIFICACIONES A LA ESTRUCTURA TARIFARIA DEL IVA

Reforma	**% PIB**
Ampliar base gravable a tarifa 16%	0,79
Gravar exentos al 16%	0,41
Elevar tarifas inferiores (1,6% y 10%) al 16%	0,15
Total	1,35

Fuente: Elaboración propia.

Precisamente debido a la erosión en el recaudo de los impuestos a la renta y al valor agregado (IVA) -que son los dos grandes generadores de ingresos fiscales en los países desarrollados- causada por la multiplicidad de tarifas, exenciones y deducciones especiales, Colombia ha venido adoptando una serie de impuestos y gravámenes ineficientes e inequitativos como que gravan al patrimonio de las empresas, al trabajo formal y al crédito. Sería deseable eliminar los últimos y recuperar una productividad alta de recaudo en el impuesto a la renta y el IVA.

La Reforma Tributaria Integral (RTI de aquí en adelante), teniendo presente el pobre desempeño del sistema tributario en estos tres aspectos, es necesaria e impostergable y debe corregir no solo

[2] DIAN (2012), Documento WEB 046, Mahecha, J.A & Cruz, A. "Elementos para la discusión de una reforma del IVA en Colombia", página 19, Cuadro 14.

el carácter regresivo del sistema tributario sino los perjuicios que este causa al aparato productivo y su baja generación de recaudo.

Esbozo y lineamientos generales de la RTI

En primer lugar, la RTI debe corregir la heterogeneidad de tasas en el impuesto de renta a las empresas, implantando una tasa uniforme moderada de aproximadamente el 25% (de hecho esta es cercana a la que rige en promedio hoy en día, al tomar en cuenta las exenciones y deducciones especiales) y eliminando las rentas exentas, las deducciones especiales y los descuentos no justificados que abren boquetes al erario. Más aun, seria deseable cambiar la base del impuesto para que coincida con las utilidades contables de las empresas. Se eliminarían así de un tajo todos los privilegios tributarios, como también los abusos de la administración que a veces no permite deducir costos y deducciones del negocio.

Al hacer esto debería restablecerse un impuesto a las remesas (cercano al 10%), para no regalar recaudo a tesorerías extranjeras y desincentivar el traslado de patrimonios a paraísos fiscales. Con el propósito de no reducir aún mas la progresividad del impuesto a la renta, los dividendos deberían ser gravados al 10% o, mejor aun, tratarse como renta ordinaria y descontando el impuesto pagado a nivel de empresa (siguiendo el ejemplo de Chile). Esta última es, de hecho, la forma más técnica de eliminar la doble tributación.

Una reforma de este tipo, sin embargo, sería incompleta y tendría un costo fiscal alto si se mantienen privilegios para algunas empresas a través de las Zonas Francas Especiales y los Contratos de Seguridad Jurídica. Pese a la aparente inconstitucionalidad de estos regímenes, para no incurrir en los riesgos jurídicos ni las discusiones potencialmente inconvenientes sobre inseguridad jurídica que podría acarrear su eliminación, podría buscarse un camino alternativo para garantizar un mínimo de equidad horizontal bajo el nuevo régimen. Una opción podría ser la de establecer un nuevo impuesto a las empresas (por ejemplo, uno equivalente al 2% del ingreso bruto) descontable del impuesto a la renta, como hizo México con mucho éxito hace unos anos. Esta medida exigiría, en el caso colombiano, eliminar la renta presuntiva que cumplía antes un propósito similar.

Simultáneamente se debería eliminar el Impuesto de Patrimonio a las empresas, pero eso seria posible y conveniente solamente si el recaudo perdido fuese compensado por aumentos en recaudo del impuesto a la renta y el patrimonio a las personas naturales.

Lo deseable sería adoptar un impuesto de renta a las personas naturales simple, efectivo, equitativo y progresivo, con las siguientes características:

- Un nivel razonable de obligación de declarar y tributar, mucho más bajo que el actual.

- Sin ingresos no constitutivos de renta, ni rentas exentas, ni deducciones, ni descuentos.

- Sin retenciones excesivas.

En el caso del IVA se propone unificar las tasas existentes en el 16% y aplicar una tasa mínima del 10% a aquellos bienes no gravados actualmente. Esta se incrementaría gradualmente hasta llegar al 16%, con el fin de menguar la oposición política a la medida. La oposición a gravar estos bienes se basa en la premisa de que al eximir del IVA a los bienes de la canasta familiar se está beneficiando más a los pobres. Sin embargo, debe observarse que los países europeos, que son los que hacen más redistribución fiscal (especialmente a través del gasto), recaudan con un IVA de tasa única y muy pocas excepciones un porcentaje del PIB muy superior al nuestro. Por demás, si se desea podría establecerse un sistema de devoluciones hacia los más pobres, lo que tendría un menor costo fiscal y un efecto redistributivo mayor que las actuales exenciones (que benefician más a grupos de ingresos medios y altos), con otros efectos positivos como el fomento a la bancarización de este sector poblacional.

En cuanto a los impuestos específicos a ciertos bienes y servicios como el alcohol, el tabaco y el desplazamiento vehicular se podrían seguir los lineamientos de la Comisión para el Fortalecimiento Departamental[3].

Los gravámenes parafiscales quizás deban tratarse como un capítulo aparte a la RTI, ya que podrían convertirla en políticamente inviable dada la capacidad de lobby político de las entidades financiadas con estos, especialmente de las cajas de compensación familiar y del SENA. Para minimizar esta oposición y el costo fiscal de una reforma, se propone un desmonte escalonado que solo los elimine por completo para los sueldos inferiores a 1,5 salarios mínimos y que, a partir de ahí y hasta los 2 salarios mínimos se apliquen progresivamente, de modo que se mantengan para los salarios más altos. Esta estructura tendría efectos de reducción de la informalidad y el desempleo muy similares a los de su eliminación completa, ya que reduciría significativamente el costo de la contratación de los trabajadores menos calificados con salarios cercanos al salario mínimo, y tendría un costo fiscal manejable del orden 0,5% del PIB, que podría cubrirse con la reforma propuesta al IVA o con un aumento de un punto en la tasa básica de este.

Finalmente, y aunque es un tema de impuestos municipales, convendría ir pensando cómo sustituir el impuesto de Industria y Comercio. Entre las opciones a considerar estarían:

- Un impuesto municipal a las ventas al detal.
- Una sobretasa municipal al IVA.
- Una sobretasa municipal al impuesto de renta de las personas naturales.

Cada una de estas opciones tendría ventajas y desventajas. Como unos municipios ganarían y otros perderían recaudos, sería necesario disponer de un periodo de transición.

[3] Para estudiar la propuesta en mayor detalle consúltese la página de internet www.icpcolombia.org.

Conclusión

Esta propuesta de RTI tiene el doble desafío de corregir las fallas del sistema tributario colombiano actual, detalladas anteriormente, además de ser potencialmente viable. Sin embargo, su aprobación requeriría de un el liderazgo político muy activo por parte del Presidente de la República, una posición unificada de apoyo por parte de todo el gabinete ministerial y del sector privado 'ilustrado' (el Consejo Privado de Competitividad, la ANDI, Confecámaras y el Instituto de Derecho Tributario, entre otros). Además, tendría que acordarse con las bancadas que apoyan al Gobierno y aplicar una férrea disciplina partidaria en la votación. No debe menospreciarse el desafío político que se enfrenta, pues desde 1986 no ha podido aprobarse una RTI estructural en el legislativo colombiano por el aumento del número de partidos políticos, el debilitamiento de la disciplina en el interior de estos y el *lobby* de las empresas afectadas por las reformas propuestas.

Roberto Steiner | Alex Cañas
Investigador Asociado y Asistente de investigación de Fedesarrollo

Si bien uno de los ejes principales en la discusión preliminar de la propuesta de reforma tributaria del gobierno nacional es la equidad, es preocupante que dicha iniciativa esté dejando de lado dos temas muy importantes. El primero de ellos son los parafiscales. Estos gravámenes distorsionan enormemente el mercado de trabajo y, más que eso, son altamente inequitativos. Gravámenes que condenan al 60% de la población a trabajar en la informalidad son, por encima de cualquier consideración, generadores de gran inequidad. Si la búsqueda de una sociedad menos inequitativa es un objetivo prioritario, es paradójico que exista consenso en desmontar el cuatro por mil que si bien es un impuesto muy distorsionante, preponderantemente lo pagan los más ricos, y no exista ese mismo consenso para desmontar los parafiscales. En ese sentido, una reforma tributaria comprehensiva que se tome en serio el tema de la equidad tendría que plantear la sustitución de estos gravámenes. El segundo tema que se queda por fuera es la reforma al IVA. En cuanto a este tributo existen argumentos fuertes, como los que se mostrarán más adelante, como para no dejar morir la propuesta inicial del gobierno nacional de eliminar muchas exenciones y exclusiones.

Quisiera empezar por señalar que el diagnóstico técnico en relación al desempeño de la política fiscal colombiana en términos de disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso ya está hecho. Colombia es quizás el país más inequitativo de la región y el que menos ha progresado en ese frente en la última década. Además, su política fiscal no mejora, y en muchos casos empeora, la distribución del ingreso. Una investigación de la Organización Internacional del Trabajo[1] muestra como en Colombia y Guatemala la política fiscal es totalmente ineficiente en la redistribución del ingreso. La desigualdad producida por el mercado permanece inalterada después de considerar las transferencias y los impuestos. Esto contrasta con la capacidad redistributiva de los países europeos. Por ejemplo, en el Reino Unido, país en donde el mercado produce una desigualdad muy cercana a la de Colombia, la política fiscal logra disminuir el coeficiente de Gini en cerca de 0,14 puntos, desde 0,49 hasta 0,34. Otro hecho importante que destaca este trabajo es que la mayor parte de la redistribución que hace la política pública no es a través de la política tributaria sino a través de la política de gasto.

En relación a lo anterior, Núñez (2009) muestra que la política de gasto público en Colombia se encuentra muy lejos de llegar a ser eficiente en sus objetivos. A manera de ejemplo, en el gasto pensional, rubro que junto con el pago de intereses y el gasto militar es de los más grandes del presupuesto nacional, el 97% de los subsidios se lo llevan los dos quintiles más ricos, mientras que los dos quintiles

[1] Luebker, M. (2011). The impact of taxes and transfers on Inequality, Travail Policy Brief No. 4, ILO.

más bajos no reciben absolutamente nada. Lo mismo sucede con los subsidios monetarios, el 90% de los cuales se lo llevan los dos quintiles más ricos. En Fedesarrollo se está adelantando una investigación que avanza en tres temas en el frente tributario: IVA, renta y parafiscales. Hoy nos referiremos al primero de ellos. Comencemos por señalar que la tarifa general de Colombia (16%) es inferior a la del promedio de la OCDE (19%) y a la del promedio de los países más grandes de América Latina (17,3%). Una peculiaridad de Colombia es la proliferación de tarifas diferenciales, seis adicionales a la tarifa general, además de un gran número de bienes excluidos (Cuadro 1). Tal estructura tarifaria es una forma artificial de otorgarle cierta progresividad a un impuesto de naturaleza regresiva. Infortunadamente, con el diseño vigente, para apoyar a los pobres hay que pasar por ayudar también a los más ricos. Asimismo, este esquema ha mermado la eficiencia en el recaudo del IVA, concepto que se aproxima a través de la productividad del gravamen, indicador que mide la relación entre el recaudo del IVA (como porcentaje del PIB) y la tarifa general. En un mundo hipotético sin evasión en que todos los bienes que se consumen pagan la tarifa general, la productividad del impuesto es uno. Para el año 2009, la productividad del IVA en Colombia fue 0,32, un tercio de la que logran algunos países desarrollados y más o menos la mitad de la que alcanzan varios países emergentes.

En relación con la carga fiscal que asumen los hogares por el pago del IVA, comencemos por analizar la participación de cada decil en el consumo de los bienes gravados a las tarifas diferenciales. El Gráfico 1 muestra que el 30,5% del gasto en

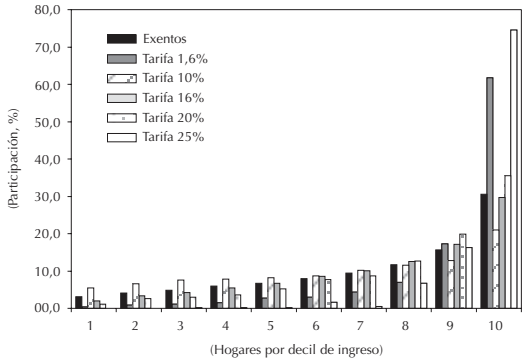
Cuadro 1
ESTRUCTURA TARIFARIA DEL IVA EN COLOMBIA

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 vigilacia 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, 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 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%	Vahículos 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.

bienes exentos y excluidos[2] lo hace el decil más rico de la población, mientras 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 decil más pobre no consume prácticamente nada. De esta manera, los beneficios tributarios otorgados por las tarifas diferenciales terminan siendo regresivos.

Gráfico 1
PARTICIPACIÓN DE CADA DECIL EN EL CONSUMO POR TARIFA



Fuente: ENIG 2006-2007. Cálculos de los autores.

Por otro lado, si se analiza la participación de los bienes gravados a las diferentes tarifas en el consumo de cada decil, se encuentra que los excluidos y los exentos representan casi el 70% del gasto de los hogares más pobres. En esta realidad se encuentra la motivación a la estructura diferencial en el cobro del IVA que busca que las personas con menos ingresos no paguen nada, lo cual es adecuado desde el punto de vista de la equidad. Ahora bien, el problema radica en que en la estructura de consumo de los deciles más ricos los bienes excluidos y los gravados a tarifa cero superan el 60% de su consumo lo cual refleja que se está transfiriendo un beneficio tributario a quienes no lo necesitan.
Teniendo en cuenta lo anterior, a manera de ejercicio simulamos una estructura diferente para el cobro del IVA, resaltando sus principales implicaciones en términos de equidad. La simulación consiste en lo siguiente:

- Se mantiene la tarifa general de 16%
- Se mantienen las tarifas superiores al 16%
- Todo lo que hoy está excluido y exento y todo lo que hoy se grava al 1,6% y al 10% pasa a gravarse al 16%
- A los deciles 1 a 4 se les devuelve *la totalidad* de lo que paguen por bienes hoy día exentos/excluidos y gravados al 1,6%
- Al decil 5 se le devuelve el 60% de dicho pago y al decil 6 el 50%
- No hay devoluciones por pagar 16% sobre los bienes hoy día gravados al 10%
- Suponemos una evasión de 25%, excepto para los bienes hoy exentos/excluidos, que sería de 40%

El Cuadro 2 muestra las características por decil de la estructura actual y la resultante del ejercicio

[2] Al nivel de los hogares la distinción entre exentos y excluidos pierde relevancia.

Cuadro 2
ESTRUCTURA ACTUAL DEL IVA Y RESULTADOS DEL EJERCICIO DE SIMULACIÓN

			Estructura actual			Estructura propuesta			
Decil ingreso hogar	**Consumo promedio por hogar (miles de $ de 2007)**	**Ingreso promedio por hogar (miles de $ de 2007)**	**% Recaudo IVA**	**Tasa efectiva consumo**	**Tasa efectiva ingreso**	**% Recaudo IVA**	**Tasa efectiva consumo**	**Tasa efectiva ingreso**	**Transferencias mensuales por hogar (miles de $ de 2007)**
1	308	228	2,1	3,4	4,4	2,7	3,9	4,7	17
2	439	387	3,4	3,9	4,2	3,8	4,4	4,4	23
3	528	516	4,3	4,0	3,9	4,6	4,5	4,1	27
4	649	648	5,4	4,0	4,0	5,7	4,5	4,1	33
5	756	807	6,6	4,3	3,9	6,7	7,1	5,8	22
6	919	1009	8,4	4,5	4,0	8,1	7,8	6,2	22
7	1085	1291	9,8	4,5	3,6	9,6	10,6	7,7	-
8	1348	1706	12,4	4,5	3,5	12,0	10,6	7,3	-
9	1828	2445	17,1	4,7	3,3	16,3	10,7	6,9	-
10	3425	5782	30,6	4,6	2,8	30,5	10,7	6,0	-
Total	1129	1482	100,0	4,2	3,7	100,0	6,9	5,6	

	Efectos distributivos del IVA			**Efectos distributivos del IVA**	
Indicadores		**Consumo**	**Ingreso**	**Consumo**	**Ingreso**
Gini		0,4633	0,5066	↓0,4560	↓0,5028
Recaudo neto %PIB	5,5			6,3	
Productividad	34,38			↑41,10	

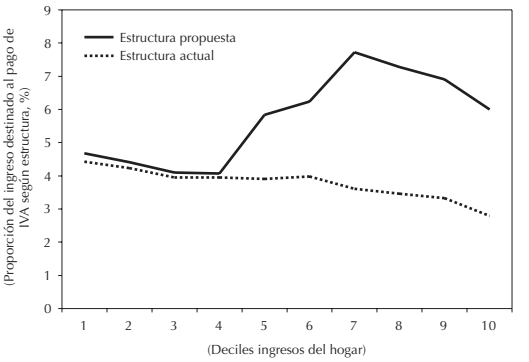
Fuente: Cálculos de los autores.

propuesto. Bajo la estructura actual el decil más rico de la población aporta el 30,6% del recaudo total del IVA, mientras el decil más pobre aporta el 2,1%. Por su parte, la tasa de tributación efectiva medida sobre el consumo es de 3,4% para el primer decil y aumenta hasta 4,6% en el último. Para el total de la economía la tasa efectiva sobre consumo es de 4,2%. Por otro lado, la tasa efectiva medida sobre el ingreso es de 3,7% en promedio. El IVA es claramente regresivo; la tasa efectiva actual sobre el ingreso es de 4,4% para el decil más pobre y de 2,8% para el decil más rico.

En las últimas columnas del Cuadro 2 se muestran los resultados del ejercicio propuesto. Para empezar, hay que señalar que el recaudo agregado, neto de devoluciones, se incrementa en cerca de un punto del PIB, al pasar de 5,5 a 6,3% del PIB. Además, se tienen importantes ganancias en productividad, la cual pasa de 34,4 a 41,1%. 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 aumenta ligeramente desde 4,4% hasta 4,7% mientras que en el decil más rico pasa de 2,8% a 6%, lo que implica una importante mejora en términos de equidad. Ello se constata observando que, con nuestra propuesta, el Gini disminuye medido tanto a partir del consumo como a partir del ingreso.

En el Gráfico 2 se comparan las tarifas efectivas sobre el ingreso por decil, bajo la estructura actual (línea punteada) y la resultante de la simulación (línea continua). Se puede observar que la estructura actual exhibe un carácter totalmente regresivo; la tarifa efectiva sobre el ingreso presenta pendiente negativa y es menor para el decil diez (Gráfico 2). Con el ejercicio propuesto esto no sucede: la tarifa efectiva sobre el ingreso ahora es más alta para el último decil, si bien la pendiente continúa siendo negativa entre los deciles 7 y 10, lo cual se explica por los diferentes hábitos de consumo.

Gráfico 2
TARIFA EFECTIVA DEL IVA SOBRE EL INGRESO



Fuente: ENIG 2006-2007. Cálculos de los autores.

Por último, es importante señalar que las devoluciones utilizadas para crear la estructura simulada suman cerca de $1,8 billones. En virtud a que la propuesta aumenta de manera importante el recaudo total, neto de estas devoluciones se contaría con recursos fiscales 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. Estos argumentos permiten retomar la posición de la Presidencia de la República donde resaltaba las

bondades de una reforma en esta dirección, con la única objeción de no tener claros los mecanismos de devolución[3]. Es importante tener en cuenta que los mecanismos de devolución ya están inventados y son utilizados eficientemente en países como Chile. A manera de ejemplo, se podría pensar en una cuenta única para todos los beneficiarios de los programas del gobierno, medida que además de ser un mecanismo eficiente para realizar las devoluciones, ayudaría a bancarizar a la mayor parte de la población colombiana. En definitiva, todos estos argumentos apoyan una reforma al IVA que generaría importantes efectos tanto en términos de eficiencia como, sobre todo, de equidad.

[3] "...Un grupo de técnicos, diría que bien intencionados, escribieron esta propuesta. Digo bien intencionados porque la propuesta lo que dice es: gravar los bienes de la canasta familiar, pero devolverles a los estratos bajos ese dinero con creces. Porque ellos consideran -y tienen razón- que los estratos altos no tienen por qué estar subsidiados al no pagar IVA por esos productos. Sin embargo, la propuesta tiene unas falencias. Primero, no sabemos cómo se puede devolver en forma efectiva ese dinero a los estratos más bajos....". Juan Manuel Santos, mayo de 2012. Consulta en línea <mayo 13 de 2012> en <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120511_04.aspx>.

1ER CENTRO DE PENSAMIENTO EN COLOMBIA

4º en Latinoamérica y 29 en el ranking de Think Tanks de Política Económica Doméstica a Nivel Mundial.

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social



1ER CENTRO DE PENSAMIENTO EN COLOMBIA

4° en Latinoamérica y 29 en el ranking de Think Tanks de Política Económica Doméstica a Nivel Mundial.

www.fedesarrollo.org.co

FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

ENCUESTAS DE OPINIÓN

EMPRESARIAL: Expectativas de inversión, evolución de inventarios, uso de capacidad instalada.

AL CONSUMIDOR: Disposición de compra de bienes, perspectivas económicas de los hogares.

SOCIAL A HOGARES: Calidad de vida, seguridad social, empleo y educación, servicios públicos.

PROSPECTIVA ECONÓMICA

Proyecciones macroeconómicas y sectoriales de corto y mediano plazo.

COYUNTURA ECONÓMICA

Investigación Económica y Social.

PUBLICACIONES: Libros y cuadernos

TENDENCIA ECONÓMICA

CONFERENCIAS GREMIALES

EVENTOS EN ALIANZA



INFORMES OFICINA COMERCIAL

E-mail:comercial@fedesarrollo.org.co - Tel. (571) 3259777
Ext. 332 - 340 - 365 - Calle 78 No. 9 - 91 - Bogotá - Colombia