

ISSN 1684-9477

S E R I E

**ESTUDIOS Y  
PERSPECTIVAS**

**OFICINA DE LA CEPAL  
EN BOGOTÁ**

# **Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad**

Notas de estudio

Tomás Concha  
Juan Carlos Ramírez  
Olga Lucía Acosta

ESTUDIOS  
Y  
PERSPECTIVAS



NACIONES UNIDAS

CEPAL

## **Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad**

Notas de estudio

Tomás Concha  
Juan Carlos Ramírez  
Olga Lucía Acosta



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Tomás Concha Llorente, Consultor de la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Bogotá; Juan Carlos Ramírez Jaramillo, Director de la Oficina de la CEPAL en Bogotá y Olga Lucía Acosta Navarro, experta regional.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1684-9477 (versión electrónica)

ISSN: 1684-9469 (versión impresa)

LC/TS.2017/137

LC/BOG/TS.2017/1

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-00948

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Las reformas tributarias 1985-2014: crecimiento del recaudo, recomposición y nuevos impuestos</b> .....	7
A. Evolución del recaudo y su composición por tipo de impuesto.....	9
1. Composición.....	9
B. Gasto público, aporte tributario y financiación.....	12
C. Colombia en América Latina.....	13
<b>II. En Colombia: mayor evasión en renta personal y en IVA, menor en renta a empresas</b> .....	17
A. La brecha tributaria.....	18
B. La brecha tributaria en Colombia.....	18
1. Impuesto sobre la renta personal.....	18
2. Impuesto sobre la renta a empresas.....	22
3. La brecha en IVA.....	23
C. Niveles de evasión y elusión en América Latina y el Caribe.....	25
<b>III. Alcance distributivo de la tributación</b> .....	27
A. El efecto distributivo de los impuestos en Colombia.....	27
1. Renta personal.....	28
2. Renta a las empresas.....	30
3. El IVA, de poco progresivo a regresivo.....	34
B. Efecto distributivo de la política fiscal en América Latina y el Caribe.....	36
<b>IV. Comentarios finales</b> .....	39
<b>Bibliografía</b> .....	43
<b>Anexos</b> .....	45
Anexo 1    Glosario.....	46
Anexo 2    La reforma de 2016 (Ley 1819).....	48
Anexo 3    Beneficios tributarios 2015-2016.....	50

**Serie Estudios y Perspectivas – Bogotá: números publicados** ..... 51**Cuadros**

Cuadro 1	Recaudo promedio anual por impuesto 1985-2014.....	10
Cuadro 2	Metodologías para medir la evasión fiscal.....	19
Cuadro 3	Desigualdad horizontal en el impuesto sobre la renta a empresas, por quintiles de utilidad antes de impuestos (2014).....	33
Cuadro 4	Hechos estilizados y perfil tributario en países de América Latina (2010-2012) .....	41
Cuadro A.1	Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria).....	48

**Gráficos**

Gráfico 1	Evolución del recaudo de impuestos directos e indirectos.....	8
Gráfico 2	Evolución de los impuestos directos e indirectos 1985-2016 .....	11
Gráfico 3	Impuestos, gasto y aporte tributario del Gobierno Nacional Central (1985-2016) .....	12
Gráfico 4	Diferencia en el recaudo del impuesto sobre la renta a personas y empresas (2012).....	15
Gráfico 5	Evolución de la estructura tributaria de algunos países de América Latina.....	15
Gráfico 6	Brecha tributaria en impuesto sobre la renta personal (1970-2003).....	21
Gráfico 7	Brecha tributaria en impuesto sobre la renta en empresas .....	23
Gráfico 8	Brecha tributaria en IVA (1983-2012).....	24
Gráfico 9	Brecha tributaria en impuesto sobre la renta a empresas (2000-2010) y personas (cerca de 2006) en América Latina .....	26
Gráfico 10	Brecha tributaria en IVA 2000-2014 en América Latina .....	26
Gráfico 11	Análisis de incidencia del impuesto sobre la renta personal en Colombia.....	29
Gráfico 12	Tasa efectiva de tributación de las empresas declarantes por impuesto (2013).....	33
Gráfico 13	Tasa efectiva de tributación de renta para empresas por quintiles de utilidad antes de impuestos (UAI) y brecha (1995-2014) .....	34
Gráfico 14	Incidencia del IVA en Colombia.....	35
Gráfico 15	América Latina (17 países), OCDE y UE-15: desigualdad de los ingresos de mercado, ingreso bruto, disponible y disponible extendido, reducción del Gini alrededor de 2011 .....	36

**Recuadros**

Recuadro 1	Brecha tributaria en renta personal, empresarial e IVA; estudios, fuentes de información y metodologías .....	20
Recuadro 2	Estudios, fuentes de información y metodologías de incidencia del impuesto sobre la renta personal e IVA .....	28
Recuadro 3	La distribución en el percentil de mayores ingresos .....	31

**Diagramas**

Diagrama 1	Objetivos de exposiciones de motivos de proyectos de ley que modificaron el estatuto tributario .....	8
------------	--	---

## Resumen

---

La evolución de la estructura tributaria en Colombia entre 1985 y 2016 ha respondido a distintos fines: estabilizar las finanzas públicas, sustitución de impuestos externos por internos, equidad, neutralidad, simplicidad, competitividad y financiar estrategias públicas (de derechos sociales, seguridad, infraestructura). Para alcanzar estos objetivos las reformas han utilizado distintos mecanismos, con impactos sobre el monto recaudado, la evasión y la distribución del ingreso.

Se distinguen tres períodos: 1985-1994, década de reformas económicas y nueva Constitución (1991); 1995-2004, período de ajuste a la nueva institucionalidad seguida por años de crisis económica nacional; y 2005-2014, años del auge primario con recuperación económica y estabilización fiscal. En esta visión de conjunto se observan las condiciones estructurales, sus cambios acumulados de largo plazo y de coyuntura.

Entre 1985 y 1994 se llevaron a cabo dos grandes reformas: la apertura comercial y la Constitución de 1991; con la apertura, se buscó sustituir impuestos a la actividad externa por impuestos internos, mientras que la Constitución Política de 1991 presionó el gasto social y otros sectores públicos al alza. Entre 1995 y 2004 se realizaron los ajustes necesarios para poder cumplir con el mandato constitucional. En 1999 Colombia enfrentó la peor crisis económica contemporánea, y entre 2000 y 2003 se hacen tres reformas tributarias para estabilizar las finanzas públicas. Entre 2005 y 2014 el país se benefició del auge primario, que permitió estabilización fiscal y recuperación económica.

El recaudo de impuestos del Gobierno Nacional Central de Colombia ha crecido sostenidamente, y se duplicó, desde 7,5% del PIB en 1985 a 15,1% en 2014; no obstante, este porcentaje sigue siendo menor que el de varios países de América Latina con economías comparables.

Los impuestos de IVA y renta crecieron en términos reales en todo el período 1985-2014; el IVA aumentó su participación entre los impuestos indirectos, mientras que el impuesto sobre la renta redujo su contribución entre los directos. El auge primario hizo que los impuestos directos crecieran como proporción frente a los indirectos, y ambos se igualan desde 2012.

En América Latina la tributación se encuentra volcada sobre impuestos indirectos, aunque el recaudo de los directos aumenta más aceleradamente. La carga tributaria en los impuestos directos recae principalmente sobre las empresas; Colombia es el país donde esta proporción es mayor. El aporte tributario al gasto público se mantiene relativamente estable.

En Colombia la suma de evasión y elusión (brecha tributaria), comparada con algunos países de América Latina, es similar al promedio en el impuesto sobre la renta a empresas y en el IVA, pero es mayor en el impuesto sobre la renta personal. El efecto distributivo del impuesto sobre la renta es reducido en comparación con países de la región: en la tributación a las empresas existen importantes desigualdades sectoriales, verticales y horizontales; y se ha encontrado regresividad en el IVA.

Para mejorar el recaudo, reducir la evasión, hacer al sistema más amigable y favorecer mayor equidad, la ruta estructural de las reformas indica que se debe fortalecer la tributación directa, aliviando la tributación en las empresas y gravando los ingresos por utilidades en las personas; así como avanzar en la simplificación del sistema, con la eliminación de muchos de los tratamientos diferenciales.

## I. Las reformas tributarias 1985-2014: crecimiento del recaudo, recomposición y nuevos impuestos

---

En las exposiciones de motivos de quince proyectos de ley que han modificado el Estatuto Tributario (ET), ciertos objetivos se mantienen a través del tiempo. A finales de la década de los 80 y principios de los 90, las reformas buscaron reducir la dependencia del estado de impuestos a la actividad externa. El objetivo más común de las reformas tributarias desde 1995 ha sido la búsqueda de la estabilidad de las finanzas públicas. A partir del 2005 las reformas han pretendido promover la competitividad y la generación de empleo; la equidad, la neutralidad, y la simplicidad, aparecen con periodicidad sin ser un objetivo dominante (véase el diagrama 1).

Este estudio de la evolución de la estructura tributaria en Colombia identifica tres períodos de diez años cada uno. Entre 1985 y 1994 es el período de reforma del estado y apertura; entre 1995 y 2004 es de ajuste y crisis; y entre 2005 y 2014 de auge primario (véase el gráfico 1).

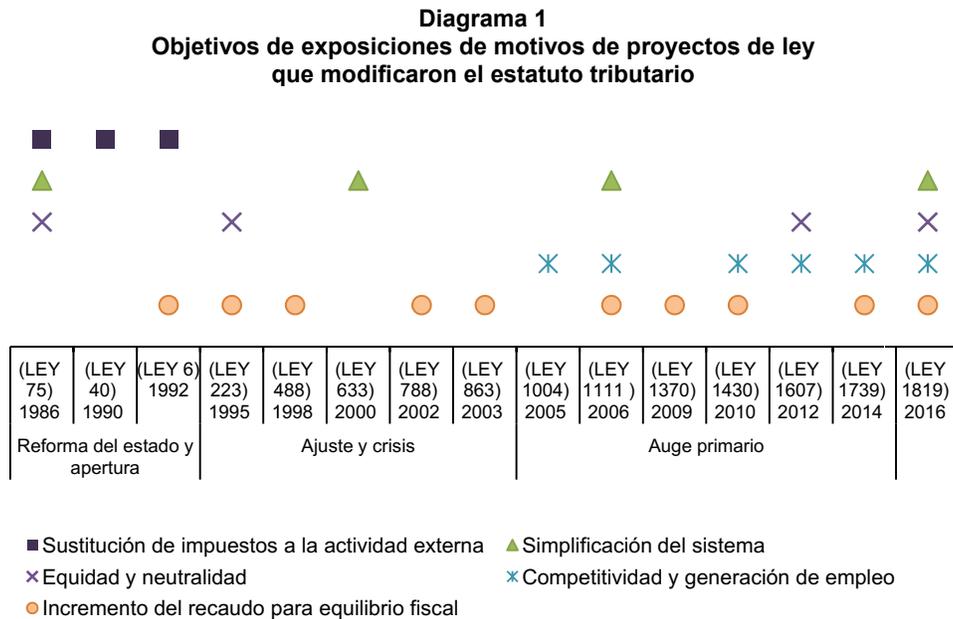
El período entre 1985 y 1994 es de **Reforma del estado y apertura**. La apertura comercial redujo los aranceles al comercio internacional para aprovechar las ventajas competitivas de Colombia en las cadenas globales de valor; la Constitución Política de 1991, entre muchas decisiones institucionales, incrementó el gasto social y estructuró la descentralización fiscal, política y administrativa, con énfasis en servicios sociales. Esta combinación hizo más necesaria la sustitución de impuestos externos por internos.

El período entre 1995 y 2004 es de **Ajuste y crisis**. Continúa la expansión del gasto público para cumplir con la Constitución. En este período los gastos corrientes<sup>1</sup> crecieron más aceleradamente que los ingresos tributarios a pesar de las reformas de 1995 y 1998; en 1999 se da la crisis económica y financiera nacional, único año de crecimiento negativo en medio siglo reciente. Lo anterior condujo a tres reformas tributarias sucesivas: 2000, 2002 y 2003 para estabilizar las finanzas públicas.

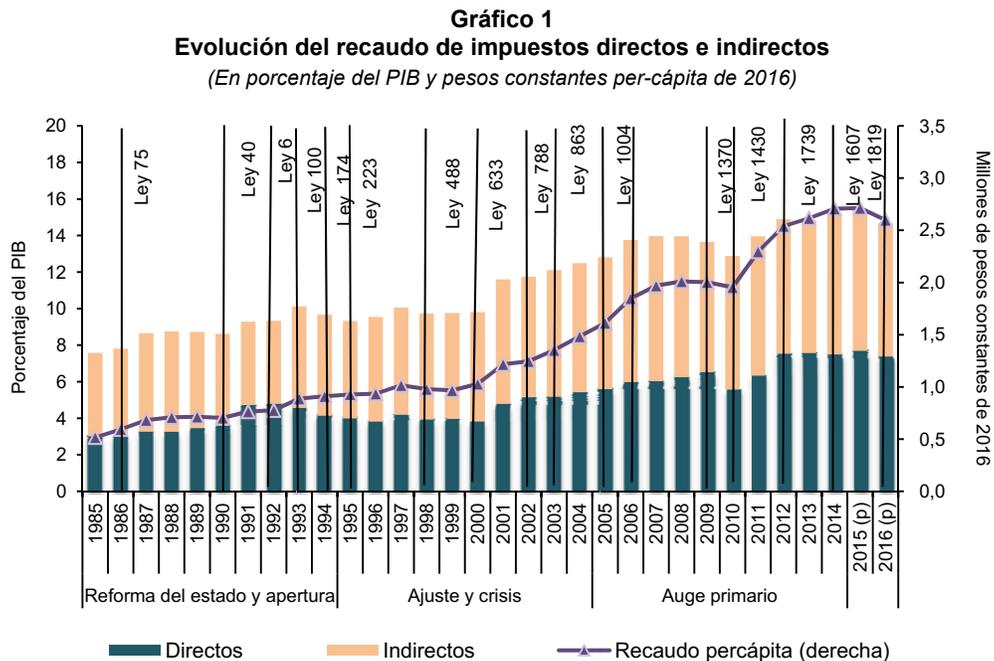
---

<sup>1</sup> Los tres principales rubros de gasto en este período fueron los salarios, la deuda y las transferencias que representaron cerca del total de los gastos corrientes de la nación (Fedesarrollo, 2000).

El período entre 2005 y 2014, es de **Auge primario**. En este período el precio del petróleo comienza una senda ascendente, aumentando las exportaciones primarias de Colombia. Este acelerado incremento de precios trajo consigo la revaluación del peso, haciendo menos rentables las demás exportaciones, y abaratando las importaciones. Además, Colombia experimenta una expansión del gasto en seguridad.



Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez y Espinosa, 2005 y Steiner y Cañas, 2013 y exposiciones de motivos de los proyectos de Ley.



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

## A. Evolución del recaudo y su composición por tipo de impuesto

Como resultado de las reformas, en las últimas tres décadas el recaudo administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) ha crecido en términos reales. El recaudo total creció 81% entre el período de reforma del estado y apertura (1985-94) y el de ajuste y crisis (95-2004); y entre este y el de auge primario (2005-2014), el recaudo promedio se expandió 119%. Se puede decir que el recaudo se ha duplicado cada década, y cuadruplicado en 20 años. Ahora, en perspectiva, ha aumentado continuamente como porcentaje del PIB: en el período de reforma del estado y apertura el recaudo representó 8,9% del PIB; en el de ajuste y crisis 10,7%, y en el auge primario alcanzó 14,1% (en el cuadro 1 se presenta el recaudo promedio anual por período y por tipo de impuesto, sus crecimientos y los cambios en la composición).

El crecimiento entre el período de reforma del estado y apertura y el de ajuste y crisis fue jalonado por el IVA, que creció más aceleradamente (133%), seguido por el IVA a la actividad externa (103%) y el impuesto sobre la renta (71%); mientras que los aranceles al comercio exterior disminuyeron (18%). Entre el período de ajuste y crisis y el de auge primario, el recaudo anual por impuesto al patrimonio fue el que tuvo el mayor crecimiento (555%), seguido por el GMF (215%) y el impuesto sobre la renta (123%). En el período total, desde el de reforma del estado y apertura (1985-1994) y el auge primario (2005-2014), el recaudo por IVA creció más (365%), seguido por el IVA a la actividad externa (321%), y por el impuesto sobre la renta (282%).

Con la creciente necesidad de recursos, desde la década de los 90, la estructura tributaria se ha complejizado con **nuevos impuestos** que, a su vez, han sido acompañados de tratamientos especiales.

Los nuevos impuestos directos comienzan con la Ley 863 de 2003, cuando reaparece el impuesto temporal al patrimonio, que buscaba fortalecer la política de seguridad. En el punto alto del auge primario la Ley 1607 de 2012 establece el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), que sustituye parafiscales (SENA, ICBF, salud) ligados a la contratación laboral<sup>2</sup>, y un nuevo impuesto al patrimonio, ahora impuesto a la riqueza (Ley 1739 de 2014).

En impuestos indirectos, con la reforma de 1998 aparece el gravamen a los movimientos financieros (GMF) con una tarifa de dos por mil a las transacciones financieras. La Ley 633 del 2000 lo establece como nuevo impuesto y eleva su tarifa a tres por mil. La Ley 863 de 2003 sube la tarifa a cuatro por mil. La ley 1607 de 2012 crea un impuesto al consumo, alternativo al IVA en ciertas empresas y servicios, y un impuesto a la gasolina y diesel (ACPM).

### 1. Composición

En el período de reforma del estado y apertura (1985-1994), los impuestos directos representaron 43% del recaudo; 4,7 puntos provenientes del impuesto sobre la renta personal y 38,4 de la empresarial. Los impuestos indirectos fueron 57% del recaudo, donde el IVA representó 23,2 puntos, el IVA a la actividad externa 12,7, los aranceles al comercio exterior 19,1 y el timbre nacional 1,9.

Durante el período de ajuste y crisis los impuestos directos aportaron 41,8% del recaudo total; 40,6 puntos por el impuesto sobre la renta (4 en personas y 36,7 en empresas) y 1,2 por patrimonio. Los indirectos contribuyeron con 58,2%, con 29,8 puntos por IVA, 3,6 de GMF, 14,3 por IVA a la actividad externa, 8,7 por aranceles al comercio exterior y 1,7 por el timbre nacional.

<sup>2</sup> El impuesto busca favorecer la generación de empleo, al reducir las cargas laborales y aumentarlas sobre las utilidades.

**Cuadro 1**  
**Recaudo promedio anual por impuesto 1985-2014**  
*(En millones de pesos constantes de 2014 y en porcentajes)*

Impuesto	Reforma del estado y apertura 1985-1994 (a)	Porcentaje	Porcentaje PIB	Ajuste y crisis 1995-2004 (b)	Porcentaje	Porcentaje PIB	Auge primario 2005-2014 (c)	Porcentaje	Porcentaje PIB	Var (a)→(b) (en porcentajes)	Var (b)→(c) (en porcentajes)	Var (a)→(c) (en porcentajes)
Impuestos directos	9 429 779	43,0	3,8	16 597 475	41,8	4,5	40 619 579	46,8	6,6	76,0	144,7	330,8
Renta <sup>a</sup>	9 429 779	43,0	3,8	16 132 790	40,6	4,4	37 577 855	43,3	6,1	71,1	132,9	298,5
-Personas	1 024 024	4,7	0,4	1 571 498	4,0	0,4	2 391 935	2,8	0,4	53,5	52,2	133,6
-Empresas	8 405 755	38,4	3,4	14 561 292	36,7	3,9	33 587 262	38,7	5,4	73,2	130,7	299,6
-CREE							1 598 658	1,8	0,3			
Patrimonio-riqueza				464 685	1,2	0,1	3 041 725	3,5	0,5		554,6	
Impuestos indirectos	12 485 923	57,0	5,1	23 119 443	58,2	6,2	46 219 662	53,2	7,5	85,2	99,9	270,2
IVA	5 089 734	23,2	2,1	11 845 057	29,8	3,2	23 668 537	27,3	3,8	132,7	99,8	365,0
Impuesto al Consumo							304 791	0,4	0,0			
G.M.F.				1 449 273	3,6	0,4	4 561 363	5,3	0,7		214,7	
Impuesto a la gasolina y diesel							581 755	0,7	0,1			
IVA (Actividad Externa)	2 794 022	12,7	1,1	5 685 220	14,3	1,5	11 769 589	13,6	1,9	103,5	107,0	321,2
Aranceles al comercio exterior	4 196 126	19,1	1,7	3 454 193	8,7	0,9	4 778 999	5,5	0,8	-17,7	38,4	13,9
Timbre Nacional	406 041	1,9	0,2	685 700	1,7	0,2	554 627	0,6	0,1	68,9	-19,1	36,6
<b>Total</b>	<b>21 915 702</b>	<b>100</b>	<b>8,9</b>	<b>39 716 918</b>	<b>100</b>	<b>10,7</b>	<b>86 839 241</b>	<b>100</b>	<b>14,1</b>	<b>81,2</b>	<b>118,6</b>	<b>296,2</b>
<b>Relación Impuestos (En porcentajes)</b>												
Directos/Indirectos		75,5		71,8			87,9					
Renta/directos		100,0		97,2			92,5					
IVA/Indirectos		40,8		51,2			51,2					
Directos/IVA		185,3		140,1			171,6					
Externa/interna		46,8		29,9			23,5					
Personas/empresas		12,2		10,8			7,1					

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

<sup>a</sup> La desagregación del recaudo en renta personal o empresarial proviene del CIAT; hay información disponible entre 1990 y 2012. Para completar los períodos de 1985-1989 y 2013-2014, se supone que los recaudos (DIAN) se distribuyen de acuerdo con la distribución en 1990-1994 y en 2005-2012. El recaudo promedio anual de cada impuesto se calcula como el recaudo total del período dividido entre diez años.

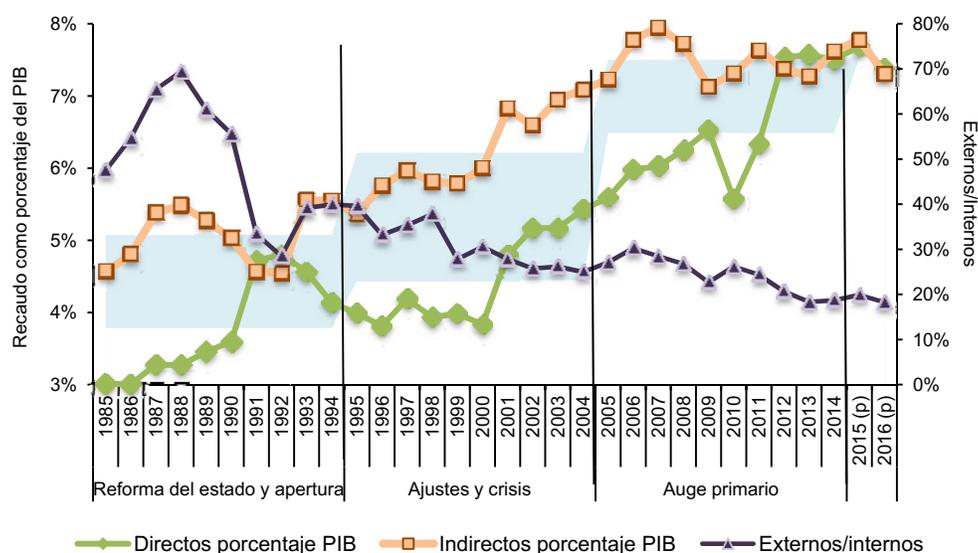
Entre los períodos de reforma del estado y apertura y el de ajuste y crisis [1985-1994, 1995-2004] los impuestos directos crecieron 76%, jalonados por el impuesto sobre la renta y la reaparición del impuesto al patrimonio a principios de siglo. Los impuestos indirectos crecieron 85%, principalmente por la expansión del IVA y el IVA a la actividad externa y, en menor medida, por la aparición del GMF. En este período los aranceles al comercio exterior se contraen 18%.

En el auge primario [2005-2014] los impuestos directos participaron con 46,8% del recaudo; 43,3 puntos de impuesto sobre la renta [40,8% por empresas incluido el CREE (1,8), y 2,5 de personas], y 3,5% de impuesto al patrimonio de personas y empresas. Los impuestos indirectos contribuyeron con 53,2%; 27,3 puntos por IVA, 0,4 por impuesto al consumo, 5,3 por gravamen a los movimientos financieros y 0,7 por impuesto a la gasolina y diesel, 13,6 por IVA a la actividad externa, 5,5 por aranceles al comercio exterior y 0,6 por timbre nacional.

Entre los períodos de ajuste y crisis, y de auge primario [1995-2004 y 2005-2014] los impuestos directos crecieron 145%, por el aumento del precio del petróleo que impulsó el recaudo del impuesto sobre la renta, y los nuevos impuestos al patrimonio y el CREE. Los impuestos indirectos crecieron 100%, por el crecimiento del IVA, del GMF, del IVA a la actividad externa y de los aranceles al comercio exterior. El timbre nacional se redujo 19%.

En general los impuestos indirectos superaron a los directos. En el período de reforma del estado y apertura, los impuestos directos fueron 76% de los indirectos; proporción que se reduce en el período de ajuste y crisis a 72%, debido en parte al acelerado incremento de la tarifa del IVA, que pasó de 10% a 16% entre 1990 y 1995. Durante el auge primario, esta proporción se eleva a 88%, por el crecimiento del recaudo y la participación del sector minero-energético en el impuesto sobre la renta empresarial. En dos momentos el recaudo de impuestos directos e indirectos es similar: en el período de reforma del estado y apertura (entre 1991 y 1992) en el marco de la apertura, y al final del auge primario (2012-2014), cuando la extracción de crudo representó 91% del impuesto a cargo del sector minero, que a su vez aportó 34% del impuesto sobre la renta a empresas<sup>3</sup> (véase el gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**Evolución de los impuestos directos e indirectos 1985-2016**  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>3</sup> Cifras de 2013. A partir de 1986, las variaciones del precio del petróleo están altamente relacionadas con el recaudo de impuestos directos.

El impuesto sobre la renta ha perdido importancia entre los impuestos directos. En el período de reforma del estado y apertura, era el único impuesto directo. Durante el período de ajuste y crisis, el impuesto sobre la renta representó 97% del recaudo de impuestos directos, por la reaparición del impuesto al patrimonio en 2003. En el auge primario el impuesto sobre la renta siguió perdiendo participación en la tributación directa (93%).

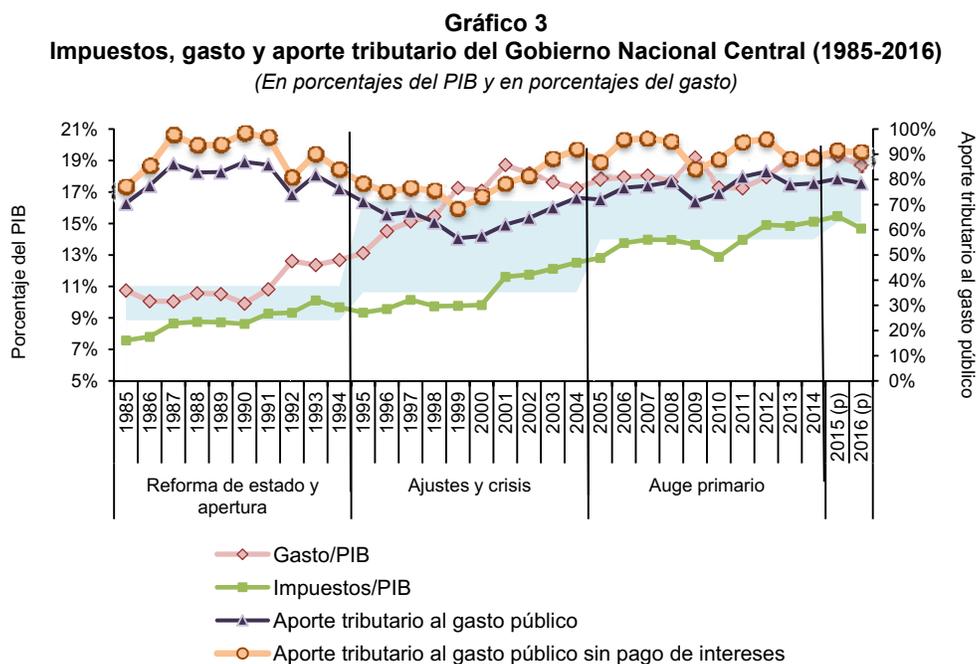
Entre los impuestos indirectos, en el período de reforma del estado y apertura, el IVA era 41% de los indirectos; en el de ajuste y crisis sube a 51%; y en el auge primario el IVA mantiene esta proporción.

El proceso de apertura comercial hizo que la relación entre la tributación externa e interna se redujera. En la reforma de 1990 (Ley 40) se liberaron 861 posiciones arancelarias. Además, se redujo progresivamente la tarifa general sobre las importaciones, de 16% a 8%. La reforma de 1992 disminuye los impuestos de remesas y rentas para las empresas extranjeras (Sánchez y Espinosa, 2005). En el período de reforma del estado y apertura (1985-1994) la tributación externa era 47% de la interna; en el de ajuste y crisis (1995-2004) cae a 30%, y en el auge primario (2005-2014) sigue cayendo a 24%.

## B. Gasto público, aporte tributario y financiación

El **recaudo** se expandió 2,1 puntos del PIB en el período de reforma del estado y apertura, con una marcada aceleración entre 1985 (7,6% del PIB) y 1993 (10,1%). Durante el período de ajuste y crisis, se estabiliza (entre 1994 y 2000) alrededor de 10% del PIB, y aumenta a partir de 2001. En el auge primario, muestra un crecimiento sostenido hasta 2007, que se interrumpe con el bache de 2009-2010, y luego aumenta nuevamente para establecerse arriba de 15% del PIB.

En los períodos 1985-1994 (reforma del estado y apertura) y 2005-2014 (auge primario), los impuestos crecieron más aceleradamente que el gasto; en el período 1995-20004 (de ajuste) el gasto crece más (véase el gráfico 3). Durante el período de reforma del estado y apertura, los impuestos crecieron 2,1 puntos del PIB, y el gasto 1,9. En el período de ajuste y crisis el recaudo se expandió 3,2 puntos del PIB, mientras que el gasto creció 4,1, aumentando la brecha absoluta entre impuestos y gasto. En el auge primario los impuestos crecieron 2,3 puntos del PIB, y el gasto 1,5.



Fuente: Elaboración propia con base en DIAN, Banco de la República y CIAT.

En el período de reforma del estado y apertura se presentó una acelerada expansión del gasto, con un gran salto con ocasión de la Constitución, entre 1990 y 1992 (de 9,9% a 12,6% del PIB). En el período de ajuste y crisis, el gasto presentó una senda de crecimiento sostenido hasta 2001 (18,7%), luego disminuyó y se estabilizó por los ajustes fiscales (17% en 2004). Las nuevas condiciones de crecimiento económico en el auge primario estabilizaron el gasto (con excepción de 2009, por la caída del producto). Entre 2012-2013 se evidenció una expansión del gasto, que coincide con el final del auge primario.

La financiación tributaria del gasto, o **aporte tributario** al gasto (proporción del gasto financiado con impuestos) en el período de reforma del estado y apertura, se ubicó en 80% promedio anual; la fuerte expansión del gasto en la década de los 90 redujo este promedio en el período de ajuste y crisis, hasta un punto crítico de menos de 60% entre 1999-2000. En el auge primario, el aporte tributario se recuperó hasta un promedio de 78%, con la expansión de recaudo desde 2001, con un frenón entre 2009-2010, debido en parte a la crisis financiera internacional y a la estabilización fiscal del periodo<sup>4</sup>. Si del gasto se descuenta el pago de intereses (balance primario), el aporte tributario mantiene una tendencia similar; aunque marcadamente superior al aporte al gasto con intereses desde 1999 (68%), crece hasta 96% en 2007, cae entre 2009 (84%) y repunta hasta 96% en 2013, para estabilizarse alrededor de 90% hasta 2016.

### C. Colombia en América Latina

El **recaudo** del GNC como porcentaje del PIB ha convergido en América Latina entre 1990 y 2012 (véase el gráfico 5.A). En los años 90 se tenía alta dispersión; encima del promedio se encontraban Chile (15,9% del PIB), Perú (13,4%) y México (13,3%), por debajo Colombia (9,9%) y Ecuador (7,7%). A inicios de los 2000 ya muestran signos de convergencia [11%-16%]. Para el fin de este período (2014) el rango de recaudo se sitúa entre 14% y 18%. En los últimos años Colombia, México y Ecuador recaudaron menos de 15% del PIB, mientras Argentina, Chile y Brasil recaudaron 17%-18%. En promedio simple entre estos países, el recaudo pasó de 12% a 16% del PIB.

Los **impuestos directos** crecieron en el período 1990-2012; pasaron de representar 4% del PIB en 1990, a 7% en 2012. En la década del noventa se mantuvieron estables, con México y Brasil por encima del promedio; durante el auge primario aumentan su participación, hasta la crisis de 2008-2009, cuando caen; en 2010 aumentan nuevamente. En el período 2010-2012, los impuestos directos se encuentran por encima del promedio en México (10,9%), Chile (8%) y Brasil (7,2%); Perú (7%) en el promedio; y por debajo, Colombia (6,3%), Argentina (5%) y Ecuador (4,4%) (véase el gráfico 5.B).

Los **impuestos indirectos** se han mantenido relativamente estables entre 1990 y 2012. En promedio, entre 1990-1996, los impuestos indirectos eran 8,4% del PIB y aumentaron a 9% en 2012. Desde 1993 se reduce un poco la dispersión entre países de este recaudo como porcentaje del PIB, hasta converger en un rango característico 7-11% en 2012. Se ha presentado una disminución persistente en Chile, un aumento en Argentina después del corralito (de 10 a 13% en 2012), y una caída persistente en México entre 2002 (6%) y 2012 (3%). En el período 2010-2012 se encuentran por encima del promedio: Argentina (12,7%), Brasil (9,9%), Chile (9,9%) y Ecuador (9,4%); y debajo del promedio: Perú (8,4%), Colombia (7,2%) y México (3,8%) (véase el gráfico 5.C).

<sup>4</sup> Los ingresos por regalías (*royalties*) provienen de la explotación de recursos naturales no renovables y no hacen parte de los ingresos tributarios ni del gasto del Gobierno Nacional Central de Colombia; se reparten entre municipios y departamentos productores y no productores. En Colombia, durante la década del noventa, representaron cerca de 0,4% del PIB; a partir del 2000 comienzan una senda ascendente, que se refuerza durante el auge primario. En el bienio 2013-2014 alcanzaron 1,2% del PIB, en 2015-2016 se reducen a 0,8%. En Argentina el subsuelo es provincial, y el recaudo de regalías representa 2,5% de los ingresos provinciales. En Brasil, las empresas productoras pagan una contribución social que se distribuye entre el estado federal, los estados productores, los aledaños y las municipalidades. En Ecuador los recursos naturales son del Estado y una proporción de estos se destina a los gobiernos subnacionales productores y no productores. En Perú los recursos del subsuelo son de la Nación, una proporción de estos ingresos se queda en las regiones y municipalidades productoras (Brosio y Jimenez, 2010).

Desde 1990 el recaudo de impuestos directos ha sido inferior al de indirectos, aunque esta brecha se ha ido reduciendo por un mayor aumento del recaudo de impuestos directos. Para el promedio de países, en el período 1990-1996 los impuestos directos eran 46% de los indirectos, 49% entre 1997 y 1999, 53% entre 2000 y 2003, 71% entre 2004 y 2009, y 78% entre 2010-2012, cuando presentan una mayor proporción que el promedio: México, con un valor atípico (291%), Colombia (87%), Perú (83%) y Chile (81%); y por debajo están Brasil (72%), Ecuador (46%) y Argentina (40%) (Véase el gráfico 5.D).

Los impuestos directos en estos países de América Latina recaen en mayor medida sobre las empresas (promedio para siete países). Colombia presenta la mayor diferencia con 6 pp del PIB entre el recaudo a empresas y personas (véase el gráfico 4).

En países de América Latina, el **aporte tributario** al gasto público muestra alta dispersión en la década de 1990, con un rango entre 50% y 90%. Entre 2000-2009 el aporte aumenta su rango aceleradamente [50% y 97%]; crece en Argentina, Chile, Perú y Colombia, se mantiene estable en Brasil y en Ecuador, y se reduce en México. En 2010-2014, el promedio (75%) se mantiene estable, y el rango se reduce [50%-88%]; Perú presenta el mayor aporte tributario (88%), seguido por Chile (84%), Argentina (80%), Colombia (79%) y Brasil (78%); por debajo del promedio están Ecuador (54%), y México (50%) donde la sustitución entre impuestos indirectos por directos no aumenta el aporte de los impuestos al gasto (véase el gráfico 5.E). Si se descuenta el pago de intereses del gasto (balance primario), el aporte promedio es 79% en el período 2010-2014, y cambia la condición en Brasil (94%), que se ubica en el rango alto, y Chile converge al promedio (86%).

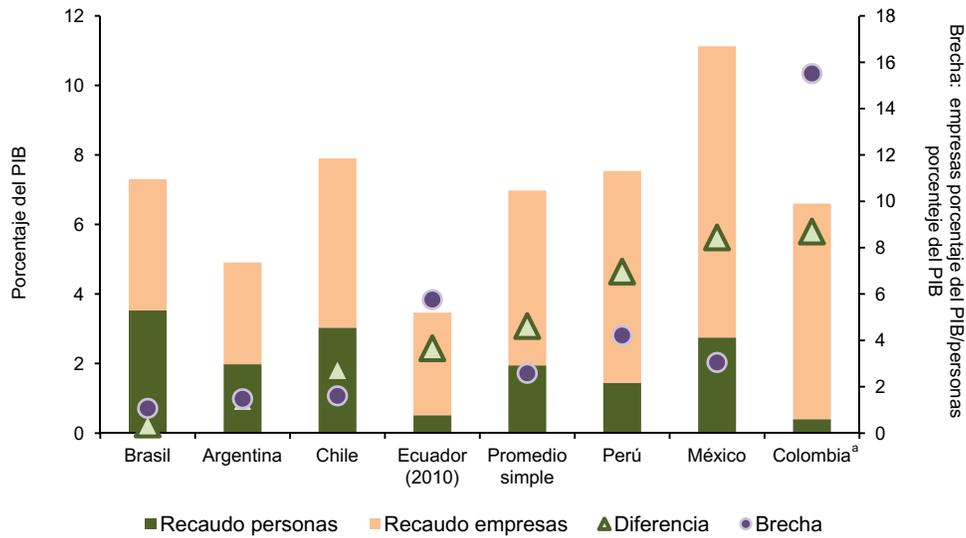
En promedio, los ingresos no tributarios eran 3,5% del PIB en el período 1990-1996, descienden a 3% en el período 1997-1999, vuelven a crecer hasta 4,1% en el período 2004-2009, y se mantienen cerca de ese nivel en el período 2010-2015 (4,5%). Se encuentran por debajo del promedio en el período 2010-2015: Chile (3,9%), Brasil (3,1%), Argentina (1,9%) y Colombia (1,7%), y encima Perú (5,2%), México (6,9%) y Ecuador (8,9%) (véase el gráfico 5.F).

En América Latina, Colombia se caracteriza por una relación de impuestos directos sobre indirectos por encima del promedio de los países ilustrados, así como por un aporte tributario promedio; Colombia presenta menor recaudo de impuestos directos e indirectos como proporción del PIB que el promedio. Brasil está en el promedio en todas las dimensiones, su composición está más centrada en los impuestos indirectos. En México la mayor parte del recaudo proviene de impuestos directos. Chile hace parte del promedio en impuestos indirectos y aporte tributario, y supera el promedio regional en las demás dimensiones; y Ecuador sólo se encuentra en el promedio por el peso de la tributación indirecta, en las demás dimensiones; está por debajo. La carga tributaria de Argentina se encuentra volcada sobre impuestos indirectos y su recaudo total como porcentaje del PIB supera el promedio de los países. México y Ecuador tienen un aporte tributario reducido.

El pago de intereses como porcentaje del PIB se ubica en 2,4% del PIB entre 1990-1996; se mantiene en 2,5% en 1997-1999, sube a 2,7% en 2002-2003, y se reduce durante el auge primario hasta 2014 (1,8%), año en el que se encuentran por encima del promedio: Brasil (4,2%) y Colombia (2,4%); Argentina y México (1,6%) cerca al promedio; y por debajo están Perú (1,1%), Ecuador (1%) y Chile (0,6%) (CEPALSTAT).

La deuda como porcentaje del PIB se ubica en promedio en 38% en el período 1990-1996, desciende a 34% en 1997-1999 y aumenta a 48,2% en 2000-2003; desde entonces experimenta un descenso sostenido, para ubicarse en 33% en 2010-2012. En el último período se encuentran por encima del promedio: Brasil (59%), Argentina (45%) con un acelerado descenso después del *corralito*, y Colombia (39%). Por debajo están: México (31%), Ecuador (24,5%), Perú (19%) y Chile (14%) (CEPALSTAT).

**Gráfico 4**  
**Diferencia en el recaudo del impuesto sobre la renta a personas y empresas (2012)**  
*(En porcentajes del PIB)*

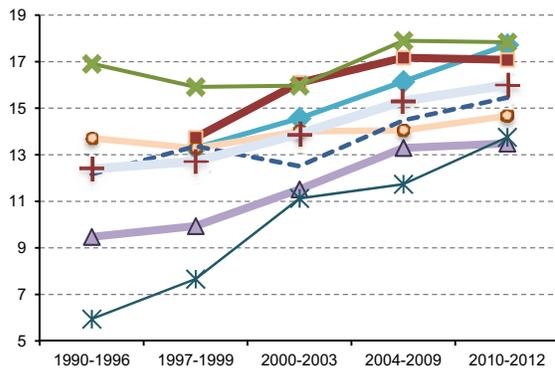


Fuente: Elaboración propia con base en base de datos BID-CIAT (2015).

<sup>a</sup> Si el recaudo efectivo de personas es 1% del PIB, (15% del recaudo de renta), según la Comisión de Expertos; (Fedesarrollo, 2016) y no 0,4% como lo estima CIAT, la brecha sería 5,6.

**Gráfico 5**  
**Evolución de la estructura tributaria de algunos países de América Latina**

A. Recaudo del Gobierno Nacional Central 1990-2012  
*(En porcentajes del PIB)*



B. Impuestos directos Gobierno Nacional Central 1990-2012<sup>a</sup>  
*(En porcentajes del PIB)*

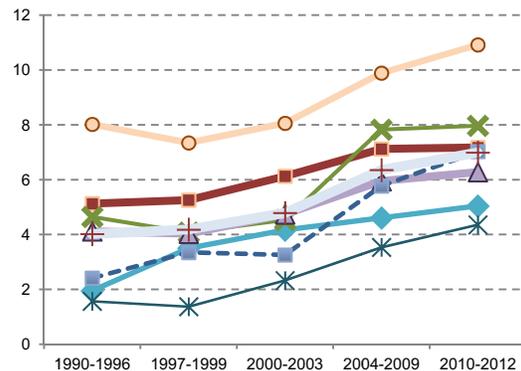
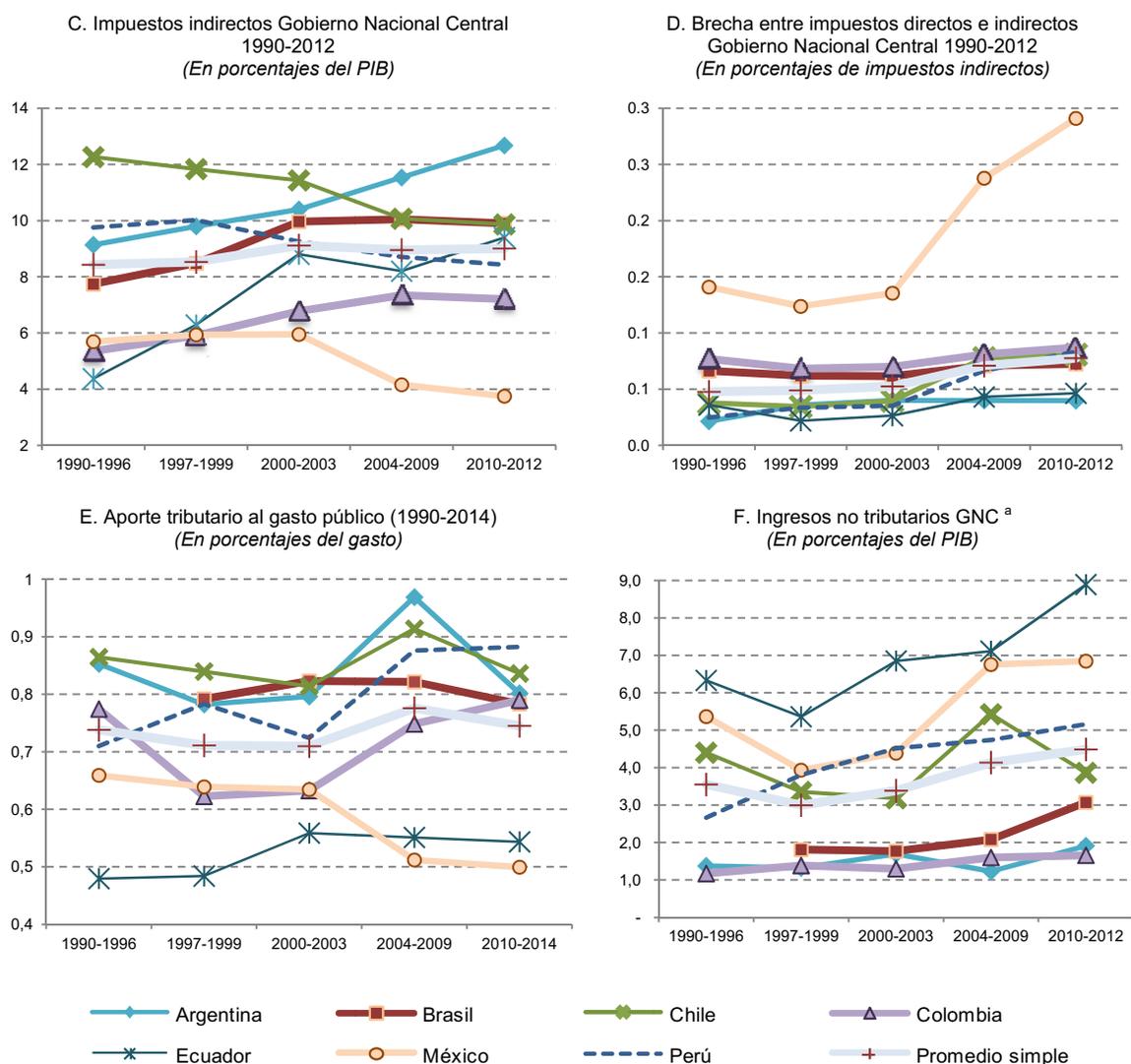


Gráfico 5 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia con base en base de datos BID-CIAT (2015), CEPALSTAT, Banco de la república y DIAN  
<sup>a</sup> En 1992 con datos de la DIAN el recaudo de impuestos directos fue 4,5% del PIB; con CIAT 5,2%. Los impuestos directos son la suma de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias de capital más los impuestos sobre la propiedad catalogados en CIAT como parte del Gobierno Nacional Central. Los indirectos son el recaudo total del GNC menos los impuestos directos. Los ingresos no tributarios incluyen ganancias de capital.

## II. En Colombia: mayor evasión en renta personal y en IVA, menor en renta a empresas

---

Los determinantes estructurales de la evasión más reconocidos son: la probabilidad de ser detectado evadiendo, el castigo que recibe el contribuyente si es detectado y el monto a evadir (Allingham y Sandmo, 1972); también la desconfianza en las instituciones, la complejidad de los sistemas, la corrupción y la alta concentración del ingreso, entre otros (BID, 2013). Frey (1997, citado en Slemrod, 2009), argumenta que también existen motivaciones intrínsecas a contribuir: unos aportan porque quieren (por ejemplo, si consideran que el gobierno hace una buena labor), y otras motivaciones extrínsecas, cuando se aporta por miedo al castigo que recibirían en caso de ser detectados y castigados.

Colombia no es una excepción de un sistema tributario complejo<sup>5</sup>. En la categoría “pago de impuestos” Colombia obtuvo la posición 136 entre 189 países (Doing Business 2016, Banco Mundial), en 2010 tenía el puesto 80 de 183. El indicador mide las horas al año que dedican las empresas a pagar impuestos y el número de trámites que deben hacer: 208 horas en 2010 y 239 en 2016. La complejidad de estos sistemas puede beneficiar al gobierno, cuando los contribuyentes no son conscientes de la magnitud total de su aporte si este se encuentra en numerosos paquetes separados (Sheffrin, 1994). Los contribuyentes como votantes también se benefician de dicha complejidad, al promover menores contribuciones a través de beneficios tributarios, que facilitan la evasión y la elusión. Por lo tanto, es difícil establecer quién gana. Cuando el sistema se complejiza, ganan las empresas de optimización tributaria (Slemrod, 2009).

Los tratamientos especiales (exenciones, deducciones y descuentos) facilitan la evasión y generan desigualdades injustas, en sentido vertical y horizontal simultáneamente. La desigualdad vertical, cuando las empresas de mayores utilidades y las personas de mayor ingreso contribuyen menos que el resto, como proporción de su base gravable. La desigualdad horizontal se da entre iguales: personas y empresas con el mismo nivel de ingresos y utilidades, y unas pagan más impuestos que otras.

---

<sup>5</sup> En Estados Unidos, en 2006, 62% de los ciudadanos obligados a pagar impuestos contrataron a alguien para que los ayudara a diligenciar los formularios; al igual que 72% de los australianos (Slemrod, 2009).

La evasión reduce el recaudo de impuestos y entorpece la provisión de bienes y servicios públicos universales y de calidad; y reduce las motivaciones intrínsecas de los no evasores a pagar, formando un círculo vicioso. También aumenta la inversión privada de forma inequitativa, motivando la competencia desleal. Finalmente, la evasión intensifica la desigualdad horizontal; las personas y empresas reciben los mismos bienes y servicios públicos, indistintamente si evaden o no. Cuando se evade, las empresas obtienen una ventaja competitiva, y las personas, un mayor ingreso disponible.

Esta sección presenta los métodos para medir la evasión y elusión fiscal, y expone una revisión de distintas mediciones de la brecha tributaria en Colombia, en renta a personas (1970-2003), en renta a empresas (1978-2012), y en IVA (1983-2012); así como algunos resultados comparativos con el método de la brecha tributaria en América Latina. Las características de los estudios como tal se presentan en el recuadro 1.

## A. La brecha tributaria

En las últimas décadas se ha cuantificado la evasión en varios países de América Latina y el Caribe, con distintas metodologías (véase el cuadro 2). El método más utilizado en la región es la brecha tributaria, que mide la proporción de recursos potenciales que deja de ser recaudado<sup>6</sup>.

El recaudo efectivo siempre es menor que el potencial; por dos motivos: i) **elusión**: reducción legal de la base gravable o de la tarifa, los contribuyentes acuden a exenciones, deducciones, descuentos y tratamientos especiales; y ii) **evasión**: se reducen ilegalmente la base gravable y la tarifa (efectiva), son las acciones que van en contra de la ley en materia tributaria.

La brecha tributaria (1) y la evasión y la elusión (2) se presentan formalmente a continuación:

$$Brecha = \frac{Evasión + Elusión}{Recaudo potencial} \quad (1)$$

$$Recaudo potencial - Recaudado efectivo = Evasión + Elusión \quad (2)$$

## B. La brecha tributaria en Colombia

Las brechas en el impuesto sobre la renta personal tiene mediciones entre 1970-2003, en renta a empresas tiene mediciones entre 1984-2012, y en IVA entre 1978-2012. No existen mediciones de la evasión o elusión de otros impuestos nacionales (particularmente en los recientes de patrimonio-riqueza, CREE, y gasolina y diesel, y en otros antiguos como Timbre Nacional y el GMF desde 1999).

### 1. Impuesto sobre la renta personal

La brecha tributaria del impuesto sobre la renta a personas en Colombia<sup>7</sup> varía de manera significativa entre 1970 y 2003. En el período 1970-1985, el monto de recursos potenciales no recaudado fue estable (se ubicó en 69% según Avendaño (2005) y en 43% según Rico (1993) citado en Ávila y Cruz, 2015). Con la reforma de 1986 cayó drásticamente, para repuntar hasta 1992 [50%-63%]. La reforma de 1992, en el marco de la apertura, produjo una drástica reducción [20%-25%]. Desde entonces las estimaciones muestran que se mantiene inferior a 40% hasta 2001. En 2002 y 2003 habría alcanzado marcadamente niveles mayores a 64%. No se encontraron mediciones posteriores (véase el gráfico 6).

<sup>6</sup> El recaudo potencial generalmente se calcula con información de cuentas nacionales; al multiplicar la tarifa nominal, o la definida por Ley (16% para el IVA por ejemplo) por la base gravable (en un cálculo simple, se usa el consumo de los hogares como base gravable del IVA, por ejemplo). El recaudo efectivo son los impuestos recaudados por el gobierno (generalmente netos de devoluciones). Para un mayor detalle de estimaciones precisas de la brecha tributaria del IVA en Colombia, ver Steiner y Soto (1999), Steiner y Medellín (2014) y Ávila y Cruz (2015).

<sup>7</sup> Se revisaron los trabajos de Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda (2005), Shome, Dun, Haindl, Harberger, Hife, y Schenome (1994), Rico (1993) y del Centro de Estudios Fiscales (1994) citados en Ávila y Cruz (2015), Avendaño (2005) y Steiner y Soto (1999). La metodología desarrollada por Steiner y Soto (1999) compara la base gravable potencial con la efectiva.

**Cuadro 2**  
**Metodologías para medir la evasión fiscal**

Métodos	Descripción
<b>Directos</b>	
Auditorías detalladas	Muestreo aleatorio de contribuyentes. Auditorías detalladas de las declaraciones. Los hallazgos de las auditorías se extrapolan al total de la población de contribuyentes. Es un método muy costoso y no captura la evasión de los contribuyentes omisos
Análisis de los ajustes de contribuyentes auditados	A partir de las auditorías regularmente efectuadas. No tiene importantes costos adicionales para la administración tributaria. La evasión detectada se cruza contra características diversas de los contribuyentes. Hay un sesgo de selección pues los individuos auditados tienen mayor probabilidad de evadir que el conjunto de los contribuyentes. Tampoco captura la omisión total
Extrapolar resultados de amnistías	Con base en información de contribuyentes que se acogen a amnistías. No todos los evasores se acogen y no siempre revelan la totalidad del ingreso evadido. Los resultados no se pueden extrapolar a los contribuyentes sin amnistías
Encuestas a los contribuyentes	Tienen los inconvenientes de las encuestas para estructurar un buen muestreo, pues la evasión es de naturaleza oculta
<b>Indirectos</b>	
Economía oculta	Parte de suponer que existe un punto de referencia en el que la economía oculta es nula o baja. La presencia de economía oculta se revela de diversas formas: *Cambio en la relación entre efectivo y depósitos a la vista. *Incremento en el uso de billetes de alta denominación. *Aumentos en la demanda de dinero superiores a los generados por una función de demanda predefinida. El tamaño de la economía oculta se asocia con la magnitud de la evasión
Mercado laboral	Basado en encuestas de hogares, estima el potencial de ingresos laborales y lo compara con el ingreso laboral declarado
Insumo físico	Se estima la producción potencial de algunas actividades económicas. El punto de referencia es el consumo de algún insumo estratégico (energía por ejemplo). Se aplican coeficientes técnicos. El tamaño relativo de la evasión equivale a la diferencia relativa entre la producción potencial y la producción declarada
Aproximación econométrica	La evasión se define como función de variables independientes: las tarifas, el nivel de auditorías, la opinión sobre la gestión pública, las sanciones y otras variables determinantes. Las especificaciones se tornan incompletas o demasiado complejas
Brecha tributaria	Estima rentas o ventas potenciales a partir de agregados de las Cuentas Nacionales. Los agregados se ajustan para que sean comparables con la información tributaria. De uso común para medir la evasión del IVA. Con base en el excedente bruto de explotación se puede estimar la evasión de renta de empresas
<b>Alternativos</b>	
Múltiples causas e indicadores	Basados en la teoría estadística sobre variables no observables. Se establecen relaciones entre las variables explicativas. También un modelo de relación entre la variable no observada y sus posibles variables explicativas

Fuente: Adaptado de Ávila y Cruz (2015).

### **a) El ajuste estructural previo a 1985**

La brecha tributaria pasó de 68% en 1970 a 57% en 1973, y aumenta a 64% en 1975 (Avendaño, 2005). Para 1978, Rico (1993, citado en Ávila y Cruz, 2015), presenta una tendencia paralela hasta 1985, con un menor nivel (56% promedio).

**Recuadro 1**  
**Brecha tributaria en renta personal, empresarial e IVA; estudios, fuentes de información y metodologías**

Rico (1993, citado en Ávila y Cruz, 2015), estima la evasión y elusión en renta personal en el período 1978-1992, con información de registros tributarios: valores no gravables y rentas exentas de las declaraciones tributarias, que aplican a la depuración del Excedente Bruto de Explotación (EBE) de las cuentas nacionales.

Steiner y Soto (1999) utilizan la brecha tributaria para identificar la magnitud de la evasión y elusión en el impuesto sobre la renta personal. Parten del EBE de Cuentas Nacionales y restan lo que corresponde a empresas públicas exentas. Calculan el componente inflacionario de los intereses teniendo en cuenta la legislación tributaria. Incluyen la remuneración a los asalariados y las transferencias corrientes que reciben los hogares, teniendo en cuenta los ingresos laborales de los no contribuyentes y la magnitud del sector informal. Imputan los alquileres al EBE, combinando información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (1994) y censos de población y vivienda. El recaudo efectivo estima la retención en la fuente para las personas que no están obligadas a llevar declaración. En empresas obtienen los gastos de depreciación de la formación bruta de capital fijo, aplican una tasa única a todos los sectores, y descuentan del EBE los valores de renta exenta, con base en información de las declaraciones tributarias. Para estimar el IVA potencial, utilizan la matriz insumo producto de 1994, equilibrios de oferta-utilización del DANE, declaraciones de renta de grandes contribuyentes y el Estatuto Tributario; comparan esta estimación con el pago efectivo de los contribuyentes.

Con la metodología de Steiner y Soto (1999), Avendaño (2005) estima la evasión y elusión del impuesto sobre la renta personal entre 1970 y 1999. Con el mismo método, Echavarría, Martínez, Sánchez y Taborda (2005), citados en Ávila y Cruz (2015), estiman la brecha en la renta personal para el período 1999-2003. Para el único año comparable (1999), esta estimación supera en 21 puntos la de Avendaño (2005).

Steiner y Medellín (2014) calculan la eficiencia del IVA, definida como el recaudo efectivo dividido entre la tarifa del impuesto general por el consumo privado agregado de la economía. Los autores encuentran un recaudo 15 puntos más ineficiente que en Chile o Uruguay.

Ávila y Cruz (2015) estiman la brecha tributaria en la renta empresarial entre 2007 y 2012. Encuentran que el descenso en la brecha se debe a nuevas bases tributarias, que la tasa de evasión es relativamente baja con relación a otros países de la región, porque las bases de la Superintendencia Financiera y la Superintendencia de Sociedades ya incluyen la evasión en sus estimaciones, que son las que alimentan las cuentas nacionales con las que se mide la brecha. También calcularon la brecha en IVA entre 1996-2012. Utilizan la matriz insumo producto y la matriz oferta-utilización. Para reproducir la normatividad usan los equilibrios de utilización, que permiten descomponer las 59 ramas de actividad en aproximadamente 400 sub ramas, que llega a 500 productos completados con fuentes externas. Para los bienes industriales usaron la Encuesta Anual Manufacturera (EAM). Se asigna un vector de tarifas para cada uno de los productos, y se obtiene (al multiplicar la matriz anterior por el vector de tarifas) el IVA que debió ser efectivamente recaudado.

Fuente: Elaboración propia con base en Ávila y Cruz (2015), Steiner y Soto (1999), Avendaño (2005), Steiner y Medellín (2014).

**b) Reforma del estado y apertura (1985-1994)**

La reforma de 1986 (Ley 75) eliminó la doble tributación, y disminuyó la base al reducir significativamente el número de declarantes, se redujo la tarifa máxima de 49% a 30%. El 90% de los asalariados dejaron de verse obligados a pagar retención en la fuente. Estos factores contribuyeron a que se redujera la brecha [35%-40%], que luego aumenta hasta 1992 [50%-65%].

La reforma de 1992 (Ley 6) aumenta y reduce la base simultáneamente. Dejaron de ser declarantes las empresas comerciales e industriales del estado, empresas de economía mixta, fondos públicos, cooperativas, Telecom, entre otros; y desaparece el impuesto complementario de patrimonio para todos los contribuyentes (Sánchez y Espinosa, 2005). Esta reforma contribuyó a reducir la brecha (50% en 1993). La Ley 100 de 1993 aumentó los impuestos sobre la nómina a partir de 1994. La reforma de 1994 (Ley 174) incrementó la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5%.

La brecha tributaria descendió fuertemente entre 1992-1995 [20%-25%], repunta hasta 1997, y se reduce con la crisis de fin de siglo (año 2000).



La Ley 1607 de 2012 divide a los declarantes en tres grupos: empleados, trabajadores por cuenta propia y demás personas<sup>9</sup>. Además concibe el IMAN y el IMAS, métodos de depuración de la base gravable para los distintos tipos de contribuyentes. La Ley 1739 de 2014 aumenta la base para el pago del IMAS por ingresos y patrimonio, y modifica la tabla de tarifas.

## 2. Impuesto sobre la renta a empresas

La evasión y la elusión estuvieron alrededor de 60%-80% del recaudo potencial entre 1978 y 1986. La reforma de 1986 redujo la brecha tributaria del impuesto sobre la renta a empresas en Colombia<sup>10</sup> significativamente, hasta 25%-30%. En el período de ajuste y crisis, la brecha, que había aumentado en medio de la crisis de fin de siglo, se reduce a niveles cercanos a 30%. Durante el auge primario, entre 2007 y 2012, la brecha habría oscilado entre 30%-45% (véase el gráfico 7).

### a) Reforma del estado y apertura (1985-1994)

La reforma de 1986 simplifica el sistema; unifica la tarifa para empresas nacionales y extranjeras en 30%, con un efecto más importante en empresas que en personas; se eximen los créditos obtenidos en el exterior<sup>11</sup> y elimina exenciones. Cae la brecha desde 60% en 1985 a 28%-30% en 1986.

### b) Ajuste y crisis (1995-2004)

En 1995 se incrementa la tarifa a 35% y se amplía la base al incluir algunas empresas del estado y empresas mixtas de servicios públicos. Exonera juegos de azar y licores; excluye de renta presuntiva a fondos de inversión comunes de pensiones y cesantías, y a los servicios públicos domiciliarios. La reforma de 1998 deroga la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto y exonera del tributo la utilidad por enajenación de acciones que se obtuviera por títulos de alta o media bursatilidad. La Ley 788 de 2002 impone una sobretasa de 10% sobre el impuesto de renta por tres años (Sánchez y Espinosa, 2005). No existen mediciones de la brecha entre 1996 y 1998. La brecha se reduce de niveles superiores a 50% en 1999 a 25-30% en 2000-2003.

La Ley 863 de 2003 crea una deducción por inversiones en activos fijos reales productivos de 30%.

### c) Auge primario (2005-2014)

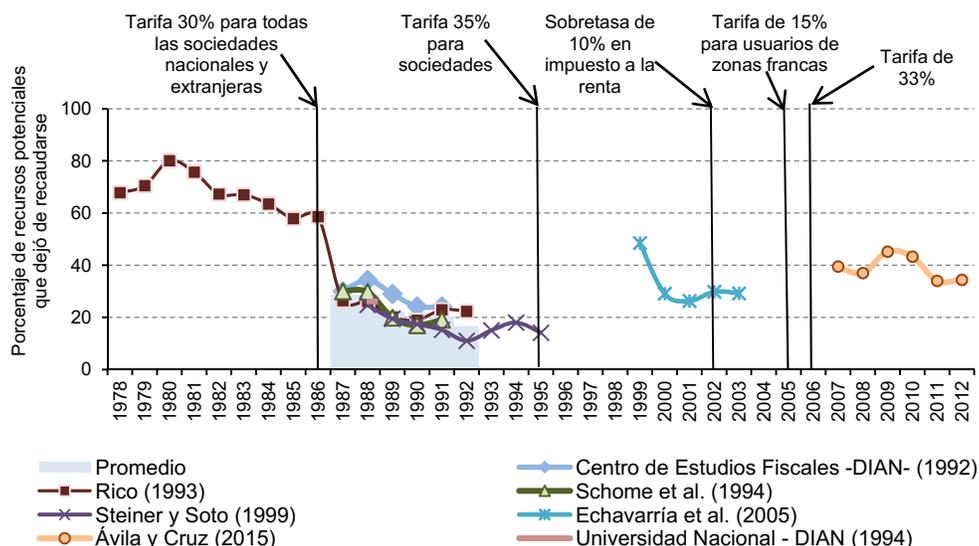
La Ley 1004 de 2005 establece una tasa de 15% para los usuarios de zonas francas desde el primero de enero de 2007, e instaura los contratos de estabilidad jurídica en las reglas tributarias. La Ley 1111 de 2006 reduce la tarifa general a 33% e incrementa la deducción por inversiones en activos fijos reales productivos a 40%; esta deducción se elimina con la Ley 1430 de 2010. Este período inicia con una brecha cercana a 40%, que sube a 45% en la post-crisis, y luego se estabiliza en 35% en 2011-2012 (Ávila y Cruz, 2015).

<sup>9</sup> Se considera empleado si el 80% del ingreso del declarante proviene de la prestación de servicios de manera personal, o de la realización de la actividad económica por cuenta y riesgo del empleador, y a los trabajadores que presten servicios personales en profesiones liberales, o a técnicos que no utilicen materiales o insumos especializados. Se considera trabajador por cuenta propia a los declarantes residentes en Colombia para los que el 80% de su ingreso provenga de los sectores agropecuario, servicios de transporte, hoteles (y demás actividades enunciadas en el capítulo II del estatuto tributario). Las demás personas naturales son aquellas que no clasifican en los grupos anteriores.

<sup>10</sup> Las mediciones estudiadas en el impuesto sobre la renta a empresas fueron elaboradas por Ávila y Cruz (2015), Echavarría, Martínez, Sánchez, y Tabora (2005), Shome, Dun, Haindl, Harberger, Hife, y Schenome (1994), Rico (1993), Centro de Estudios Fiscales (1994), citados en Ávila y Cruz (2015) y Steiner y Soto (1999).

<sup>11</sup> Para las empresas, no son gravables por renta ni por retención los créditos e intereses provenientes del exterior, en particular, créditos destinados a la financiación de exportaciones y los de corto plazo destinados a importación, créditos obtenidos en el exterior por corporaciones financieras o bancos, créditos de corto plazo para importar mercancías, los destinados a la financiación de las importaciones u operaciones de comercio exterior.

**Gráfico 7**  
**Brecha tributaria en impuesto sobre la renta en empresas**  
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda (2005), Shome, Dun, Haindl, Harberger, Hife, y Schenome (1994), Rico (1993), Centro de Estudios Fiscales (1994), citados en Ávila y Cruz (2015) y Steiner y Soto (1999).

### 3. La brecha en IVA

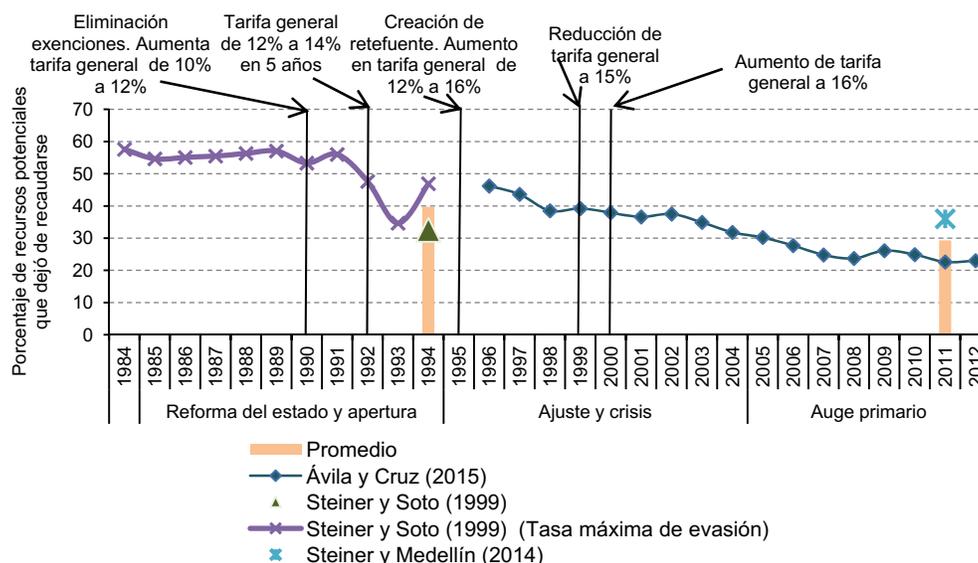
La brecha tributaria en IVA ha caído consistentemente desde 1984 hasta 2012, desde más de 50% hasta menos de 25%, a pesar de continuos reajustes en la base e incrementos de la tarifa general.

En el período 1984-1989 la brecha se mantiene estable (encima de 53%). Las reformas del estado y apertura sucesivas (1990, 1992, 1995), cuando la tarifa general del IVA aumenta de 10% a 16%, marcan inestabilidad: la brecha desciende desde 56% en 1991 hasta menos de 40%. En el auge primario se reduce desde más de 30% a 22% en 2012 (véase el gráfico 8).

Entre 1974 y 1983 el IVA tuvo siete tarifas para distintos tipos de bienes: 0% para los de la canasta familiar, que incluían alimentos, drogas, libros, entre otros; 4% para refinados derivados del petróleo excepto la gasolina; 6% para textiles, calzado, ropa, cemento y otros bienes de consumo popular; 8% para la cerveza, 10% para la gasolina, 15% la tarifa general y 35% para bienes santuarios (piedras preciosas, vinos, etc.). El Decreto 3541 de 1983 reduce las tarifas a cuatro: 0% para insumos, alimentos y minerales, entre otros; 10% la tarifa general, 15% los seguros y sus servicios, 20% para automóviles, camperos y motos de pequeños y 35% para bienes santuarios y vehículos grandes (CRG, 1994).

**Gráfico 8**  
**Brecha tributaria en IVA (1983-2012)**

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en Steiner y Soto (1999), Steiner y Medellín (2014), Ávila y Cruz (2015).

#### a) Reforma del estado y apertura (1985-1994)

Entre 1984 y 1989, la brecha en IVA se ubica en un promedio de 56% (Steiner y Soto, 1999).

La Ley 75 de 1986 amplía nuevamente el número de tarifas: 0% para productos minerales y agrícolas, 4% para otros productos petroquímicos, grasas, gasolina blanca y gas propano; 8% para cerveza, 10% sigue siendo la tarifa general, 20% para vehículos fabricados o ensamblados en el país y pequeños, y 35% para los bienes santuarios y los vehículos de alto cilindraje.

La Ley 40 de 1990 elevó la tarifa de 10% a 12%, incrementó la base al eliminar ciertas exenciones, y simplificó el recaudo. La Constitución de 1991 profundizó la descentralización fiscal, política y administrativa en Colombia; los recursos del situado fiscal y de las participaciones municipales del IVA pasaron a ser un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación.

La Ley 6 de 1992 excluye algunos bienes de la canasta familiar, así como la maquinaria no agrícola producida en el exterior. La tarifa general aumentaría paulatinamente, de 12% en 1992 a 14% en 1997.

#### b) Ajuste y crisis (1995-2004)

La Ley 223 de 1995 aumenta nuevamente la tarifa general a 16%, mientras se excluyen bienes como jabones y leche en polvo. Se simplifica el sistema al gravar, con tarifas generales, bienes gravados anteriormente con tarifas diferenciales; no hay mediciones de la brecha ese año.

La Ley 488 de 1998 aumenta la base al gravar servicios como el transporte aéreo y exonera las comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión<sup>12</sup>. Se establecieron tarifas diferenciales para vehículos de lujo y una tarifa implícita para importaciones de bienes anteriormente excluidos, entre otros. La tarifa general se redujo a 15% durante 1999, como mecanismo para reactivar el consumo en la crisis de fin de siglo.

La Ley 633 del 2000 restablece la tarifa general en 16%. Se amplía la base al incorporar nuevos bienes y servicios con la tarifa general (cigarrillos y tabaco), y se crean exenciones a la maquinaria y equipo del sector primario, y a materias primas para medicamentos (Sánchez y Espinosa, 2005). La Ley

<sup>12</sup> Comisionistas de bolsa, por leasing, colocación de seguros de vida, como los intereses, comisiones y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública externa, entre otras comisiones. En este caso, las comisiones son un porcentaje que cobran las administradoras de inversión por hacer transacciones en rubros similares a los mencionados anteriormente.

788 de 2002 excluye algunos bienes como atún, armas de guerra, máquinas para limpieza y tractores agrícolas, entre otros, y grava otros como avena, maíz para uso industrial, jarabes de glucosa y fósforos, entre otros, a una tarifa de 7%. Finalmente, la Ley 863 de 2003 excluye algunos bienes como el café en grano sin tostar, avena y sorgo para la siembra, entre otros. Además, crea una devolución para personas que compren con tarjeta de crédito bienes a la tarifa general o la del 10%.

### c) Auge primario (2005-2014)

Durante el auge de las materias primas, la Ley 1111 de 2006 aumenta la tarifa (de 7% a 10%) en bienes y servicios como la medicina pre-pagada, café tostado o descafeinado, harina de trigo o de maíz, entre otros. Se implantan tarifas de 20% para la telefonía celular, 35% a los barcos de recreo de mayor valor, y de 1,6% a los servicios de aseo y vigilancia. La Ley 1430 de 2010 excluye del pago de IVA al acceso a internet para los estratos 1, 2 y 3<sup>13</sup> (Steiner y Cañas, 2013). La Ley 1607 de 2012 pasa de 189 bienes exentos, a 157 con tasa cero y 25 exentos. Se definen 53 bienes y algunos servicios con una tasa de 5%.

## C. Niveles de evasión y elusión en América Latina y el Caribe

En América Latina la brecha del impuesto sobre la renta a empresas se reduce entre los períodos 2000-2005 y 2006-2010; el promedio simple pasó de 62% a 50%. Los países de la región muestran diferentes brechas tributarias en este impuesto. Entre 2000 y 2005 Paraguay, Panamá y Guatemala tuvieron las mayores brechas [70%-80%]. Colombia, Chile y Brasil tuvieron una brecha menor [35%-55%]. En el período 2006-2010 la brecha se redujo en casi todos los países; en especial Paraguay, Uruguay y Chile (más de 20 puntos porcentuales); en este período Chile tuvo la menor brecha (25%), seguido por Colombia (33%) donde la brecha apenas se redujo 2 puntos porcentuales (Pecho, Peláez, y Sánchez, 2012) (véase el gráfico 9).

La brecha del impuesto sobre la **renta a personas** tiene las estimaciones más recientes de algunos países cercanas a 2005. En promedio era 50%. Las brechas más elevadas las tuvieron Guatemala, Colombia y Ecuador [58%-70%]. Los países con la menor brecha fueron Perú, El Salvador y México [30%-40%] (Jiménez, Gómez-Sabaini, y Podestá, 2010; Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda, 2005) (véase el gráfico 9).

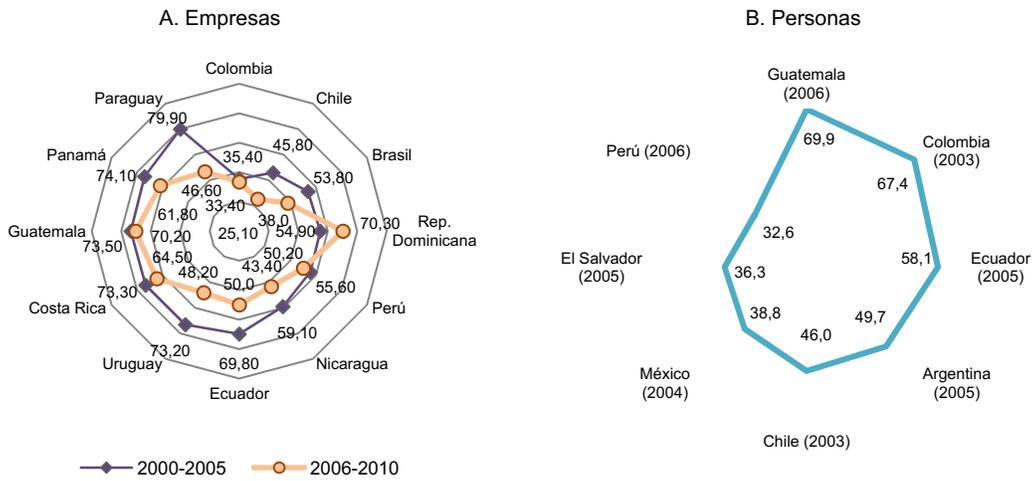
El promedio simple de la brecha tributaria en **IVA** cayó entre 2000-2012. En 2000 era superior a 36%, y en 2012 había caído a 24%. El Salvador, Uruguay y Colombia tuvieron las mayores brechas en 2000 [42%-37%], y la reducen hasta 2010 [33%-14%]. Chile y Guatemala aumentan su brecha entre 2007 y 2014 (7 y 14 puntos porcentuales, respectivamente). La brecha tributaria en México y Colombia se comportó como el promedio de los países de la muestra, en los rangos 30%-35% en 2004 y 23%-24% en 2012. Argentina, con una de las brechas más bajas en 2007, no cuenta con mediciones posteriores (véase el gráfico 10).

Colombia está por debajo del promedio regional en la brecha del impuesto sobre la renta a empresas, por encima en renta personal, y cerca al promedio en IVA.

La evasión y elusión en los sistemas de protección social, o incumplimiento contributivo, en Colombia (2010) es superior al de Argentina y Perú (2007); en pensiones es 1,7% del PIB, en Argentina es 0,9% y en Perú 1,6%. En salud (1,3%) también es mayor que en Argentina (0,6%) y que en Perú (1,1%) (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014).

<sup>13</sup> En Colombia, los estratos son una clasificación de los predios (de 1 a 6) que se utiliza para fijar impuestos locales, contribuciones y subsidios a los servicios públicos domiciliarios. Además pueden utilizarse como instrumento para focalizar las políticas públicas.

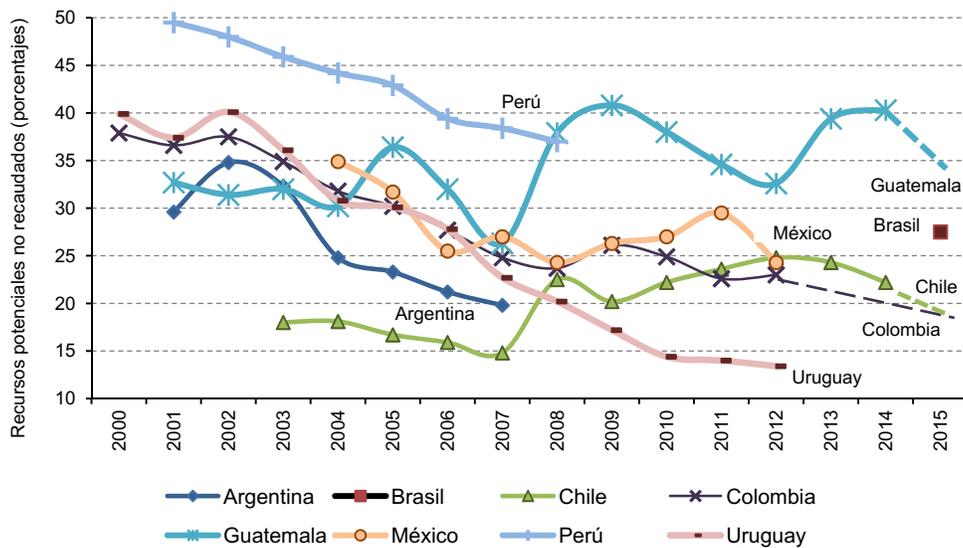
**Gráfico 9**  
**Brecha tributaria en impuesto sobre la renta a empresas (2000-2010)**  
**y personas (cerca de 2006) en América Latina**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en Pecho, Peláez, y Sánchez (2012).

Fuente: Elaboración propia con base en compilación de resultados hecha por Jiménez, Gómez-Sabaini, y Podestá (2010). La estimación de Colombia fue tomada de Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda (2005) citados en Ávila y Cruz (2015).

**Gráfico 10**  
**Brecha tributaria en IVA 2000-2014 en América Latina**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en SII (2015) para Chile, Ávila y Cruz (2015) para Colombia, SAT (2008) para Guatemala, Fuentes Castro (2013) para México y DGI (2013) para Uruguay, citados en Gómez-Sabaini y Morán (2016) y Panorama Fiscal 2017 para los datos a 2015.

### III. Alcance distributivo de la tributación

---

Uno de los objetivos de la política fiscal es mejorar la equidad a través de la distribución del ingreso. El análisis completo del impacto distributivo de la política fiscal tiene en cuenta el recaudo y el gasto. El análisis de incidencia mide cuánto se reduce el ingreso de una persona cuando paga impuestos, o cuánto aumenta en razón de recibir un beneficio, programa o servicio público<sup>14</sup>.

En la dimensión de la equidad, el sistema tributario colombiano, según mediciones recientes, se caracteriza por disparidad de tarifas efectivas de tributación: entre las personas con el mismo nivel de ingreso y menores tasas efectivas en personas con mayor ingreso, progresividad del impuesto sobre la renta a personas, disparidades entre sectores de actividad económica, y entre empresas con niveles similares de utilidades y de tamaño, y regresividad en IVA.

A continuación se analizan las mediciones de la progresividad o regresividad del impuesto sobre la renta personal en Colombia (1983-2007); se muestran desigualdades en los impuestos a las empresas (1995-2014), y la incidencia del IVA (1983-2007). Finaliza la sección con el efecto distributivo de la tributación de países de América Latina y el Caribe en 2011. Las características de los estudios como tal se presentan en el recuadro 2.

#### A. El efecto distributivo de los impuestos en Colombia

A continuación se presentan las mediciones del efecto distributivo del impuesto sobre la renta personal, de las desigualdades en la tributación de las empresas y del IVA. Es muy pequeña la progresividad natural del impuesto sobre la renta personal. Las empresas de mayor utilidad pagan una tarifa efectiva de tributación menor en proporción a su utilidad antes de impuestos; además, empresas con el mismo nivel de utilidad pagan tarifas diferenciales<sup>15</sup>. El IVA, después de haber sido neutro (marginamente progresivo) en la década de los 90, en la primera década de los 2000 resulta regresivo (con base en la ENIG 2007).

<sup>14</sup> Este ejercicio de estática comparativa se puede enriquecer al examinar los cambios en el comportamiento de las personas, en respuesta a modificaciones de su ingreso.

<sup>15</sup> Se muestran estimaciones de los trabajos de Sánchez y Gutiérrez (1994), Sánchez y Parra (1995), CGR (1994), Jorratt (2010) y Steiner y Cañas (2013), Ávila y Cruz (2006), Alvaredo y Londoño (2013) y Ávila (2015) y estimaciones propias.

## Recuadro 2

### Estudios, fuentes de información y metodologías de incidencia del impuesto sobre la renta personal e IVA

Las diferencias en la magnitud de los efectos medidos entre distintos estudios, radican en las fuentes de información utilizadas y en los supuestos de cada estudio.

En 1994, la Contraloría General de la República (CRG) publicó "Política Fiscal y Equidad en Colombia". Los autores utilizan la Encuesta Nacional de Hogares de 1983, 1986 y 1992 para estimar la incidencia de la renta e IVA en personas. Para estimar el valor pagado por los hogares se utilizan las tarifas vigentes en los tres años, asumen no evasión ni elusión, y que los pagos fueron realizados en las fechas establecidas. Con este estudio es posible comparar el impacto tributario en 1983, 1986 y 1992.

Sánchez y Gutiérrez (1994) estiman el impacto directo de las reformas de 1990 y 1992 sobre el coeficiente de Gini en personas, usando información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de 1985. El efecto distributivo del IVA se estima como la diferencia entre el Gini inicial y el Gini tras descontar el efecto del IVA, el efecto de la renta parte de la distribución después de descontar el IVA.

Con este estudio es posible comparar la progresividad de la estructura tributaria entre 1990 y 1992.

Ávila y Cruz (2006) con registros tributarios de 2003, incorporan en el ingreso las utilidades distribuidas y no distribuidas por las empresas, y sus impuestos. Para estimar la base gravable ampliada, incorporan las rentas de las empresas en el ingreso de las personas, lo que se traduce en un efecto distributivo mayor en renta personal. En 2003 el 10% de mayor ingreso contribuyó con una tarifa efectiva del 29%, en parte porque 60% de su ingreso proviene de utilidades repartidas por empresas, así como los impuestos que estas pagan. Encuentran que las rentas exentas y la deducción por inversión en activos fijos reales productivos son beneficios tributarios verticalmente regresivos al ser aprovechados en mayor medida por la población de mayor ingreso. Además estiman la incidencia del IVA, en 1994 con la Encuesta de Ingresos y Gastos (ENIG) 1994, y en 2003 con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2003. La ENIG es mejor herramienta que la ECV para replicar el pago del impuesto, debido a su nivel de desagregación; no obstante, la ECV (2003) tiene información sobre el gasto de los hogares.

Jorrat (2010), estima la incidencia en el impuesto sobre la renta personal con la ENIG (2006-2007). Toma como ingreso el corriente monetario de la unidad de gasto. Para calcular el impuesto sobre la renta efectivamente pagado por los hogares, calcula los impuestos mensuales de retención menos las deducciones y exenciones permitidas por la Ley. Imputa la estructura de tasas de retención del Estatuto Tributario. Luego, se calcula el impuesto pagado por las personas con más de 3.000 UVT (Unidades de Valor Tributario) neto de retenciones. La tasa efectiva del IVA tiene en cuenta el traslado de los insumos al precio final, y los bienes exentos que distorsionan el impuesto de los bienes intermedios. A falta de una matriz de inversiones que permita conocer cómo se distribuye el IVA de activos fijos por actividad económica, se aplicó una carga promedio que luego se imputó a cada producto.

Steiner y Cañas (2013) utilizan la ENIG de 2007 con el fin de estimar el gasto que se destina al pago del IVA. Encuentran que el 58% del pago del impuesto se hace en bienes exentos, mientras el 35% con la tarifa general y el 4% con otras tarifas. Hallan que, casi una tercera parte del gasto en bienes exentos de IVA, lo hacen los hogares pertenecientes al décimo decil (población más rica), mientras que el decil más pobre consume el 3,1%.

Fuente: Elaboración propia con base en CGR (1994), Sánchez y Gutiérrez (1994), Ávila y Cruz (2006), Jorrat (2010) y Steiner y Cañas (2013).

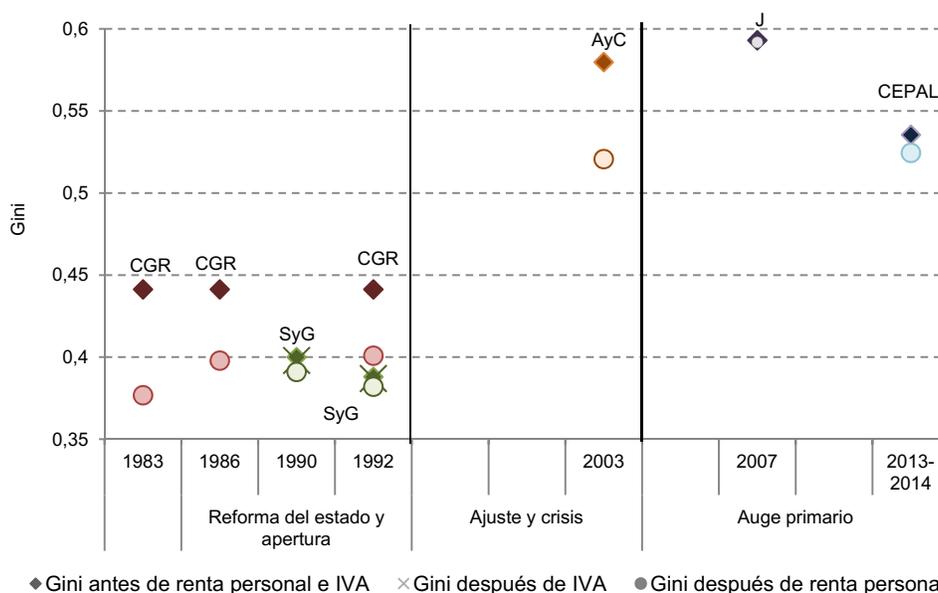
## 1. Renta personal

El efecto distributivo global del impuesto sobre la renta personal se explica porque grava en mayor medida a la población de mayores ingresos. En América Latina se caracteriza por una capacidad redistributiva muy baja.

### a) El ajuste estructural previo a 1985

En 1983, el Gini después del impuesto de renta a personas se reduce en 0,06; pasa de 0,437 después de IVA a 0,377 tras descontar la renta personal (CRG, 1994; véase el gráfico 11). Las reformas de 1983 (Leyes 9 y 14) buscaban reducir el déficit fiscal con impuestos, frenar la inflación y eliminar la doble tributación para algunos sectores con el fin de reactivar la economía a través de más inversión privada. Se eliminan exenciones y deducciones, lo que amplía la base. Además, buscaba equidad horizontal, al gravar las distintas fuentes de ingreso con la misma tarifa. Se reducen las tarifas para compensar los efectos inflacionarios. Para mitigar el endeudamiento de las empresas, aumenta el descuento por dividendos a accionistas de sociedades anónimas abiertas (CRG, 1994).

**Gráfico 11**  
**Análisis de incidencia del impuesto sobre la renta personal en Colombia**  
 (Coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia con base en CGR (1994), Sánchez y Gutiérrez (1994), Ávila y Cruz (2006), Jorrat (2010) y CEPAL (2017). El estudio de Sánchez y Gutiérrez mide la incidencia del impuesto sobre la renta después de descontar el IVA. En las mediciones de CEPAL, se toma Gini promedio en 2013-2014 de CEPAL-STAT y se le resta el efecto distributivo estimado en el Panorama Fiscal 2017.

### b) Reforma del estado y apertura (1985-1994)

La Ley 55 de 1985 estrena el régimen de retención en la fuente, permite a la mayor parte de los asalariados dejar de presentar su declaración, le asegura al estado una fuente de recursos relativamente estable y hace más eficiente la administración (CRG, 1994).

En 1986 el coeficiente de Gini después del pago del impuesto de renta cae en 0,04, menor reducción que la estimada para 1983 (CRG, 1994).

La reforma de 1986 (Ley 75) amplía la base al eliminar exenciones, deducciones y descuentos (equidad horizontal); reduce la tarifa máxima de renta de 49% a 30% para empresas y personas de altos ingresos (reducción en equidad vertical); y elimina la doble tributación. La tarifa de los dividendos pagados a extranjeros se mantiene en 30% (como la tarifa a empresas nacionales y extranjeras).

El índice de Gini antes del pago de impuestos en 1990, tras descontar el impuesto de renta, se reduciría en 0,009 (Sánchez y Gutierrez, 1994).

La reforma de 1990 (Ley 40) buscaba adecuar la estructura tributaria al proceso de apertura económica, mediante la sustitución de impuestos externos por internos y la modernización del mercado de capitales, que buscaba atraer inversión extranjera y recuperar los capitales fugados. Se reducen las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera, y se reduce el número de contribuyentes obligados a declarar.

En 1992 el Gini después de impuestos se reduce en 0,006, lo que implica regresividad del impuesto sobre la renta con relación a la estructura de 1990 (Sánchez y Gutierrez, 1994)<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Las diferencias metodológicas no permiten comparar los resultados con la tendencia estimada por CGR(1994) y Sánchez y Parra (1994); ver recuadro 1. Es mejor comparar la progresividad de la estructura entre los años estimados por cada estudio.

La Ley 6 de 1992 elimina el impuesto complementario al patrimonio y reduce la carga tributaria de la inversión extranjera.

La Ley 174 de 1994 estableció una exención de 30% sobre los pagos laborales, y los contribuyentes no obligados a declarar renta comenzaron a pagar 3% por retención en la fuente.

### **c) Ajuste y crisis (1995-2004)**

La Ley 223 de 1995 incrementó la tarifa máxima de 30% a 35%, según el ingreso. Esto habría contribuido a aumentar la brecha tributaria, y pudo haber aumentado la progresividad del impuesto.

La Ley 488 de 1998 elimina la renta presuntiva sobre el patrimonio bruto. La Ley 788 de 2002 establece una sobretasa en el impuesto sobre la renta de 10% en 2003 y de 5% a partir de 2004, y reduce la exoneración de las rentas de trabajo de 30% a 25% (Buitrago, 2013).

En 2003 el impuesto reduce el Gini en 0,06 (Ávila y Cruz, 2006)<sup>17</sup>.

La Ley 863 de 2003 amplía la base al disminuir el rango mínimo para declarar, se gravan los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas, y se establece una sobretasa de 10% hasta 2006. Se establecen como deducibles las cuotas de manejo de tarjetas no asociadas a los trabajadores con salarios menores a 2,5 salarios (Buitrago, 2013). Permite tanto a las personas como a las empresas deducir el 30% de las inversiones realizadas en activos fijos reales productivos.

### **d) Auge primario (2005-2014)**

La Ley 1111 de 2006 reduce la tarifa máxima a 33%, crea otros dos rangos en función de las UVT (19% y 28%) y aumenta deducción especial por inversiones en activos fijos reales productivos a 40%.

En 2007 el coeficiente de Gini, después de renta personal, se reduce en 0,0012 (Jorrat, 2010).

La Ley 1607 de 2012 crea los sistemas Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN)<sup>18</sup> y el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS)<sup>19</sup>. Se reduce la base de la retención en la fuente por intereses o corrección monetaria por préstamos para compra de vivienda (Buitrago, 2013).

En 2013-2014 el coeficiente de Gini, después de renta personal, se reduce en 0,011 (CEPAL, 2017). El estudio de tarifas efectivas del impuesto sobre la renta personal en los altos ingresos puede encontrarse en el recuadro 3.

## **2. Renta a las empresas**

En Colombia el sistema tributario sobre las empresas presenta desigualdades y distorsiones, en particular cuando se comparan las tasas efectivas de tributación de empresas en distintos sectores de actividad o por la magnitud de sus utilidades.

<sup>17</sup> Este resultado se explica por diferencia metodológicas de Ávila y Cruz (2006) con los demás estudios, parte de este efecto se debe a los impuestos que las personas naturales pagan a través de empresas, así como el aporte que hacen a través del impuesto sobre la renta personal.

<sup>18</sup> Aplica a empleados, quienes debían comparar el impuesto a cargo con este sistema y el régimen ordinario, para elegir el que los obligara a pagar más impuestos.

<sup>19</sup> Aplica a empleados con ingresos inferiores a 7.400 UVT. La diferencia con el IMAS radica en la base gravable, sus exenciones, deducciones y descuentos.

### Recuadro 3 La distribución en el percentil de mayores ingresos

Una línea reciente de estudios, complementa la información de las encuestas de hogares con los registros tributarios (Alvaredo y Londoño, 2013). Estos estudios sugieren menores tasas de tributación de las personas de altos ingresos y, en particular, la regresividad del impuesto sobre la renta personal dentro del 1% de mayor ingreso. A medida que son más altos los ingresos de las personas, es mayor el porcentaje que tiene origen en rentas de capital, cuya tasa efectiva de tributación resulta menor.

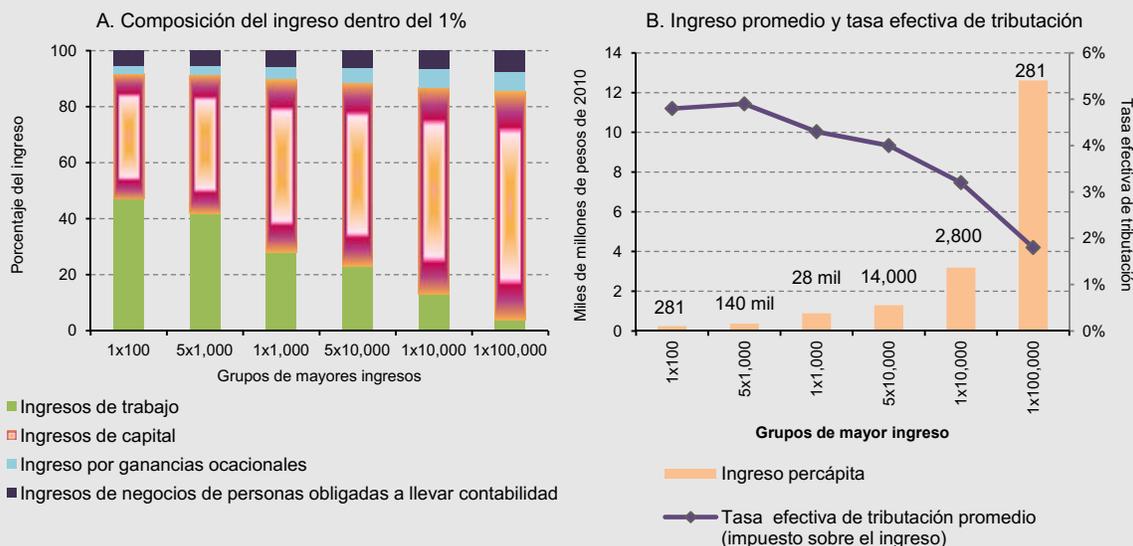
El 1% de los colombianos de mayores ingresos (percentil 99 o 1x100 en el gráfico 12), unas 281 mil personas, presenta un ingreso per-capita anual promedio cercano a 246 millones de pesos de 2010, concentra el 20% del ingreso de los hogares en Colombia. El 45% de los ingresos de este grupo proviene de rentas de capital, el 47% son ingresos de trabajo; 5,5% son ingresos de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad; y 2.9% son ingresos por ganancias ocasionales (véase el gráfico 12.A). Las rentas de capital están compuestas principalmente por arriendos, dividendos, participaciones e ingresos fiduciarios (41%), e intereses e ingresos financieros (3,5%). Los ingresos de trabajo corresponden a salarios (28,6%) y a trabajo por cuenta propia (18,4%).

Si se divide la población colombiana en 100.000 grupos (cada uno de 281 personas), el de más altos ingresos (1 por mil del grupo anterior, o el 1x100.000 en el gráfico 12), cuenta con un ingreso per-cápita anual superior a 12 mil millones de pesos de 2010, proveniente en el 82% de rentas de capital, 4% de ingresos de trabajo, 6% de ingresos de las personas obligadas a llevar contabilidad y 7% de ingresos por ganancias ocasionales (gráfico 12.B).

La trayectoria de la tasa efectiva de tributación (TET) de las personas de mayores ingresos se reduce a medida que aumenta su ingreso (véase el gráfico 12.B). La tasa efectiva de tributación del grupo 1x100 es 4,8%, mientras que la del 1 x 100.000 es 1,8%. Los autores aplican una tarifa de 33% a los “ingresos no constitutivos de renta” para aproximarse al impuesto sobre la renta que pagaron las empresas, y encuentran que la TET del 1x100 aumentaría 2,5 puntos (llegando a 7,3%), mientras que la del 1x100.000 aumentaría 3,6 puntos (llegando a 5,3%).

Alvaredo y Londoño (2013) concluyen que el efecto distributivo del impuesto sobre la renta personal es reducido, porque el ingreso en Colombia se encuentra altamente concentrado, por la alta erosión de la base gravable causada por las rentas exentas y deducciones, y porque la proporción de la población exenta es alta para estándares internacionales.

**Gráfico 1**  
**Composición del ingreso y las tasas efectivas de tributación del 1% de mayor ingreso en Colombia (2010)**  
(En pesos y en porcentajes del ingreso)



Fuente: Elaboración propia con base en Alvaredo y Londoño (2013).

Fuente: Elaboración propia con base en Alvaredo y Londoño (2013).

### a) **Disparidad sectorial**

La suma de distintos impuestos que pagan las empresas en Colombia, como proporción de sus utilidades netas de deducciones de origen fiscal, fue de 63% en 2013 (Ávila, 2015), distribuida: 28 puntos por renta y CREE; 18 por contribuciones vinculadas a la contratación laboral<sup>20</sup> y aportes a la seguridad social; 11 por GMF, ICA<sup>21</sup> e IVA a bienes de capital; y 6 por patrimonio y predial.

En todos los tributos se presentan disparidades sectoriales. La tasa de tributación que incorpora todos los impuestos, muestra que los sectores de electricidad-gas, financiero y de seguros, explotación de minas y canteras, otros servicios, y la distribución de agua pagan tarifas efectivas por debajo del promedio. Estas actividades también pagan menores proporciones de sus utilidades que el promedio por indirectos: GMF, ICA e IVA en bienes de capital.

Por otra parte, pagan mayores tarifas efectivas que el promedio, las actividades profesionales, científicas y técnicas; el alojamiento y los servicios de comida; la información y las comunicaciones; la industria manufacturera; el sector inmobiliario; la atención de la salud humana y asistencia social; el transporte y almacenamiento; el comercio y reparación de vehículos y motocicletas; artes, entretenimiento y recreación; los servicios administrativos y de apoyo; la educación y el sector agropecuario. En general, estos últimos son sectores más intensivos en trabajo, también enfrentan tarifas efectivas más elevadas por concepto de contribuciones y aportes<sup>22</sup>.

### b) **Desigualdades verticales y horizontales**

En Colombia, las tasas efectivas de tributación de las empresas en función de utilidades, muestran desigualdades verticales y horizontales.

#### i) *Ajuste y crisis (1995-2004)*

La tasa efectiva de tributación del impuesto sobre la renta pagado por las empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades<sup>23</sup> evidencia las desigualdades entre 1995 y 2014. Los resultados indican una **inequidad vertical**, ya que las pequeñas empresas pagan tasas efectivas más elevadas; el sistema tributario favorece a las empresas de mayores utilidades y valor de activos (véase el cuadro 3).

La crisis de fin de siglo y la eliminación de la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido coinciden con una reducción de la brecha de tasas efectivas de tributación, entre los quintiles 1 y 2 y el quintil con empresas de mayor utilidad. La sobretasa del 10% en el impuesto sobre la renta (Ley 788 de 2002) elevó la tasa efectiva de tributación en todos los quintiles de la distribución. A partir de 2003 la sobretasa se mantiene por tres años y se crea la deducción por inversión en activos fijos reales productivos de 30% (Ley 863 de 2003).

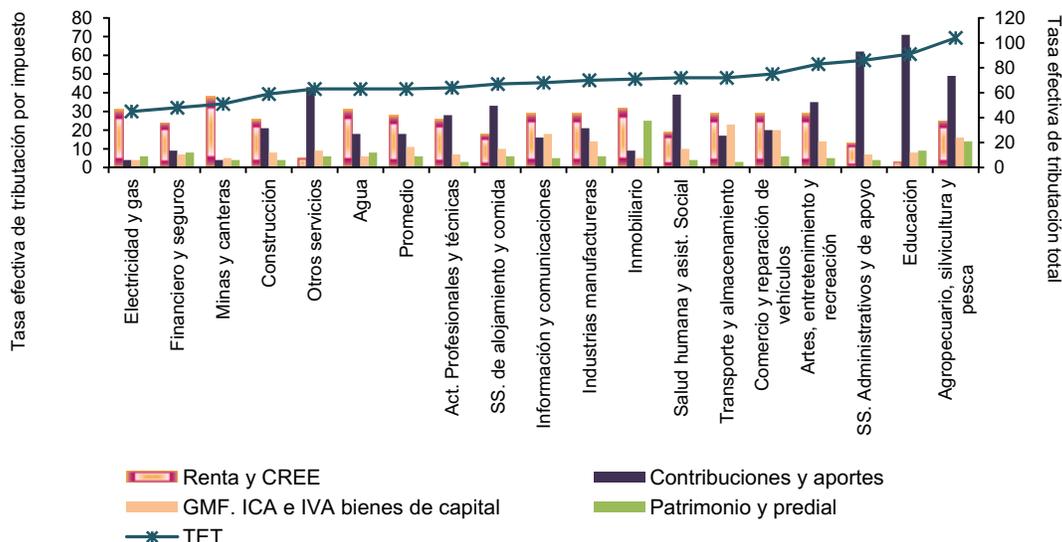
<sup>20</sup> Cajas de Compensación Familiar para asalariados, ICBF (atención infantil) y SENA (formación profesional).

<sup>21</sup> El impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros es de carácter municipal, recae sobre las actividades comerciales, industriales y de servicios realizadas por personas naturales y jurídicas en el municipio. Su base gravable son los ingresos netos. Las tarifas son definidas por el Concejo municipal, y su tarifa va desde el 2x1.000 hasta 10x1.000.

<sup>22</sup> Ávila (2015) calcula estas tarifas efectivas utilizando como proxy de la utilidad contable la renta líquida neta de deducciones de origen fiscal; el hecho de que el sector agropecuario tenga una tasa efectiva de 105%, es un indicio de que la proxy puede ser menor que la utilidad contable, o que el sector fue deficitario ese año.

<sup>23</sup> Con información pública de esta entidad, se ajusta en tres aspectos: i) se eliminan empresas que reportan ingresos operacionales negativos, ii) firmas que reportan utilidades negativas, y iii) empresas donde la tasa efectiva de tributación del impuesto de renta sobre la utilidad antes de impuestos sea mayor que 100%. Los quintiles se crean con la utilidad antes de impuestos (UAI); en el quintil 1 se encuentran las empresas que obtuvieron una menor utilidad antes de impuestos; en el quintil 5 las que generaron más utilidades cada año. En esta base de datos sólo se tiene las empresas más grandes del país. En 2014, después de depurar los datos, se contó con 3.592 empresas. Adelantar un análisis similar con las empresas más pequeñas del país mejoraría la robustez a los resultados.

**Gráfico 12**  
**Tasa efectiva de tributación de las empresas declarantes por impuesto (2013)**  
*(En porcentaje de las utilidades netas antes de deducciones de origen fiscal)*



Fuente: Elaboración propia con base en Ávila (2015).

**Cuadro 3**  
**Desigualdad horizontal en el impuesto sobre la renta a empresas, por quintiles de utilidad antes de impuestos (2014)**  
*(En porcentajes UAI y en miles de millones de pesos)*

Quintil	Tasa efectiva de tributación (en porcentajes)	Desviación estándar tasa efectiva de tributación (en porcentajes)	Utilidad antes de impuestos (en miles de millones de pesos)	Activos (en miles de millones de pesos)
QI	44	20	38,3	3 671
QII	39	16	133,8	6 179
QIII	37	15	316,8	9 173
QIV	34	15	795,1	15 553
QV	25	15	11 340,1	124 343

Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia de Sociedades.

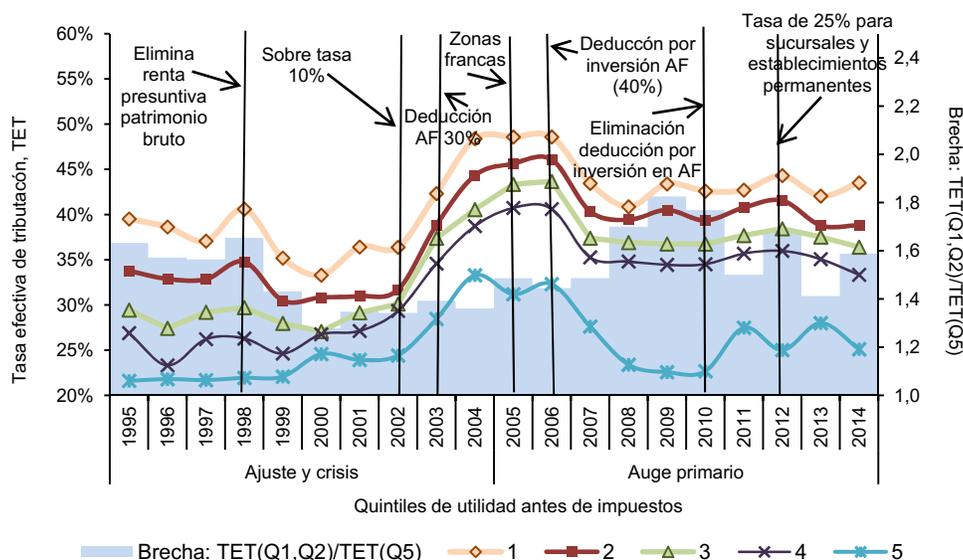
*ii) Auge primario (1995-2004)*

La Ley 1004 de 2005 crea las zonas francas con una tarifa de 15% a partir del primero de enero de 2007; y la Ley 1111 de 2006 eleva la deducción por inversiones en activos fijos reales productivos (a 40%), y reduce la tarifa a 33%. Estas medidas redujeron la tasa efectiva de tributación en todos los quintiles a partir de 2007, pero aumentaron la brecha entre las empresas de mayor utilidad y los quintiles 1 y 2.

Después de la crisis de 2009, la Ley 1430 de 2010 elimina la deducción por inversión en activos fijos, lo que reduce la brecha entre las empresas de mayor utilidad y las de menor utilidad (véase el gráfico 13).

Para el año 2014 también se encuentra **inequidad horizontal** en la contribución en todos los quintiles de la distribución: empresas con la misma utilidad antes de impuestos pagan tarifas diferentes, en todos los quintiles (la desviación estándar en la tarifa efectiva de tributación es mayor a 15%); esta desigualdad es el resultado del tratamiento diferencial del sistema tributario y sus beneficios (véase el cuadro 3).

**Gráfico 13**  
**Tasa efectiva de tributación de renta para empresas por quintiles de utilidad antes de impuestos (UAI) y brecha (1995-2014)**  
*(En porcentajes de las utilidades antes de impuestos)*



Fuente: Elaboración propia con base en Superintendencia de Sociedades.

### 3. El IVA, de poco progresivo a regresivo

El IVA fue neutral o levemente progresivo en los periodos de reforma del estado y apertura y el de ajuste y crisis. En el auge primario resulta regresivo, con la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos DANE- 2006-2007.

#### a) El ajuste estructural previo a 1985

En 1983, tras descontar el IVA el coeficiente de Gini pasa de 0,441 a 0,437 (-0,004). En 1986 el cambio en Gini también es negativo aunque marginal (0,0004) (CRG, 1994) (véase el gráfico 14).

#### b) Reforma del estado y apertura (1985-1994)

La Ley 75 de 1986 amplía el número de tarifas: 0% para productos minerales y agrícolas, 4% para otros productos petroquímicos, grasas, gasolina blanca y gas propano; 8% para cerveza, 10% sigue siendo la tarifa general, 20% para vehículos fabricados o ensamblados en el país y pequeños, y 35% para los bienes santuarios y los vehículos de alto cilindraje.

A comienzos de la década de 1990 se debatió entre un carácter neutral o levemente progresivo del IVA (CRG, 1994; Sánchez y Gutiérrez, 1994; Sánchez y Parra, 1995). En 1990 el índice de Gini tras descontar el recaudo de IVA se reduce en 0,002 (Sánchez y Gutiérrez, 1994).

La Ley 40 de 1990 aumenta la base, elimina exenciones y aumenta la tarifa de 10% a 12%. En 1992, después de IVA el Gini no se modifica. La progresividad del tributo es mayor en 1992 que en 1986 (CRG, 1994), pero similar con respecto a 1990 (Sánchez y Gutiérrez, 1994).

La Ley 6 de 1992 reduce la base al excluir bienes de la canasta familiar y la maquinaria agrícola; la tarifa general aumentaría de 12% a 14% en los siguientes cinco años.

En 1994 el IVA resulta progresivo: reduce el Gini en 0,0026 (Ávila y Cruz, 2006).

#### c) Ajuste y crisis (1995-2004)

La Ley 223 de 1995 crea la retención en la fuente para agilizar el recaudo, y aumenta la tarifa general a 16%. Por la crisis, esta tarifa se reduce a 15% durante 1999, ya que la Ley 633 del 2000 regresa la tarifa a 16%; se impone una tarifa especial para servicios de aduanas (excepto los relacionados con el Plan Vallejo y los asociados con acuerdos de libre comercio). La Ley 788 de 2002 amplía la base al incluir nuevos bienes al 7% y la reduce al excluir otros (Sánchez y Espinosa, 2005).

En 2003, el Gini después de IVA se reduce 0,0029 (Ávila y Cruz, 2006).

La Ley 863 de 2003 continúa ampliando la base de bienes gravados a la tarifa general y se crea una devolución de 2 puntos por compras de bienes y servicios gravados a la tarifa general y de 10% por compras con tarjeta de crédito (Sánchez y Espinosa, 2005).

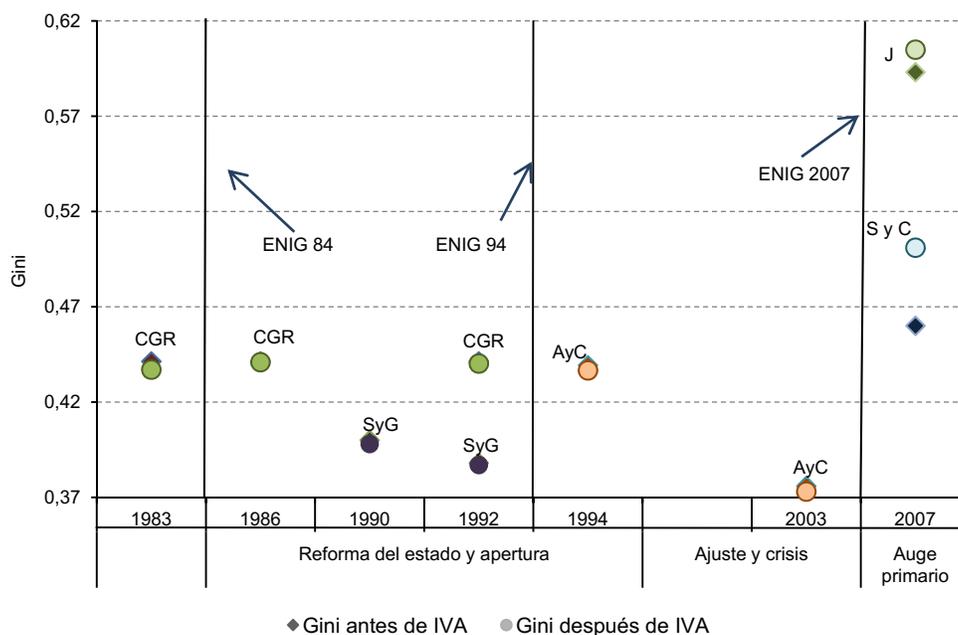
**d) Auge primario (2005-2014)**

La Ley 1111 de 2006 que crea una tarifa de 1,6% a los servicios de aseo y vigilancia, incrementa la tarifa de 7% a 10% en algunos productos de la canasta familiar (cacao, harina de trigo, café tostado, entre otros), crea tarifas de 10% para planes voluntarios de salud, y los servicios de alojamiento y de arrendamiento (diferente a vivienda), de 20% en los servicios de telefonía celular, y para los camperos y barcos de recreo de menor valor, de 25% para los vehículos y motocicletas de bajo cilindraje, y de 35% para los barcos de recreo y aerodinos de mayor valor (Steiner y Cañas, 2013).

Para 2007, Steiner y Cañas (2013) encuentran regresividad, con los índices de Kakwani y de Gini; el índice de Kakwani es negativo mientras que el Gini pasa de 0.46 a 0.50 (+0,04). Jorratt (2010) encuentra que el último año el IVA tiene un carácter regresivo; el coeficiente de Gini pasa de 0,593 a 0,605 (+0,012).

La incidencia del IVA se mide con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos. El DANE adelanta una nueva encuesta en 2016-17.

**Gráfico 14**  
**Incidencia del IVA en Colombia**  
(Coeficiente de Gini)



Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez y Gutiérrez (1994), CGR (1994), Ávila y Cruz (2006), Jorratt (2010) y Steiner y Cañas (2013).

## B. Efecto distributivo de la política fiscal en América Latina y el Caribe

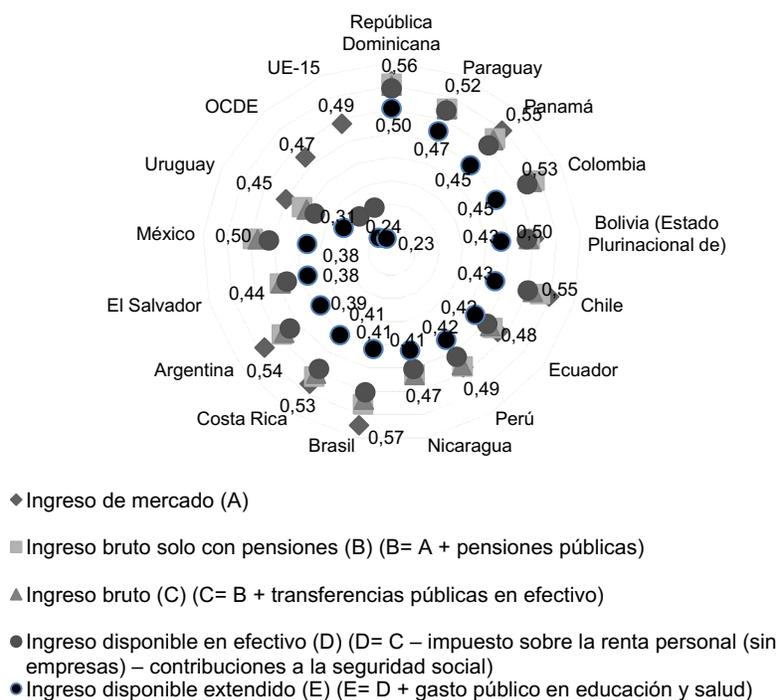
El ingreso de mercado (antes de pensiones y transferencias públicas, impuesto de renta personal y contribuciones a la seguridad social) y su distribución, se ven modificados por el conjunto del sistema tributario y el gasto público. América Latina y el Caribe<sup>24</sup> muestra un efecto distributivo reducido de la política fiscal, en comparación con la UE y la OCDE, donde se reduce mucho más la desigualdad en la distribución del ingreso. Este cambio (indicador Reynolds- Smolensky (RS)), o diferencia entre el coeficiente de Gini antes y después de la intervención del estado es más elevado en Brasil (véase el gráfico 15). Las políticas fiscales en Brasil, Uruguay y Argentina son las más distributivas de la región.

En Colombia el coeficiente de Gini para la distribución primaria del ingreso en 2011 (0,53), se ubica en el rango más elevado de la región<sup>25</sup>; se reduce menos que en otros países cuando se evalúa la distribución según el ingreso disponible (pensiones, transferencias, impuesto sobre la renta y contribuciones a la seguridad social), pero la progresividad de la política fiscal mejora significativamente cuando se incorpora el gasto público en salud y educación (0,45), aunque se mantiene en el rango alto de desigualdad entre los países de la región.

**Gráfico 15**  
**América Latina (17 países), OCDE y UE-15: desigualdad de los ingresos de mercado, ingreso bruto, disponible y disponible extendido, reducción del Gini alrededor de 2011**

(En puntos del Gini)

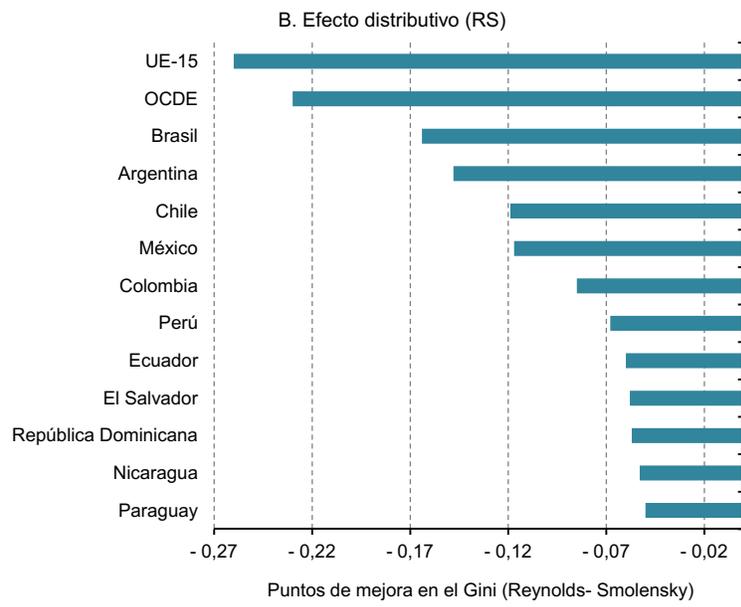
A. Coeficiente de Gini



<sup>24</sup> El efecto distributivo de las políticas públicas en América Latina y el Caribe se presenta con base en CEPAL (2015).

<sup>25</sup> Se tiene en cuenta el efecto del sistema pensional, el impuesto a la renta personal, las contribuciones a la seguridad social y las transferencias públicas en efectivo.

Gráfico 15 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia con base CEPAL (2015).



## IV. Comentarios finales

---

Las relaciones entre crecimiento económico e igualdad son complejas, multi-causales y diversas. Mayor igualdad está asociada con mayor nivel económico y mayor crecimiento; pero la dinámica del crecimiento también tiene fuerzas desigualadoras (Deaton, 2015). Los impuestos son un elemento social en el crecimiento económico, la equidad, y las relaciones entre ambos. Los efectos sobre el crecimiento pasan por el sacrificio de la inversión privada, al menos en el corto plazo; los beneficios de la inversión pública<sup>26</sup>, las apropiaciones individuales, colectivas o universales de las externalidades, y las evaluaciones con perspectiva de corto o de largo plazo.

Colombia experimentó, durante el período de reforma del estado y apertura, la sustitución de impuestos a la actividad externa por impuestos internos, que se vieron aún más priorizados por la presión de recursos que suscitó la Constitución de 1991.

Durante el período de ajuste y crisis el gasto creció más aceleradamente que los ingresos tributarios. Las reformas de 1995 y de 1998 buscaban equilibrar las finanzas públicas. La crisis de fin de siglo fue seguida por tres reformas tributarias, para estabilizar las finanzas públicas, cumplir con las demandas de la descentralización y comenzar a financiar el nuevo gasto en seguridad. Durante el auge primario las reformas buscaban promover la competitividad y la generación de empleo; los impuestos directos crecieron aceleradamente debido, en parte, a la contribución del sector minero-energético, que permitió aumentar impuestos y gasto.

Colombia, entre países comparables de América Latina, se distingue por una relación superior al promedio entre impuestos directos e indirectos, y en el aporte tributario de los impuestos al gasto público; como proporción del PIB, presenta menor recaudo tanto de impuestos directos como indirectos; muestra mayores tasas de evasión y elusión en el impuesto sobre la renta personal, y cerca al promedio en IVA y en renta empresarial. El efecto redistributivo de la política fiscal es reducido en relación con países comparables de la región, en particular del impuesto sobre la renta personal.

---

<sup>26</sup> La inversión pública en educación, salud, infraestructura, entre otros, debe traer consigo externalidades positivas para las actuales y futuras inversiones, derivadas de menores costos de transporte, mayor acervo de capital humano y mejor estado de salud, entre otros.

Entre países de América Latina (véase el cuadro 4), Chile presenta el mejor perfil tributario por su recaudo, las bajas tasas de evasión y elusión, un efecto distributivo de su política fiscal promedio, y un elevado aporte tributario al gasto. México presenta buenos resultados en distintas dimensiones, aunque un aporte tributario bajo. Brasil se comporta de manera muy similar al promedio en todas las dimensiones, y tiene la política fiscal más progresiva. Argentina está fuertemente volcada sobre la tributación indirecta con un alto efecto distributivo de su política fiscal. Perú se aproxima al promedio en su recaudo, la evasión y elusión son altas en renta a empresas e IVA, el efecto distributivo de su política fiscal es bajo, y la contribución de los impuestos a la financiación del gasto público es la más alta. Ecuador presenta un perfil tributario con niveles bajos en las dimensiones analizadas, y altas brechas tributarias.

En Colombia, a pesar de contar con una composición entre impuestos que beneficia la progresividad, el efecto distributivo de los impuestos es reducido; en parte porque los impuestos directos recaen principalmente sobre las empresas, y poco se conoce de la incidencia de estos impuestos sobre el ingreso de las personas; la única medición fue elaborada por Ávila y Cruz (2006). La tributación volcada sobre las empresas trae consigo beneficios, porque la evasión y elusión fiscales son menores que en las personas, y por facilidades de gestión que hacen el recaudo más ágil y oportuno. Sin embargo, esto acarrea el costo de un menor impacto distributivo, porque los dueños de capital pagan a través de las empresas tarifas nominales uniformes y no en proporción de sus ingresos totales. Una diferencia significativa entre la carga tributaria a las personas y a empresas distorsiona decisiones óptimas de inversión; si se grava más a las empresas se castiga la reinversión y se premia el pago de dividendos.

La estructura tributaria colombiana contribuiría más a mejorar la equidad en la distribución del ingreso si se reduce la participación de los impuestos indirectos. Los impuestos directos mejorarían la progresividad del sistema tributario si las tarifas efectivas de tributación muestran un comportamiento aún más progresivo entre todos los declarantes; y si la progresividad se da más en función del ingreso total, y con muy pocas tarifas y tratamientos diferenciales por cada fuente de ingreso (en particular capital y trabajo), y con un mejor balance entre el recaudo a personas y empresas.

La reconocida complejidad del sistema, y sus múltiples excepciones, hacen que las empresas de mayores utilidades paguen tasas efectivas de tributación menores que empresas de menores utilidades. Este hecho coadyuva en las elevadas tasas de informalidad empresarial, y restringe el crecimiento de las pequeñas empresas. La simplificación del sistema y la eliminación de muchos de sus tratamientos diferenciales permiten mayor efectividad en el control de la evasión y elusión fiscal; trae mejoras en equidad vertical y horizontal, y facilita la administración del recaudo; permitiría una política fiscal más eficiente y equitativa.

**Cuadro 4**  
**Hechos estilizados y perfil tributario en países de América Latina (2010-2012)**  
*(En porcentajes del PIB, del recaudo potencial y en puntos del Gini)*

País	Características del recaudo				Brecha tributaria (evasión+elusión)			Equidad		Fiscalidad							
	Recaudo	Directos	Indirectos	Directos/ indirectos	Renta personal (alrededor de 2005)	Renta empresarial (2005-2010)	IVA (2007)	Efecto distributivo política fiscal (RS) (2013)	Aporte tributario								
Argentina	17,7	Alto	5,0	Bajo	12,7	Alto	0,40	Bajo	49,7	Medio	49,7 <sup>a</sup>	Alto	14,8	Alto	0,80	Medio	
Brasil	17,1	Medio	7,2	Medio	9,9	Medio	0,72	Medio	N.D.	N.D.	38,0	Medio	N.D.	16,4	Alto	0,78	Medio
Chile	17,8	Alto	8,0	Alto	9,9	Medio	0,81	Medio	46,0	Medio	25,1	Bajo	14,8	11,9	Medio	0,84	Alto
Colombia	13,5	Bajo	6,3	Bajo	7,2	Bajo	0,87	Alto	67,4	Alto	33,4	Medio	24,8	8,5	Bajo	0,79	Medio
Ecuador	13,8	Bajo	4,4	Bajo	9,4	Medio	0,46	Bajo	58,1	Alto	50,0	Alto	31,8*	6,0	Bajo	0,54	Bajo
México	14,7	Medio	10,9	Alto	3,8	Bajo	2,91	Alto	38,8	Bajo	31,4 <sup>a</sup>	Bajo	27,0	11,7	Medio	0,50	Bajo
Perú	15,5	Medio	7,0	Medio	8,4	Medio	0,83	Medio	32,6	Bajo	51,6	Alto	38,4	6,8	Bajo	0,88	Alto
Promedio	16,0	Medio	7,0	Medio	9,0	Medio	0,78	Medio	48,8	Medio	36,6	Medio	26,1	10,9	Medio	0,75	Medio

Fuente: Panorama Fiscal (2015), Gómez-Sabaini y Morán (2016), Pecho, Peláez, y Sánchez (2012), Jiménez, Gómez-Sabaini, y Podestá (2010). La estimación de brecha tributaria en personas para Colombia fue tomada de Echavarría, Martínez, Sánchez, y Taborda (2005) citados en Ávila y Cruz (2015), SII (2015), Ávila y Cruz (2015), SAT (2008), Fuentes Castro (2013) y DGI (2013), citados en Gómez-Sabaini y Morán (2016).

<sup>a</sup> La estimación de la brecha en renta empresarial de Argentina de 2005, la brecha en IVA para Ecuador es de 2004 y, en renta a empresas de México es para 2012.



## Bibliografía

---

- Allingham, M., Sandmo, A. (1972), *Income tax evasion: a theoretical analysis*. Journal of Public Economics (1972) 323-338. North-Holland Publishing Company.
- Alvaredo, F., y Londoño, J. (2013), *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. (2015), *Tarifas efectivas promedio de las personas jurídicas*. Bogotá: DIAN: Oficina de 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.
- \_\_\_\_\_(2006), *La progresividad del Sistema Tributario Colombiano del Orden Nacional*. Bogotá: DIAN: Oficina de Estudios Económicos.
- BID (2013), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brosio, G., y Jiménez, J.P. (2010), *The intergovernmental assignment of revenue from natural resources: a difficult balance between centripetal and centrifugal tendencies*. Preliminary version for comments.
- Buitrago, N. (2013), *Cambios al impuesto de renta y complementarios introducidos por las reformas tributarias durante el período 2000-2013*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Cárdenas, M., y Mejía, C. (2007), *Informalidad en Colombia: Nueva Evidencia, Documento de trabajo N°35*. Bogotá: Fedesarrollo.
- CEPAL (2015), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2017) *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Contraloría General de la República. CGR (1994), *Política Fiscal y Equidad en Colombia*. Bogotá: Contraloría General de la República de Colombia.
- Deaton, A. (2015), *El Gran Escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Fedesarrollo (2000), *La situación fiscal y el financiamiento del gobierno en los años noventa; Informe final*. Bogotá.

- \_\_\_\_\_ (2016), Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria; Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá.
- Gómez-Sabaini, J. C., Centrángolo, O., y Morán, D. (2014), *La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez-Sabaini, J. C., y Morán, D. (2016), “*Evasión Tributaria en América Latina*”, Serie de Macroeconomía del desarrollo, N° 173 (LC/L,4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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, Documento de proyecto LC/W,309*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Jorratt, M. (2010), *Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuestas de reforma tributaria*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moller, L. C. (2012), *Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su Potencial para lograr una Sociedad más Equitativa*. Insumo para el Estudio Equidad y Movilidad en Colombia: Banco Mundial.
- Pecho, M., Peláez, F., y Sánchez, J. (2012), *Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Dirección de Estudios e investigaciones Tributarias. Documento de trabajo # 3.
- Rodríguez, J. A., y Ávila, J. (2015), *La carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: El caso del impuesto sobre la renta y el IVA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- 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. Aspectos de equidad, eficiencia, y simplificación administrativa* Bogotá: Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/2242>.
- Sheffrin, S. (1994), *Perceptions of Fairness in the Crucible of Tax Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slemrod, J. (2009), *Old George Orwell Got it Backward: Some Thoughts on Behavioral Tax Economics*. Viena: Cesifo Venice Summer Institute.
- Steiner, R., y Cañas, A. (2013), *Tributación y Equidad en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE; Universidad de Los Andes.
- Steiner, R., y Gomez, H. (2015), *La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Steiner, R., y Medellín, J. C. (2014), *Elementos para una nueva reforma tributaria*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Steiner, R., y Soto, C. (1999), *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/1903>.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Glosario

#### Conceptos tributarios

- Brecha tributaria: mide la suma de evasión y elusión, como proporción del recaudo potencial.
- Evasión: comportamientos que van en contra de la ley tributaria, para reducir la base y la tarifa efectiva.
- Elusión: usar maniobras legales para reducir la base y la tarifa efectiva.
- Impuestos directos: gravan el ingreso o la riqueza de una persona; o la utilidad, el patrimonio, o las ventas de una empresa.
- Impuestos indirectos: gravan bienes y servicios.
- Inequidad vertical (regresividad): cuando las personas de mayor ingreso pagan tarifas efectivas menores que personas con menor ingreso; en las empresas según utilidades o ventas.
- Inequidad horizontal: cuando personas/empresas con un mismo nivel de ingreso/utilidades pagan tarifas diferenciales.
- Tasa efectiva de tributación (TET): en personas, hace referencia a la proporción del ingreso que efectivamente pagan por impuestos; en empresas es como proporción de la utilidad antes de impuestos.
- Unidad de valor tributario (UVT): base de cálculo tributario que se ajusta con el IPC. En 2017 la UVT es 31.859 pesos colombianos (10,8 USD, a la tasa de cambio promedio enero-agosto 2017).

#### Encuestas

- Encuesta de Calidad de Vida (ECV): en ciertos años incluye un módulo de gasto con el que es posible aproximarse a la incidencia del IVA; anual desde 2010, con versiones en 2008, 2003, 1997 y 1993.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG): estima las fuentes de ingreso y de gasto de los hogares. Sirve para medir la incidencia del IVA; cada once años (1995-2006-2017).

#### Entidades

- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN): encargada de la administración y el recaudo de impuestos en Colombia.

#### Impuestos: que gravan

- Gravamen a los movimientos financieros (GMF): las transacciones financieras.
- Impuesto a la gasolina y ACPM: el consumo de gasolina y diesel.
- Impuesto al consumo: ciertos bienes y servicios particulares (telefonía móvil, restaurantes y bares, automóviles, barcos y aviones, entre otros).
- Impuesto al valor agregado (IVA): el consumo de los bienes y servicios.
- Impuesto de Industria y Comercio (ICA): los ingresos netos de actividades comerciales, industriales y de servicios, realizadas por personas o empresas; es de carácter municipal.
- Patrimonio: el patrimonio líquido de los contribuyentes (personas y empresas).

- Predial: la propiedad de un inmueble; es de carácter municipal.
- Renta empresarial: las utilidades de las empresas.
- Renta personal: los ingresos de las personas.
- Riqueza: el patrimonio líquido de los contribuyentes (personas y empresas).
- Timbre Nacional: los documentos privados y públicos en los que existan obligaciones como el desplazamiento de la riqueza, circulación de valores, trámites y la salida de personas al exterior, entre otros.

## Anexo 2

### La reforma de 2016 (Ley 1819)

**Cuadro A.1**  
**Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria)**

Objetivo	Principales cambios
	<b>Renta personal</b>
Fortalecer el impuesto sobre la renta personal para darle mayor progresividad al sistema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduce el piso para declarar renta. Comenzarán a declarar renta personas con ingresos mayores a 31.9 millones de pesos anuales</li> <li>• Separa los ingresos en cinco tipos: i) rentas de trabajo, ii) rentas de capital, iii) pensiones, iv) rentas no laborales y v) dividendos y participaciones</li> <li>• Establece cuatro tarifas para las rentas de trabajo y pensiones (0%, 19%, 28% y 33%). Se establece un límite a las rentas exentas y deducciones de 40% de la renta laboral, sin exceder COP 160 millones</li> <li>• Para las rentas no laborales y de capital se establecen seis tarifas marginales (0%, 10%, 20%, 30%, 33% y 35%) y podrán restarse todas las rentas exentas y las deducciones imputables siempre que no excedan el 10% de estos ingresos, que no pueden exceder COP 32 millones</li> <li>• Se gravan los ingresos por dividendos a tasas progresivas: 5% para ingresos que por este concepto estén entre COP 19,1 y 32 millones, 10% para rentas superiores, y 5% para los dividendos recibidos por sociedades extranjeras cuando sean procedentes de utilidades distribuidas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional</li> <li>• Los ingresos que se depositen en cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC) serán una renta exenta del impuesto, hasta 3,800 UVT y sin exceder 30% del ingreso tributario, o laboral, según el caso</li> <li>• Se eliminan: el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional, IMAN, sistema que presume una base gravable mínima sobre la que se debe determinar el impuesto obligatorio para las personas naturales clasificadas como empleados; y el Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado IMAS, sistema voluntario de determinación simplificada del impuesto sobre la renta y complementarios de empleados con ingresos inferiores a 4,700 UVT. Estos dos sistemas habían sido creados con la Ley 1607 de 2012</li> <li>• Se crea el monotributo como impuesto opcional que varía entre 80.000 y 40.000 pesos mensuales, dependiendo de las ventas brutas. Está enfocado en pequeños comerciantes que ahorrarán en el programa Beneficios Económicos Periódicos, BEPS, que brinda una protección básica en la vejez y de forma complementaria ofrece una cobertura de incapacidad, invalidez y muerte</li> </ul>
	<b>Renta empresarial</b>
Reducir la carga de las empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley elimina gradualmente el impuesto CREE entre 2017 y 2019, su sobretasa y el impuesto a la riqueza. A partir de 2019 sólo existirá el impuesto sobre la renta</li> <li>• Para las empresas con utilidades superiores a 800 millones de pesos anuales, la tarifa del impuesto sobre la renta será de 34% y 6 puntos de sobretasa en 2017, 33% y 4 puntos de sobretasa en 2018, y 33% total a partir de 2019. Las empresas con utilidades inferiores a 800 millones no deberían pagar sobretasa</li> <li>• Se establece una tarifa especial de 9% para empresas con participación estatal superior al 90%</li> <li>• Las empresas podrán deducir el IVA sobre los bienes de capital utilizados en procesos productivos, las donaciones a entidades sin ánimo de lucro, las inversiones para mejorar el medio ambiente y la inversión en tecnología o innovación. Los descuentos no podrán superar el 25% de la renta líquida</li> <li>• Empresas editoriales, hoteles nuevos construidos en los próximos diez años en municipios de hasta 200,000 habitantes, la reserva de estabilización de los fondos de pensiones, servicios de ecoturismo, entre otros, tendrán una tarifa de 9%</li> <li>• Se elimina la renta exenta por los rendimientos generados por la reserva de estabilización constituidas por las sociedades administradoras de fondos pensiones y cesantías. (La reserva de estabilización es el 1% del valor de cada fondo administrado y está constituida con recursos propios; destinado a cubrir el faltante cuando los fondos no alcanzan la rentabilidad mínima)</li> <li>• Las empresas localizadas en zonas francas tendrán una tarifa de 20% en el impuesto sobre la renta</li> <li>• A partir de 2018 se eliminan las rentas exentas por servicios de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado, los nuevos desarrollos de software, y los contratos de arrendamiento financiero con opción de compra de inmuebles construidos para vivienda</li> <li>• Menores tarifas, diferenciadas por tamaño, para empresas que se localicen en las zonas más afectadas por el conflicto armado</li> <li>• Las empresas podrán pagar hasta el 50% de sus impuestos en inversión directa en proyectos sociales en zonas del conflicto armado. El gobierno definirá una lista de proyectos para este fin</li> <li>• Las entidades sin ánimo de lucro podrán mantener los beneficios tributarios si realizan al menos una de las trece actividades meritorias y reinvierten la totalidad de sus excedentes en estas</li> </ul>

Cuadro A.1 (conclusión)

Objetivo	Principales cambios
<b>IVA</b>	
Aumentar el recaudo de impuestos indirectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece la nueva tarifa general en 19%</li> <li>• Se establece una tarifa de 5% para productos como bicicletas (cuyo valor no exceda 50 UVT) y carros eléctricos, entre otros</li> <li>• Quedan exentos del impuesto los computadores (hasta 50 UVT ) y tabletas (hasta 22 UVT)</li> <li>• Los servicios de internet en los estratos 1 y 2 tendrán derecho a devolución del IVA</li> <li>• Será descontable el IVA pagado en la adquisición e importación de los bienes y servicios utilizados en las etapas de exploración y desarrollo de los proyectos de hidrocarburos costa afuera</li> <li>• Las sociedades podrán deducir de la base gravable del impuesto sobre la renta el valor pagado por IVA en la adquisición o importación de bienes de capital gravados a la tarifa general</li> <li>• Serán bienes exentos con derecho a devolución bimestral los insumos, materias primas, bienes terminados y las partes que sean vendidos desde el territorio aduanero a usuarios de zonas francas</li> </ul>
<b>Medidas de control</b>	
Controlar la evasión, promover la formalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se penaliza la evasión de impuestos de IVA y renta para ingresos superiores a 1,020,000 UVT</li> <li>• Fortalecimiento de la DIAN mediante la modernización tecnológica y mejora la calidad del empleo del personal</li> <li>• Comenzarán a regir las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) para asuntos tributarios</li> </ul>
<b>Impuestos verdes</b>	
Promover la conservación del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea el impuesto al consumo de bolsas plásticas. Su tarifa en 2017 será de 20 pesos por bolsa plástica, y aumentará 10 pesos por año, hasta 50 pesos en 2020</li> <li>• Se crea el impuesto al carbono para el gas natural, gas licuado de petróleo, gasolina, kerosene, jet fuel, ACPM y <i>fuel oil</i>. Con tarifas diferenciales en función del factor de emisión de dióxido de carbono</li> </ul>
<b>Impuestos saludables</b>	
Disminuir consumos nocivos, financiar sector salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establecen tarifas para el consumo de cigarrillos. Estas eran determinadas anteriormente por cada departamento y el distrito capital</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base Ley 1819 de 2016, DIAN, KPMG.

## Anexo 3

### Beneficios tributarios 2015-2016

Se llama beneficio tributario al instrumento de política pública que autoriza legalmente a pagar menos impuestos; se utiliza para beneficiar a personas o empresas, en razón de promover ciertas inversiones y la equidad. En el capítulo II de este documento se presenta la brecha tributaria, que es la suma de evasión y elusión, como proporción del recaudo potencial; la elusión comprende los impagos legales, y la evasión los impagos ilegales.

Los beneficios en el impuesto sobre la renta comprenden en los siguientes rubros<sup>27</sup>:

- Los **ingresos no constitutivos de renta**. Son aquellos ingresos no gravados, entre los que se encuentran: los aportes de entidades estatales, las participaciones y dividendos, las donaciones para partidos, movimientos y campañas políticas, la prima en colocación de acciones, la utilidad en la enajenación de acciones, la distribución de utilidades o reservas en acciones de interés social, el componente inflacionario de los rendimientos.
- Las **rentas exentas**. Son ingresos que no generan renta: indemnizaciones, pensiones y cesantías; también algunas rentas para actividades (de acuerdo con requisitos legales) como hoteles, editoriales, venta de energía eléctrica y desarrollo de software, entre otras.
- Las **deducciones**. Son gastos que no generan renta: entre otros, inversiones en proyectos cinematográficos, donaciones en control y mejoramiento del medio ambiente.
- Los **descuentos**. Reducen la base con alguna contrapartida o gasto: impuestos pagados en el exterior, IVA pagado por la importación de maquinaria, entre otros.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2017), la totalidad de los beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta (y CREE) representaron 8,4% del PIB en 2016. Los beneficios tributarios de mayor magnitud fueron:

- Las rentas exentas en el impuesto sobre la renta personal (59% de los beneficios); 80% de estos beneficios está en cabeza de contribuyentes cuya principal fuente de ingresos los identifica como asalariados.
- Las rentas exentas de personas jurídicas (36%).
- Los descuentos (5%).

Por los tratamientos diferenciales del IVA (bienes no gravados a la tarifa general 16%), la DIAN en 2016 dejó de recibir el equivalente a 6,2% del PIB, en razón de los siguientes conceptos:

- Bienes y servicios excluidos (90%).
- Bienes exentos (7%).
- Bienes y servicios gravados al 5% (3%).

El continuo debate alrededor de estos beneficios, y su permanente entrada y salida del sistema, hace relevante su medición; tanto en términos de PIB, como en su capacidad distributiva y en su impacto sectorial.

---

<sup>27</sup> Adaptado de Min Hacienda, 2017.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Estudios y Perspectivas – Bogotá****Números publicados**

**Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en**

**[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

35. Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Notas de estudio, Tomás Concha, Juan Carlos Ramírez y Olga Lucía Acosta (LC/TS.2017/137, LC/BOG/TS.2017/1), 2017.
34. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2015. Juan Carlos Ramírez J. y Johan Manuel de Aguas P., (LC/L.4111, LC/BOG/L.36), diciembre de 2015.
33. Tres avenidas de políticas sociales para las capitales de Colombia. Rafael Orduz, Consuelo Corredor, Alberto Maldonado, Juan Carlos Ramírez (editor), Olga Lucía Acosta (editora) y Luis Javier Uribe (editor) (LC/L.4101, LC/BOG/L.35), noviembre de 2015.
32. La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde las familias y sus necesidades. Olga Lucía Acosta, Juan Carlos Ramírez J., María Alejandra Botiva, Johan Manuel De Aguas y Luis Uribe (LC/L.4100, LC/BOG/L.34), noviembre de 2015.
31. Bienes y servicios públicos sociales en la zona rural de Colombia. Brechas y políticas públicas. Juan Carlos Ramírez J., Renata Pardo, Olga Lucía Acosta y Luis Javier Uribe (LC/L.4062/Rev.1, LC/BOG/L.33/Rev.1), noviembre de 2015.
30. Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia: una nueva generación de políticas sociales. Juan Carlos Ramírez, Olga Lucía Acosta y Renata Pardo (LC/L.3980, LC/BOG/L.31), marzo de 2015.
29. Visiones regionales en la Amazonia colombiana: una aproximación participativa. Laura González, Juan Carlos Ramírez y Angélica Chavarría (LC/L.3963, LC/BOG/L.30), febrero de 2015.
28. Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos, Olga Lucía Acosta, Nohora Forero Ramírez y Renata Pardo Pinzón (LC/L.3960, LC/BOG/L.32), febrero de 2015.
27. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012-2013. Juan Carlos Ramírez J., Rafael Isidro Parra-Peña S., Laura González A. y Andrés Corredor F. (LC/L.3803, LC/BOG/L.27), abril de 2014.
26. Variaciones en torno al Escalafón de Competitividad Departamental en Colombia. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña S. (LC/L.3621, LC/BOG/L.26), 2013.
25. Visión Agrícola del TLC entre Colombia y Estados Unidos: Preparación, Negociación, Implementación y Aprovechamiento. Andrés Espinosa Fenwarth y Laura Pasculli Henao (LC/L.3606-P, LC/BOG/L.25). 2013
24. Análisis del Acuerdo de Asociación entre Colombia y la Unión Europea: agricultura y medidas sanitarias y fitosanitarias. Andrés Espinosa Fenwarth (LC/L.3609, LC/BOG/L.24), 2013.
23. Metrópolis de Colombia. Aglomeraciones y desarrollo. Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3610, LC/BOG/L.23), 2013.
22. De las telecomunicaciones a las TIC: Ley de TIC de Colombia. María del Rosario Guerra de la Espriella, Juan Daniel Oviedo Arango (L1341/09) (LC/L.3321, LC/BOG/L.22), 2011.
21. Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, 2009. Juan Carlos Ramírez, Rafael Isidro Parra-Peña (LC/L.3311-P, LC/BOG/L.21), N° de venta: S.11.II.G.29 (US\$10.00), 2010.

## ESTUDIOS Y PERSPECTIVAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)