

**PROGRESIVIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN LA TRIBUTACIÓN DE  
COLOMBIA**

**CARMEN GARCÍA  
JOHANNA PINZÓN**

**UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y AUDITORIA TRIBUTARIA  
BOGOTÁ D.C.**

**2017**

**PROGRESIVIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN LA TRIBUTACIÓN DE  
COLOMBIA**

**CARMEN GARCÍA  
JOHANNA PINZÓN**

**Tutor**

**Victor Mauricio Castañeda Rodriguez**

**Trabajo de Grado presentado para optar al título de Especialistas en Administración y  
Auditoría Tributaria**

**UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN Y AUDITORIA TRIBUTARIA  
BOGOTÁ D.C.**

**2017**

## **Tabla de contenido**

Resumen.....	4
Introducción .....	5
Colombia frente a otros países de América Latina .....	5
La pérdida de los principios del sistema tributario en Colombia.....	10
Conclusiones .....	13
Referencias.....	14

## **Resumen**

La constitución política en uno de sus artículos, específicamente el Artículo 363, cita que los tributos en Colombia deben ser progresivos, equitativos y eficientes, este trabajo busca identificar por qué estos principios no se cumplen en Colombia para el Impuesto de Renta en las Personas Naturales. Se revisarán las diferentes medidas y mejoras que el gobierno propone bajo una reforma estructural y se analizará en términos comparativos algunos países de América Latina que están en similares condiciones con la política fiscal actual.

Palabras clave: Progresividad; beneficios; exenciones; IRPF; Tributación en Colombia.

## **Abstract**

The Colombian Constitution in one of its articles, specifically the ART.363, quotes that taxes must be progressive, equitable and efficient. Therefore, this paper seeks to identify why these principles are not met in Colombia for the Personal Income Tax, reviewing the different measures and improvements proposed under the government structural reform and comparatively analyzing whether some Latin American countries are in similar conditions.

Keywords: Progressiveness; Benefits Exemptions; IRPF; Taxation in Colombia

## **Introducción**

La Equidad, progresividad y eficiencia en el sistema tributario en Colombia como actividad y responsabilidad del Estado respecto a la tributación se encuentra orientada por unos principios definidos en la constitución política. El Artículo 363 establece que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”.

Lo anterior conlleva a la interpretación de que el Estado debe imponer cargas y otorgar beneficios sin distinción entre contribuyentes y establecer sus tarifas de modo que al final sean equitativas para la realización de los pagos o el disfrute de los beneficios que a la luz de la equidad horizontal tributaria significaría que a igual carga tributaria igual base gravable; o en su defecto podríamos hacer mención de la equidad **vertical** que traduce que a mayor carga impositiva mayor base gravable, quien gane más debe pagar más.

Sin embargo, en la práctica ello no ocurre en razón de los diferentes escenarios que maneja cada uno de los diferentes individuos, ya que por sus beneficios o exenciones que afectan el valor del recaudo al momento de aplicar la tarifa impositiva se empiezan a evidenciar las diferencias entre uno y otro contribuyente, haciendo al sistema desigual al momento de la tributación. Este documento, por lo tanto, analiza las condiciones particulares que llevan a este fenómeno y revisa si la reforma tributaria de 2016 resuelve la situación.

## **Colombia frente a otros países de América Latina**

Uno de los coeficiente más empleados para estimar la distribución del ingreso es el GINI, el cual nos muestra que Colombia se encuentra con un indicador del 0.543 antes del recaudo y del 0.533 después del recaudo ( CEPAL 2014), según la Grafica 1, ello revela una baja capacidad redistributiva de los impuestos frente a países desarrollados como Noruega o Hungría, que manejan intervalos entre el 0.259 y el 0.30.

Gráfica 1. Márgenes de incidencia del impuesto de renta IRPF año 2011

País	Año	Índices de Gini		Indicadores de progresividad y equidad vertical y horizontal			Concentración de la recaudación (en porcentajes)	
		Antes de impuestos <sup>b</sup>	Después del impuesto sobre la renta	Índice de Kakwani	Índice Reynolds-Smolensky	Índice Atkinson-Plotnick	40% inferior	20% superior
Argentina	2011	0,497	0,489	0,458	0,008	0,005	0,0	99,1
Brasil	2011	0,568	0,543	0,354	0,024	0,013	0,0	97,4
Chile	2011	0,506	0,497	0,455	0,010	0,002	0,0	99,3
Colombia	2011	0,543	0,533	0,367	0,010	0,025	1,3	93,2
Costa Rica	2011	0,541	0,530	0,347	0,011	0,011	0,1	93,8
Ecuador	2011	0,485	0,479	0,487	0,006	0,001	0,0	99,8
El Salvador	2010	0,478	0,466	0,382	0,012	0,007	0,1	90,4
Honduras	2010	0,599	0,579	0,358	0,020	0,006	0,0	99,5
Nicaragua	2009	0,483	0,470	0,417	0,013	0,007	0,4	94,1
Panamá	2011	0,544	0,536	0,377	0,008	0,005	0,1	96,6
Paraguay <sup>c</sup>	2011	0,547	0,539	0,354	0,008	0,008	0,8	92,3
República Dominicana	2011	0,511	0,504	0,437	0,007	0,003	0,0	99,2
Uruguay <sup>d</sup>	2011	0,489	0,473	0,355	0,016	0,014	0,4	89,5
Venezuela (República Bolivariana de)	2011	0,382	0,276	0,450	0,006	0,002	0,2	86,2

Fuente: CEPAL (2014).

Partiendo de esta estadística, vemos que el ingreso no está distribuido de manera igualitaria, también podemos observar un indicador llamado Índice Atkinson-Plotnick que da cuenta de la equidad horizontal. Aunque en la región hay países con sistemas que tienden a la equidad horizontal, entre ellos Ecuador (0.001%) y Chile (0,002%), en Colombia este indicador crece y da cuenta de una tendencia hacia la inequidad en ese ámbito (0.025%).

Los datos acá suministrados se basan en el estudio que ha documentado la CEPAL (2014), que recopiló una serie de estadísticas para mostrar las debilidades y fortalezas de América Latina y el Caribe a nivel de impuestos.

Hablar de una carga tributaria alta no implica que se tenga un mayor crecimiento económico y aunque las finanzas públicas en Colombia cada día se ven más apretadas y generan más discordia

al momento de recaudar, es evidente que las medidas adoptadas por el gobierno resultan poco eficientes a razón de los mismos cambios económicos que hay en el país.

A lo largo de la historia y con estas numerosas reformas hechas que no solo han afectado a los impuestos en sus bases gravables, en el aumento o disminución de tarifas o en la imposición de nuevos tributos, también vemos que muchos de estos impuestos son creados por tiempo limitado pero que al final se convierten en permanentes o por el contrario se generan más exenciones de las que realmente son necesarias, dejando en evidencia una falta de planeación o manejo de la política fiscal que a lo largo solo deja traumatismo a una economía en constante detrimento y a un contribuyente que pierde credibilidad en la administración al momento de tributar.

El impuesto a la renta de personas naturales no cumple con los principios de la constitución en términos de progresividad, equidad y eficiencia. Las diferentes exenciones que se dan para disminuir la carga impositiva muestran la desigualdad, lo que afecta la recaudación y la equidad. Por ejemplo, Colombia tiene una distribución del ingreso antes y después de impuestos que poco cambia, lo que sugiere que el sistema tributario Colombiano es poco equitativo en su distribución del ingreso.

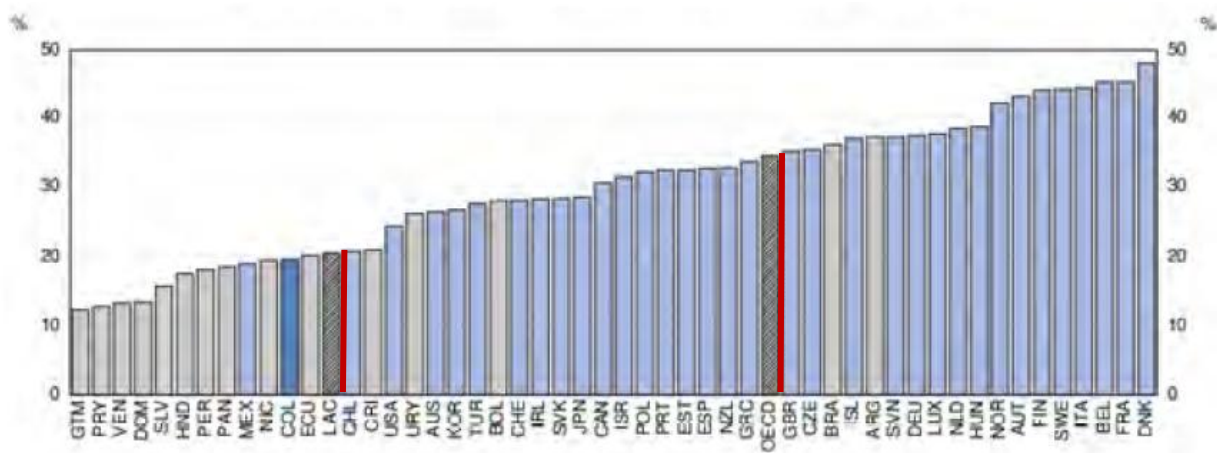
Además, cabe indicar que una de las razones del bajo recaudo que trajo la reforma tributaria del año 2012 es la creación de los beneficios con que se encontraron los contribuyentes tras la depuración posterior a la clasificación que la norma le permitía para tributar según su actividad, tope de ingresos y patrimonio. Dichos cambios incorporados durante ese año lo que buscaban era la obtención de un mejor recaudo pero resultó ser más perjudicial para el Estado debido a los múltiples sistemas de depuración.

Ahora, si comparamos a Colombia con los países de América Latina y el Caribe, aunque presentan alguna similitud relativa al recaudo del Impuesto sobre la Renta, hay excepciones. Colombia ha mejorado en los últimos años pues su objetivo va encaminado a ser miembro de la OCDE; sin embargo, entre los años 2000 y 2013 se evidencia que ocupa el séptimo lugar en

recaudo, después de Brasil, Argentina, Bolivia, Uruguay, Costa Rica y Chile (Ruiz, Cañete, Hanni, Martner, & Titelman, 2016).

Un informe de la OCDE sobre Colombia, muestra el poco recaudo de los países de América Latina frente al PIB, como también se evidencia hacia donde Colombia debe apuntar con el fin de llegar a ser miembro de esta organización (Gráfica N° 2).

Gráfica 2. Comparación de ingresos tributarios en porcentaje del PIB en 2012.

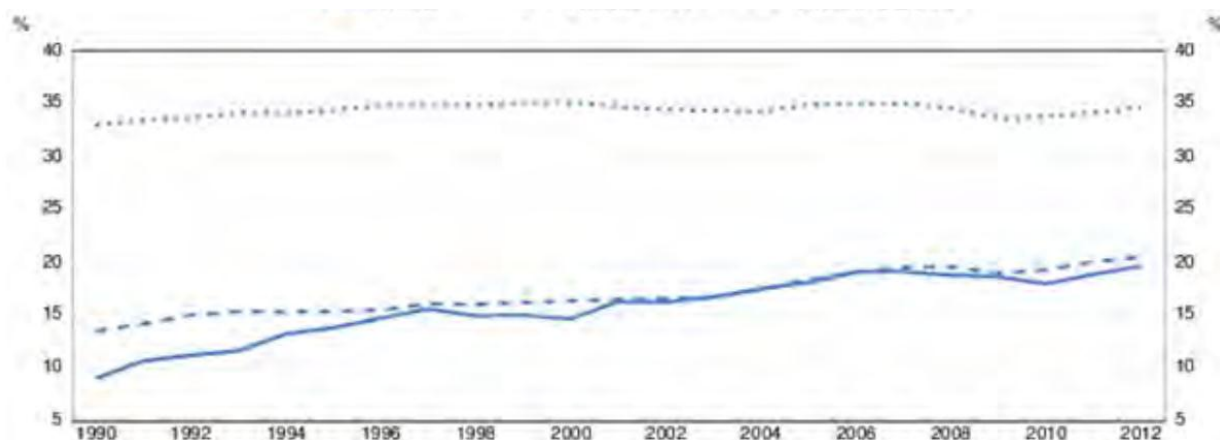


Para la Administración Tributaria Colombiana (DIAN), el actual sistema tributario hace más difícil la gestión y administración tributaria para controlar e inspeccionar a los contribuyentes; ya que este sistema de tributación de renta para las personas naturales en Colombia es bastante complejo a raíz de los cambios introducidos por la reforma tributaria de 2012, en donde también se dan exenciones, descuentos y beneficios. Dentro de una misma liquidación se encuentran varios sistemas, por lo que a ojos de la administración podría resultar difícil detectar la evasión.

Si bien la recaudación venía creciendo, desde 2007 parece haberse estancado. Además, un estudio de la ANDI (2015) con respecto a la OCDE y Colombia, especifica que la recaudación es baja (Gráfica 3).

Gráfica 3. Los ingresos en Colombia son bajos respecto al porcentaje del PIB

\_\_\_\_\_ Colombia    - - - - - promedio ALC-18    ..... promedio de la OCDE



Fuente: OCDE (2015).

Esta diferencia está explicada principalmente por la carga que asumen las personas naturales. En Colombia, éstas tributan cerca del 1% del PIB, en comparación con los países miembros de la OECD en que el impuesto de renta asumida por las personas naturales supera el 5% del PIB (Steiner y Cañas, 2013). En Colombia hay una base gravable estrecha que excluye la mayor parte la población del deber de contribuir, lo que ha generado que el recaudo de renta se concentre en las empresas (o personas jurídicas).

Ello contrasta con la distribución de la carga en la OCDE. Mientras que en la OCDE la mayor parte del impuesto de renta lo pagan las personas, en Colombia es al contrario (Steiner y Cañas, 2013). No obstante, los elevados impuestos a las empresas son menos progresivos que los que se podrían cobrar a las personas naturales, y además generan más distorsiones.

Por último, dándole un vistazo a la política fiscal donde se advierte que los tributos deben guardar la proporción de ser progresivos, equitativos y eficientes, encontramos que se han dado diferentes reformas que han buscado el equilibrio en materia de tributos, que buscan un recaudo

más eficiente, marcar una progresividad del impuesto, tener una mejor distribución del ingreso y una equidad.

Sin embargo, en términos generales estos principios son difíciles de cumplir cuando la misma política fiscal se toma como comodín para tapar los huecos fiscales y no se considera que pasaría si nuestra principal fuente de ingreso a nivel país decayera, como lo ocurrido en 2015 y 2016 con el petróleo.

### **La pérdida de los principios del sistema tributario en Colombia**

Los impuestos en Colombia no son progresivos o equitativos, uno de los muchos factores son los beneficios que son deducibles de la renta, exenciones y amnistías, entre otros. Empero, estos tratamientos no son aplicables a todos los contribuyentes, pues cada contribuyente es un mundo diferente y difieren en sus actividades e interpretaciones en su aplicación. Así, las políticas fiscales necesitan ser reevaluadas a nivel del impuesto de renta.

Los diferentes tratamientos especiales que existen en Colombia cada vez más abren la puerta para que los contribuyentes con más capacidad de pago no tributen como deberían hacerlo. Las personas físicas gozan de muchos beneficios y exenciones que una vez dentro de la depuración de la renta suponen una baja base gravable. Y aunque existen muchos voceros en contra de estos “beneficios” hay otros que hacen antesala para duplicarlos.

Existe un enanismo fiscal (Lozano, E., 2014) que hace referencia a los diferentes sistemas de tributación que son escogidos por el contribuyente a conveniencia. Lo contradictorio es que el Estado cuando imparte las políticas fiscales en pro de mejorar la economía y dar sostenimiento a la nación, no consigue generar credibilidad y menos estabilidad ya que se ve abocado a crear nuevas reformas que cierran brechas o huecos fiscales y que abre puertas para la evasión.

Es claro que el gobierno necesita de los tributos para su sostenimiento, los contribuyentes deben subsidiar al Estado y a su vez recibir beneficios para disfrutar de los bienes comunes de la nación realizando aportes de acuerdo a su capacidad contributiva. Pero en términos simples,

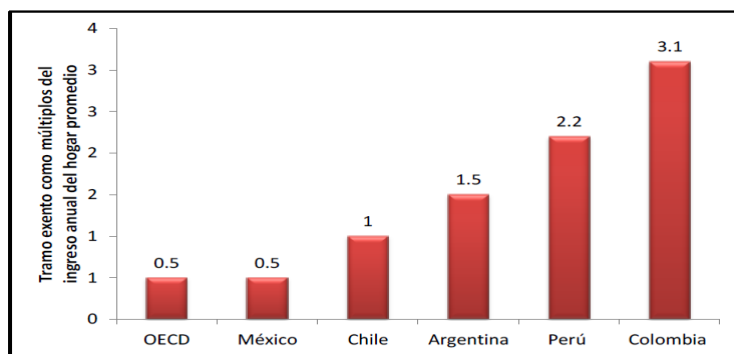
este beneficio no es equitativo ya que por todos los cambios se puede ver perjudicado el desarrollo económico y la capacidad de gasto público.

Lo anterior es el resultado de la aplicación de la norma en donde las personas hacen uso de todos los beneficios y exenciones, reflejado en el poco recaudo que tiene el Estado. Los contribuyentes evaden por no tener recursos para pagar sus impuestos o incluso identificar que otros contribuyentes en una mejor situación no pagan lo que corresponde.

En efecto, Lars (2012) indica que el sistema tributario colombiano está caracterizado por umbrales de altos ingresos, con exenciones que benefician a los que tienen mayores ingresos y debilita la base de tributación, y dónde además uno de los grandes perjudicados es el empleado. En particular, algunos hechos que dan lugar a los problemas ya mencionados se tratan a continuación.

Por una parte, la Gráfica 4 permite visualizar que Colombia tiene el alto nivel de beneficios representado en más de un 50% frente a otros países, esto empezando por el tramo exento que evita que muchas personas naturales paguen el ISRP. A esto se suman los Ingresos no constitutivos de renta, como los son los dividendos y participaciones en sociedades, aportes voluntarios a pensión, ahorros AFC y medicina prepagada, que benefician en gran medida a la población de ingresos altos.

Gráfica 4. Tramo Exento en algunos países de la región y la OCDE



Fuente: OCDE (2015).

Las indemnizaciones por accidentes de trabajo enfermedad profesional o por protección a la maternidad, es una exención que es generadora de inequidad horizontal ya que discrimina en favor de los ingresos salariales y en contra de los ingresos de los independientes dentro de conceptos como honorarios, comisiones y servicios.

Gráfica 2. Beneficio tributarios totales por exenciones del impuesto de renta IRPF

(Total declarantes, \$billones)

Tipo de Beneficio	2010 (\$ MM)		2011 (\$ MM)		Crec. C. fiscal 2011/2010 (%)	Particip. C. fiscal 2011 (%)
	Valor	Costo fiscal	Valor	Costo fiscal		
Rentas exentas	7.390	2.439	8.476	2.797	14.7	47.0
Descuentos	471	471	725	725	53.9	12.2
Deduc. inv. activos fijos	11.670	3.851	1.589	524	-86.4	8.8
<b>Total personas jurídicas</b>	<b>19.531</b>	<b>6.761</b>	<b>10.790</b>	<b>4.046</b>	<b>-40.2</b>	<b>68.0</b>
Rentas exentas	13.210	1.657	14.959	1.877	13.3	31.6
Descuentos	23	23	26	26	13.0	0.4
Deduc. inv. activos fijos	434	79	0	0	-100.0	0.0
<b>Total pesrsonas naturales</b>	<b>13.667</b>	<b>1.759</b>	<b>14.985</b>	<b>1.902</b>	<b>8.1</b>	<b>32.0</b>
Rentas exentas	20.600	4.096	23.435	4.674	14.1	78.6
Descuentos	494	494	750	750	51.8	12.6
Deduc. inv. activos fijos	12.104	3.930	1.589	524	-86.7	8.8
<b>Total</b>	<b>33.197</b>	<b>8.520</b>	<b>25.775</b>	<b>5.948</b>	<b>-30.2</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Clavijo, Vega, & Vera (2012).

Al respecto, Clavijo, Vega, & Vera (2012) contemplan el incremento de beneficios de manera significativa para las personas físicas jurídicas y físicas, los cuales no consideran las calidades tributarias. Además, hay un proliferación de clasificaciones a partir de la Ley 1607 del 2012, trabajadores por cuenta propia, empleados y otros como pensionados, lo cual contribuye a aumentar brechas y vacíos, adicional a lo incomprensible para el tratamiento y conocimiento del sistema actual.

Así mismo, un problema grave del sistema impositivo en Colombia se refiere a la complejidad del mismo. Los cambios constantes en materia tributaria producen inestabilidad, complejidad para su interpretación e inequidad, esto en relación al tratamiento de los diferentes sectores, diferentes rangos, topes y modalidades de clasificación fiscal. Se requiere una reforma integral,

en aras de mayor simplicidad y equidad, sin afectar de forma importante los ingresos tributarios totales, en esta dirección se debe contribuir a reducir la informalidad e incrementar la competitividad de la economía. Consideramos que este es el principal cuello de botella que hoy por hoy impide un comportamiento más dinámico de la inversión, el empleo y, por tanto, el crecimiento económico.

Para los contribuyentes representa mayor gasto y tiempo de asesoría tributaria, para un contribuyente de altos ingresos es más factible contar con una contratación para cumplir con las obligaciones a las cuales no puede acudir una persona de medianos o pequeños ingresos.

La Administración Pública está dirigida exclusivamente a la fiscalización, recursos que podrían ser mejor aprovechados por otras instituciones públicas y dedicar su administración para fortalecer muchas otras funciones contra la evasión, posicionamiento y conocimiento fiscal de otros países líderes para mejoras continuas del sistema.

De hecho, un sistema complejo es más propenso a la evasión debido a que se desincentiva el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pues hay quienes por facilidad o desconocimiento prefieren dejarlas de cumplir.

## **Conclusiones**

El desarrollo y la mejora de un sistema tributario con pro de recaudo, prevención de evasión, eliminación de contrabando, deben llevarse de la mano con un fortalecimiento de sectores desfavorecidos, eliminaciones de condiciones desfavorables para tipos de contribuyentes, impulso al empleo, educación e inversión en el país.

Bajo los parámetros enunciados, se pone de manifiesto los retos y necesidades que tiene el Estado de buscar mecanismos de recaudo menos complejos y más dinámicos para cubrir los compromisos de gasto público e inversión.

A Colombia le urge una reforma estructural porque tiene dos escenarios. El primer escenario corresponde a una baja en sus ingresos ya que el país no solo recibe ingresos vía impuesto de las empresas y personas naturales, sino también por los ingresos que genera el petróleo en el pago de dividendos e impuestos de renta. Esto nos lleva a que Colombia no cuenta con un plan B al momento de que estos ingresos bajen sustancialmente como ha venido sucediendo en el último año generando un hueco fiscal mayor, el cual debe recuperarse vía recaudo e impuestos.

El segundo escenario es porque nuestro sistema tributario y estructura impositiva es inequitativa, ineficiente e ineficaz, lo que va en contravía a lo promulgado en el artículo 363 de la Constitución Política. Christian, Sarah, & Bert (2015) establecen que las exenciones y beneficios fiscales reducen la tributación en las personas de mayor ingresos y reducen los ingresos de la nación, es el caso de los pensionados donde se benefician de una total exención en renta, por aportes de ahorro voluntario en fondo de pensiones y por último exención por los rendimientos de los mismos, frente a países de la OCDE en que esas rentas son gravadas. Esto indica que Colombia carece de políticas fiscales que de una u otra manera favorezcan una tributación equitativa, bajo todo gravando el capital, pues existe una exagerada generosidad al establecer beneficios tributarios que reducen el impuesto a cargo.

## Referencias

- ANDI. (2015). Recuperado el 06 de Noviembre de 2016, de [http://www.andi.com.co/Ambiental/Documentos%202015/INFORME%20EC%C3%93NOMICO%20COLOMBIA%20\(OCDE\).pdf](http://www.andi.com.co/Ambiental/Documentos%202015/INFORME%20EC%C3%93NOMICO%20COLOMBIA%20(OCDE).pdf)
- Ávila, J., y Cruz, Á. (Agosto de 2015). *DIAN*. Recuperado el 06 de Noviembre de 2016, de [http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documents/Cuadernos/Colombia\\_Estimacion\\_de\\_la\\_Evasion\\_del\\_Impuesto\\_de\\_Renta\\_Personas\\_Juridicas\\_2007\\_2012.pdf](http://www.dian.gov.co/descargas/Servicios/OEE-Documents/Cuadernos/Colombia_Estimacion_de_la_Evasion_del_Impuesto_de_Renta_Personas_Juridicas_2007_2012.pdf)
- CEPAL. (Enero de 2014). *PANORAMA FISCAL DE AMERICA LATINA E EL CARIBE 2014*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Clavijo, S., Vega, A., & Vera, N. (2012- 2020). *Estructura Fiscal de Colombia y ajustes requeridos*. Bogotá, Colombia: Centro de estudios Economicos.

- (2014). *Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Gráfica N° 1.*
- Daude, C., Perret, S., & Bert, B. (2015). *Making Colombia's Tax*. France: OECD Economics Department Working.
- Elpais.com.co. (24 de enero de 2011). Recuperado el 31 de 10 de 2016, de <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/noticias/colombia-empezo-sonar-con-su-ingreso-ocde>
- González, I. (2008). *www.cepal.org/.../Tributacion\_en\_America\_Latina\_Bs\_2008.ppt*. Obtenido de [http://www.cepal.org/es/search?as\\_q=pogresividad%20en%20impuestos%20compraion%20con%20otro%20paises](http://www.cepal.org/es/search?as_q=pogresividad%20en%20impuestos%20compraion%20con%20otro%20paises)
- Lozano, E. (2014). *TRIBUTACION DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES Y REGIMENES SIMPLIFICADOS EN COLOMBIA. Revista del derecho privado.*
- Moller, L. C. (s.f.). *Política Fiscal en Colombia:Aprovechamiento de su Potencial para lograr una.*
- OCDE. (ENERO de 2015). *Estudios Económicos de la OCDE COLOMBIA*. Recuperado el 06 de Noviembre de 2016, de [https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf)
- Perrote,I; Rodríguez,J;Salas,R. (03 de 2003). *Revista de Economía Pública*. Recuperado el 20 de 11 de 2016, de [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac\\_pub/166\\_Perrote.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/166_Perrote.pdf)
- Roberto Steiner, A. C. (Marzo de 2013). *TRIBUTACIÓN Y EQUIDAD EN COLOMBIA1.*
- Ruiz, S., Cañete, R., Hanni, M., Martner, R., & Titelman, D. (MARZO de 2016). *CEPAL*. Recuperado el 20 de DICIEMBRE de 2016, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238\\_es.pdf;jsessionid=EFD6AE20B0B9F03C4F6EA97757DE8BBF?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/S1600238_es.pdf;jsessionid=EFD6AE20B0B9F03C4F6EA97757DE8BBF?sequence=1)