



Revista de Economía Institucional

ISSN: 0124-5996

ecoinstitucional@uexternado.edu.co

Universidad Externado de Colombia

Colombia

González, Jorge Iván; Corredor, Federico

La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva

Revista de Economía Institucional, vol. 18, núm. 34, enero-junio, 2016, pp. 173-200

Universidad Externado de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41945855010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA REFORMA TRIBUTARIA NO ES ESTRUCTURAL NI INTEGRAL NI PROGRESIVA

Jorge Iván González*

Federico Corredor**

La caída del precio de los hidrocarburos puso en evidencia la fragilidad de la economía colombiana y el impacto de la enfermedad holandesa se empezó a sentir. Las finanzas públicas se debilitaron y el gobierno juzgó necesario llevar al Congreso una nueva reforma tributaria. Con ese fin nombró una Comisión de Expertos que hiciera recomendaciones sobre las características de la reforma.

Tanto el gobierno como la Comisión han propuesto que la próxima reforma sea estructural, integral y progresiva. Pero la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria no ha definido el significado de cada uno de esos términos (Bonilla et al., 2015). Solo son enunciados generales, y no precisa su alcance. Ante ese vacío proponemos las siguientes definiciones.

Una reforma es *estructural* si considera el balance neto impuestos/subsidios, desde el punto de vista de los hogares. Y si modifica las relaciones factoriales en el sentido definido por el legislador, desde la perspectiva de las empresas.

* Doctor en Economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [jorgeivangonzalez29@gmail.com].

** Magíster en Economía, profesor de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [fedecorredor@gmail.com]. Este artículo es resultado de un curso de Coyuntura Económica en la Universidad Externado de Colombia. Aunque algunas ideas que aquí se exponen tuvieron origen en los ensayos de los estudiantes, no reflejan sus diversas opiniones. Las discusiones a lo largo del curso ayudaron a clarificar ideas y a precisar conceptos. Los autores agradecen a todos ellos así como los comentarios de Mauricio Pérez y Alberto Supelano. Fecha de recepción: 13 de marzo de 2016, fecha de modificación: 22 de marzo de 2016, fecha de aceptación: 12 de mayo de 2016. Sugerencia de citación: González, J. I. y F. Corredor. "La reforma tributaria no es estructural, ni integral, ni progresiva", *Revista de Economía Institucional* 18, 34, 2016, pp. 173-200. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n34.11>

Es *integral* si cubre los gobiernos local y nacional. Las reformas tributarias en Colombia se realizan sin la debida coordinación entre finanzas nacionales y locales. Se suele olvidar que el contribuyente es el mismo, y que hay efectos cruzados entre impuestos nacionales y locales. Por ejemplo, si el impuesto al patrimonio aumenta, las familias se pueden atrasar en el pago del predial. Una reforma integral consideraría en forma explícita estas interacciones.

Y es *progresiva* si la tarifa aumenta a medida que crece la base gravable. En una visión global la progresividad también incluye los subsidios. En este caso, progresividad significa que, con respecto a sus ingresos, las personas pobres reciben más subsidios que los ricos. El balance final en términos de equidad resulta de comparar el coeficiente de Gini antes y después de la política fiscal (entendida como el balance neto de impuestos y subsidios). Este enfoque, que subyace al informe de la Comisión, no se desarrolla, sino que apenas se menciona.

La primera sección del artículo plantea la relación entre desigualdad y tributación, y la siguiente discute el significado de la progresividad. La tercera aborda el tema de la competitividad. La cuarta sección analiza la concepción de la Comisión sobre los impuestos locales y su relación con la tributación nacional.

DESIGUALDAD Y TRIBUTACIÓN

En el análisis de la desigualdad, en los últimos años se han presentado varios diagnósticos que coinciden en la conclusión básica: la riqueza se está concentrando y la lucha contra la desigualdad debe ser una prioridad en la agenda de los gobiernos. Esta conclusión tiene validez a nivel internacional y también en el contexto colombiano. El asunto es tan relevante que es uno de los tres ejes del plan de desarrollo *Todos por un nuevo país: equidad, paz y educación* (República de Colombia, 2015).

Comenzamos con esta frase de Oxfam:

La desigualdad económica crece rápidamente en la mayoría de los países. *La riqueza mundial está dividida en dos: casi la mitad está en manos del 1% más rico de la población, y la otra mitad se reparte entre el 99% restante.* El Foro Económico Mundial considera que esta desigualdad supone un grave riesgo para el progreso de la humanidad. *La desigualdad económica extrema y el secuestro de los procesos democráticos por parte de las élites son demasiado a menudo interdependientes.* La falta de control en las instituciones políticas produce su debilitamiento, y los gobiernos sirven abrumadoramente a las élites económicas en detrimento de la ciudadanía de a pie. *La desigualdad extrema no es inevitable, y puede y debe revertirse lo antes posible* (Oxfam, 2014, cursivas añadidas).

Del diagnóstico de Oxfam destacamos tres afirmaciones relacionadas con la polarización, el secuestro de la democracia, y la posibilidad de cambiar la situación actual.

La *polarización* se expresa en la concentración de la riqueza en manos del 1% y del 1%. Estos grupos minoritarios tienen cada vez más peso porque su participación en la riqueza mundial va en aumento. Las largas series históricas de Piketty (2013) muestran que el ritmo creciente de acumulación de la riqueza en manos de un pequeño número de personas es una tendencia inherente a la dinámica del capitalismo. La asimetría de la tasa anual de rentabilidad del capital ($r = 5\%$) contrasta con la del producto per cápita ($g = 1.5\%$). La brecha ($r - g$) se agudiza a medida que pasa el tiempo. Y, con razón, dice Oxfam: “Desde el inicio del presente siglo, la mitad más pobre de la población mundial sólo ha recibido el 1% del incremento total de la riqueza mundial, mientras que el 50% de esa ‘nueva riqueza’ ha ido a parar a los bolsillos del 1% más rico” (2016, 3).

El *secuestro* de los gobiernos. Los ricos capturan el Estado, y lo ponen a su servicio¹. Valdría la pena examinar, dice Oxfam, la paradoja de las sociedades que eligen a través de la regla de las mayorías. Habría que explicar por qué las mayorías escogen gobiernos que se dejan cooptar por la minoría del 1% y del 1%.

Quizás lo más grave del diagnóstico de Oxfam es la falta de decisión para contrarrestar la tendencia a la concentración. El último informe (2016) es más dramático que el de 2014. “En 2015, sólo 62 personas poseían la misma riqueza que 3.600 millones (la mitad más pobre de la humanidad). No hace mucho, en 2010, eran 388 personas” (ibíd., 3).

Colombia tiene uno de los coeficientes de Gini más altos de América Latina. Y esto se agrava porque la política fiscal no altera la distribución del ingreso. La comparación entre el índice de Gini antes y después del balance neto subsidios e impuestos, que se muestra la gráfica 1, debería causar preocupación.

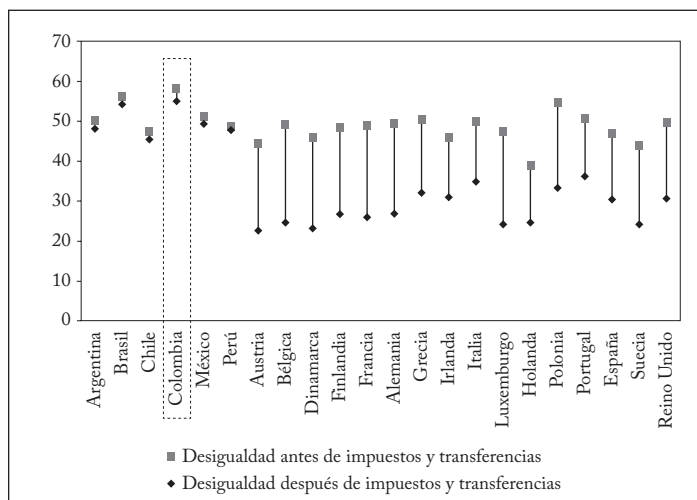
La gráfica muestra la diferencia entre *ingreso bruto* (antes de impuestos y subsidios) e *ingreso disponible* (después de impuestos y subsidios). El *ingreso disponible* (Y_d) es el ingreso menos los impuestos más los subsidios: $Y_d = Y - T_{N,D} + S_{N,D}$, donde Y es el ingreso inicial, $T_{N,D}$ representa los impuestos, tasas, contribuciones, etc., de los órdenes nacional (N) y local (D), $S_{N,D}$ corresponde a los subsidios (nacionales y locales). Y_d resulta de la combinación de impuestos y subsidios. Si la política fiscal es progresiva el Gini del ingreso disponible (Y_d^c) debe

¹ Para el caso colombiano, ver Revéiz (2007; 2014) y Garay et al. (2009).

ser menor que el del ingreso inicial (Y^C). Una política fiscal progresiva intenta mejorar las condiciones de vida de las personas, y ello se logra si los subsidios y los impuestos son progresivos. Busca que los subsidios favorezcan a los pobres, y los impuestos castiguen a los ricos. Se sigue, entonces, que los impuestos tienen un impacto clarísimo en la distribución del ingreso y de la riqueza.

Gráfica 1

Índice de Gini antes y después del balance impuestos y subsidios



Fuente: cálculos de la OCDE. La gráfica se presentó durante la discusión de la reforma tributaria de 2012 (Cárdenas, 2012).

En los países europeos el balance entre impuestos y subsidios altera en forma sustantiva la distribución del ingreso. En Austria el Gini pasa de 0,45 a 0,21, es decir, la combinación de impuestos y subsidios mejora notablemente la distribución del ingreso. En Bélgica el cambio es algo mayor, el Gini se reduce de 0,50 a 0,24. En Europa los impuestos y los subsidios son progresivos, de modo que la política fiscal es concebida para favorecer a los más pobres. En la parte izquierda de la gráfica se incluyen algunos países latinoamericanos: es claro que la política fiscal no reduce el Gini.

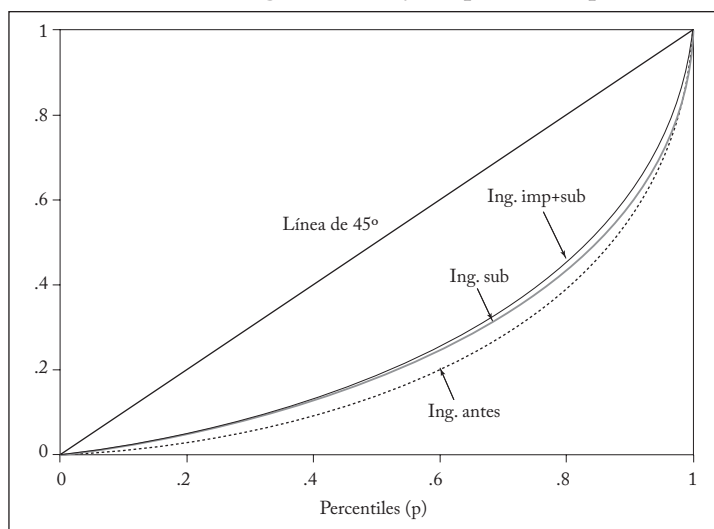
En Colombia el Gini prácticamente no cambia, es decir, no hay una política distributiva que mejore el ingreso disponible de los pobres². Dicho de otra manera, los subsidios se les vuelven a quitar vía impuestos. Por ejemplo, si un hogar pobre recibe subsidios a través

² En un estudio realizado para Bogotá, Gallego et al. (2015) llegan a una conclusión similar: el Gini después de impuestos y subsidios es similar al que existía antes de impuestos y subsidios.

de un programa como Nuevas Familias en Acción es factible que al pagar impuestos como el IVA revierta al Estado una cantidad igual o mayor que el monto de sus subsidios. Si la visión estructural corresponde al balance entre impuestos y subsidios, el ingreso disponible sería la mejor expresión de esta relación. El resultado estructural se refleja en el ingreso disponible. Las evaluaciones usuales de la política fiscal no miran el conjunto de la relación. Los estudios sobre Familias en Acción analizan la evolución de los subsidios pero no consideran los impuestos.

Gráfica 2

Curvas de Lorenz, ingreso antes y después de la política fiscal, Bogotá 2011



Fuente: Gallego (2014, 20).

La gráfica 2, que presenta las curvas de Lorenz del ingreso (antes y después de impuestos y subsidios) en Bogotá, ayuda a entender el significado de la equidad. Incluye los subsidios de educación, servicios públicos domiciliarios, fondos de ahorro y vivienda, y salud. Las curvas de Lorenz del ingreso se modifican muy poco antes y después de la política fiscal. El Gini muestra una pequeña reducción. En Bogotá sucede algo similar a lo que pasa en el país (gráfica 1); es claro entonces que la política fiscal no altera la distribución del ingreso. El Gini antes y después de los subsidios de servicios públicos no cambia, se mantiene en 0,55. Los subsidios de salud lo reducen de 0,55 a 0,52. Los subsidios de educación también lo disminuyen, de 0,55 a 0,53.

El IVA lo aumenta de 0,55 a 0,56. Estas variaciones se compensan y, al final, la distribución del ingreso no se altera.

En el informe de la Comisión hay una asimetría entre el diagnóstico y las propuestas. Acepta que el balance final sobre la equidad resulta de comparar impuestos y subsidios, pero olvida este principio y termina reduciendo el análisis de la equidad al marco de los ingresos. El mandato de la Comisión es restringido, así que deja por fuera los subsidios. Esta asimetría no permite tener una visión estructural, y por ello sus mensajes terminan siendo muy débiles a pesar de las bondades del diagnóstico (Bonilla y González, 2016). La Comisión reconoce que la desigualdad en el país es muy alta.

Colombia ha presentado tradicionalmente elevados índices de pobreza y uno de los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso del mundo, lo que exige esfuerzos de parte de la política fiscal para producir mejoras en las condiciones de vida de los más desfavorecidos (Comisión de Expertos, 2015, 6).

Y, de manera más explícita:

no gravar los dividendos y otorgar altos beneficios al ahorro financiero, se refleja en bajas tasas de tributación promedio en los segmentos de mayores ingresos, que reciben principalmente este tipo de rentas de capital (ibíd., 27).

Según la Cepal (2012), en América Latina la tributación no mejora en forma significativa la distribución del ingreso porque: a) las tasas efectivas son muy inferiores a las legales, b) son proporcionales en vez de progresivas, c) el impuesto de renta tiene numerosas exenciones y d) hay alta la evasión.

La gráfica 3 muestra que en Colombia el ingreso gravable disminuye a medida que se es más rico. Las numerosas deducciones y exenciones terminan reduciendo la tarifa efectiva.

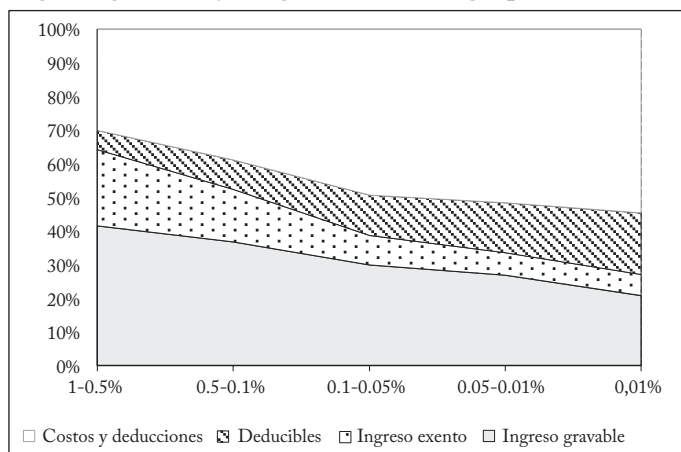
La gráfica 4 permite contrastar las tendencias de los ingresos gravable y exento a medida que se avanza hacia niveles superiores de ingreso. En el grupo de personas que están en el 1 por 10.000, el ingreso gravable es inferior al 10%.

La Comisión de Expertos reconoce la validez de este diagnóstico y cita varias veces el estudio de Alvaredo y Londoño (2014). Pero en sus conclusiones no se atreve a proponer que en el margen aumenten los impuestos para el 1%, el 1‰, el 1 por diez mil, el 1 por cien mil y el 1 por millón.

De acuerdo con las estimaciones del Ministerio de Hacienda (2015, 199), las exenciones y los descuentos fueron de \$6,7 billones en 2014. Espitia (2014) diferencia las *deducciones*, los *ingresos no constitutivos de renta* y las *rentas exentas*. De acuerdo con sus cálculos, las *deduccio-*

Gráfica 3

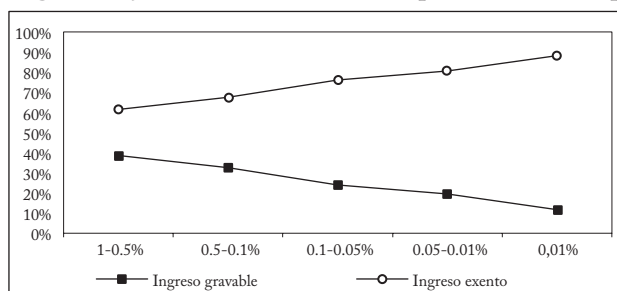
Ingreso gravable y no gravable de los grupos más altos, Colombia 2010



Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 178).

Gráfica 4

Ingreso sujeto estrictamente al impuesto de renta personal, Colombia 2010



Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 175).

nes fueron de \$367 billones en 2012³. Los *ingresos no constitutivos de renta* llegaron a \$34,5 billones, que si se liquidaran a la tarifa del 33% representarían un gasto tributario de \$11 billones. Las *rentas exentas* fueron de \$9,3 billones, que corresponden a un gasto tributario de \$3 billones. El gasto tributario de los *ingresos no constitutivos de renta* y de las *rentas exentas* sería, entonces, de \$14 billones. Este valor es mucho mayor que los \$3,5 billones estimados por la Comisión de Expertos (2015, 30).

En el estudio de ONU Habitat (López y Carrera, 2014) se insiste en que la distribución del ingreso de América Latina es muy desigual.

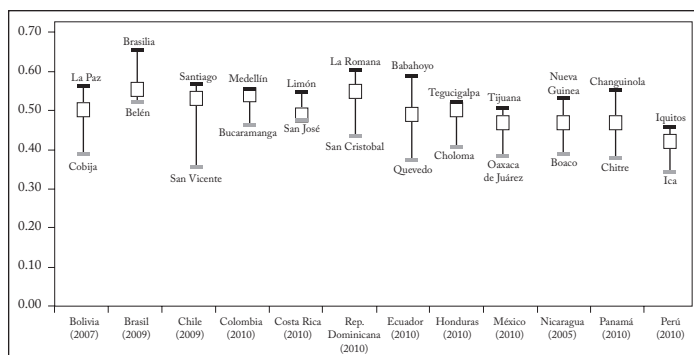
³ El 50% de ellas corresponde a *gastos operacionales administrativos*, el 23% a *gastos operacionales de ventas* y el 27% a *otras deducciones* (servicios públicos, fletes, seguros, impuestos, etc.).

Allí se compara el Gini de 284 ciudades de 18 países de la región. Los autores muestran que, dentro de los países, los coeficientes de Gini de las ciudades son diferentes. Este resultado es interesante porque muestra que las ciudades tienen cierto margen de maniobra y pueden modificar la distribución.

La gráfica 5 muestra los coeficientes de Gini de algunas ciudades. En cada país se escoge la ciudad con el más alto y el más bajo. Hay grandes diferencias en algunos países. En Chile, por ejemplo, la ciudad con el Gini más bajo es San Vicente (0,35) y la más desigual es Santiago (0,58). En todos los países las ciudades se ven afectadas por las políticas tributarias del orden nacional. No obstante, algunas logran que la distribución sea relativamente más equitativa, como Bucaramanga en Colombia. La diferencia entre Bucaramanga y Medellín es notoria. En el estudio de López y Carrera no se propone una hipótesis que ayude a explicar las diferencias dentro de cada país.

Gráfica 5

Variación de la desigualdad del ingreso en ciudades del mismo país
Varios años



Nota: el eje vertical representa el coeficiente de Gini. El punto blanco es el Gini urbano nacional; el negro, la ciudad con el Gini más alto; y el gris, la ciudad con el Gini más bajo.

Fuente: López y Carrera (2014, 6).

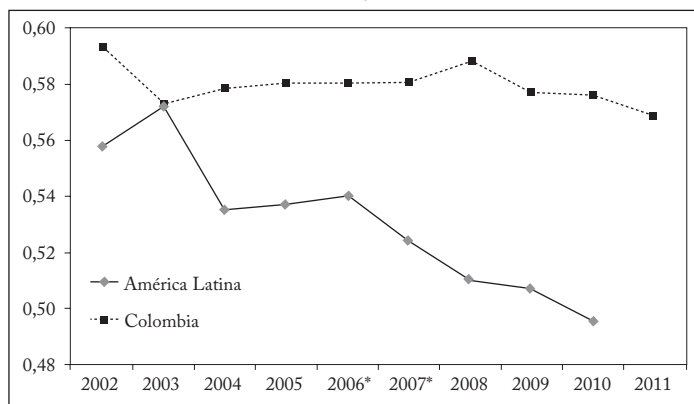
La gráfica 6 muestra la evolución del Gini en Colombia y en América Latina entre 2002 y 2011. Mientras que en el resto del continente ha disminuido, en Colombia sigue siendo muy alto y no se ha reducido. Es necesario tener presente que el Gini de la gráfica corresponde a la distribución del ingreso y que la fuente son las encuestas de hogares. Piketty (2013) muestra que el impacto de la concentración del ingreso se reduce en forma significativa cuando se considera únicamente la información de las encuestas de hogares. Y advierte que la distribución

del ingreso laboral de los hogares no capta las grandes desigualdades de la sociedad.

Londoño (2012) muestra que gran parte de los estudios sobre la desigualdad del ingreso en Colombia se basan en encuestas de hogares, que no captan la concentración de la riqueza. Las encuestas de hogares no captan el ingreso de los ricos porque la muestra no los alcanza a incluir. Hay rechazos explícitos a responder al encuestador. Además, los ejercicios estadísticos posteriores a las encuestas tienden a eliminar los valores extremos para minimizar el sesgo. Las encuestas de hogares truncan el ingreso. En Colombia el decil 10, el más alto, tiene un ingreso promedio de \$12 millones mensuales por hogar. Las encuestas de hogares no incluyen a los ricos ni a los ultra-ricos, como los llama Londoño.

Gráfica 6

Índice de Gini en Colombia y América Latina, 2002-2011



Fuente: cálculos de la OCDE. La gráfica se presentó durante la discusión de la reforma tributaria de 2012 (Cárdenas, 2012).

Cuando se va más allá de la encuesta de hogares, y se analiza la concentración de la riqueza, el Gini sería considerablemente más alto. La inequidad en la distribución de la tierra es significativa, y el Gini es 0,87. El coeficiente también sería muy alto si se considerara la concentración de la tenencia de acciones y de otros activos.

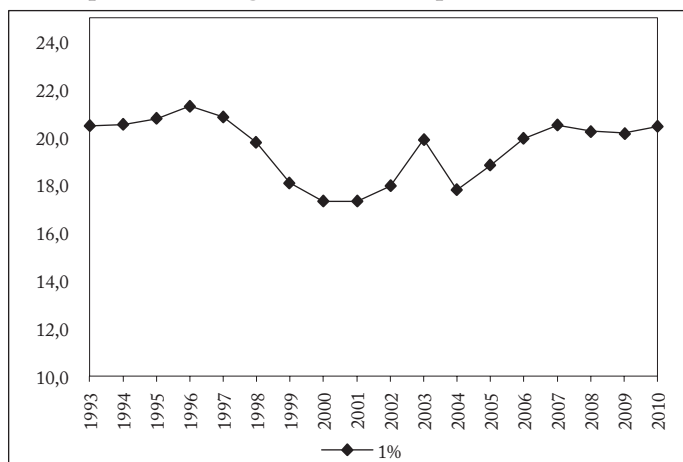
Alvaredo y Londoño (2014) comparan la distribución del ingreso que resulta de las encuestas de hogares con la que se deriva de las estadísticas fiscales (Dian). Mientras que con encuestas de hogares el 1% más rico posee el 13,5% del ingreso, con datos fiscales el porcentaje se eleva al 20,1%, en 2010. De acuerdo con la gráfica 7, entre

1993 y 2010, el 1% de la población concentra entre el 20% y el 22% del ingreso. Esta cifra resulta de los datos fiscales.

En Colombia no se utiliza la declaración de renta para estimar la concentración del ingreso y de la riqueza. La Dian debería informar de manera periódica el estado de la concentración de la riqueza. La Bolsa de Colombia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac) deberían hacer un ejercicio similar.

Gráfica 7

Participación del ingreso del 1% superior, 1993-2010



Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 165).

En la gráfica 8, que compara a Colombia con Argentina, España, Suecia y Estados Unidos, se observa que la concentración es muy alta⁴.

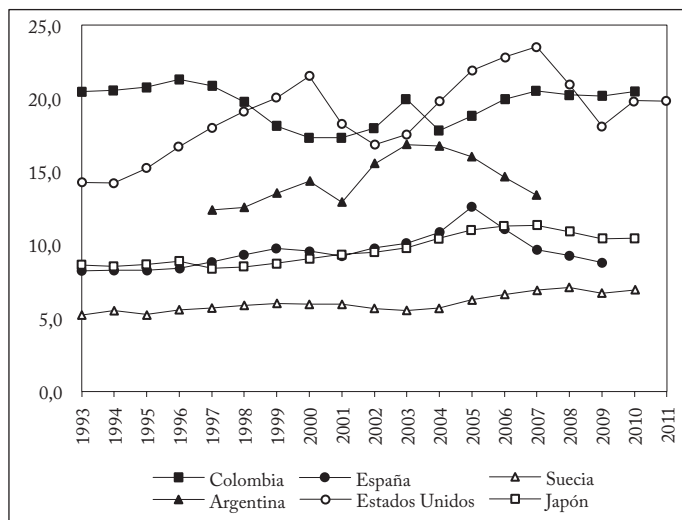
Las gráficas anteriores tienen una característica novedosa: hacen explícita la situación del 1%. En el texto de Piketty se precisa, además, la participación del 1%. El seguimiento del 1% y del 1% es una novedad en el análisis de la distribución, pues antes se solía tener como referencia los quintiles y los deciles, y no los centiles. Y estos percentiles tienen más sentido cuando se presta atención a la riqueza. Los ejercicios analíticos de la distribución del ingreso deben centrar la atención en las personas que están en la escala superior de la pirámide porque permiten examinar las características de este grupo minoritario y el origen de los recursos.

La Cepal (2015) también considera necesario examinar la concentración del ingreso tomando como referencia el 1% más rico. Además,

⁴ Londoño (2012, 20) presenta la serie para la mayoría de los países entre 1905 y 2010.

Gráfica 8

Participación del ingreso del 1% superior en Colombia, Argentina, España, Suecia y Estados Unidos, 1993-2010



Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 169).

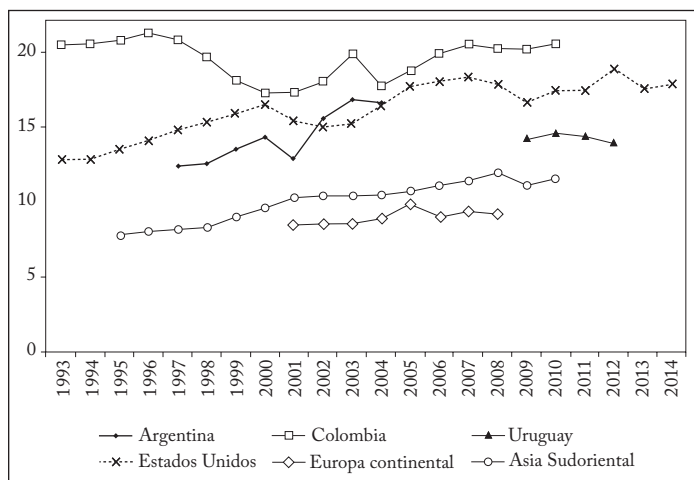
muestra la necesidad de ir más allá de las encuestas de hogares e incluir la información sobre los activos y la riqueza. Entre los países que se incluyen en la gráfica 9, Colombia es el que tiene la mayor concentración. Europa continental tiene la menor concentración. Allí el 1% posee menos del 10% del ingreso.

A medida que se pasa del 1% al 1‰, al uno por diez mil, al uno por cien mil y al uno por millón, la concentración va aumentando. Por ello el grueso de la tributación debe estar en los hombros de unos pocos. De modo que no tiene mucho sentido la molestia de la Comisión de Expertos porque la tributación se concentre en unos pocos.

Los más ricos son rentistas y dueños de capital. El cuadro 1 muestra las comparaciones del percentil más alto. Casi el 60% del 0,001% son rentistas de capital y menos del 12%, empleados o trabajadores por cuenta propia. Esta distribución es diferente a la de Estados Unidos, donde aumenta la remuneración de los directivos, y pesan menos las rentas de capital. Por tanto, los individuos de muy alto ingreso son rentistas y capitalistas. Este panorama es diferente de lo que ocurre en la mayoría de países desarrollados, donde la concentración aumentó porque se elevó la remuneración de los ejecutivos, mientras que en Colombia la cima de la distribución está formada mayoritariamente por los dueños del capital (Alvaredo y Londoño, 2014).

Gráfica 9

Participación del ingreso del 1% más rico, 1993-2004
(Porcentaje del ingreso total)



Fuente: Cepal (2014, 15).

Cuadro 1

Participación de cada ocupación dentro del 1% superior, Colombia 2010

Fractiles	Empleados	Propietarios de capital	Finca raíz	Construcción	Otros
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
P99-99,5	48,13	9,71	9,94	1,39	30,83
P99,5-99,9	39,90	10,49	9,26	1,60	38,75
P99,9-99,95	26,68	14,63	9,12	2,44	47,13
P99,95-99,99	19,72	20,60	8,77	2,72	48,19
P99,99-99,999	14,45	33,00	8,32	2,65	41,58
P99,999-100	11,42	57,09	4,33	3,15	24,02

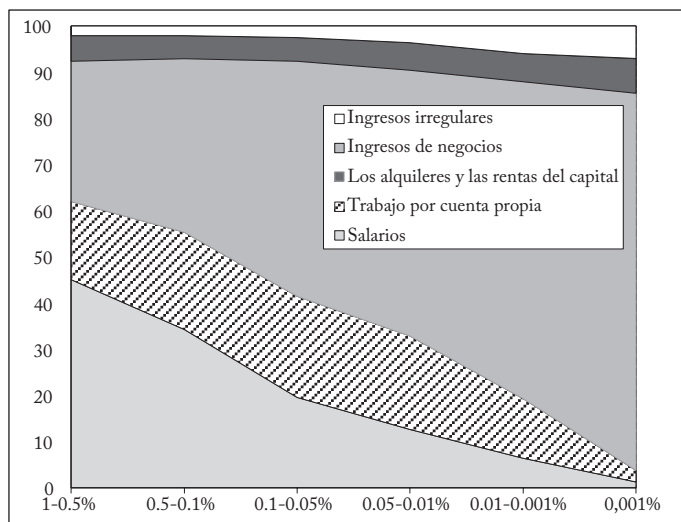
Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 168).

La gráfica 10 muestra la composición del ingreso de los grupos superiores en 2010. La participación de los salarios cae a medida que se asciende en la escala de ingresos, y solo representa el 1,2% del ingreso del 0,001% más alto. Los ingresos por cuenta propia también caen con el ingreso: son apenas el 2,6% del ingreso de este 0,001%. En cambio, los arrendamientos y rentas de capital constituyen la porción más importante de la parte superior de la distribución. Para Piketty esta es una forma de rentismo. Los economistas de los siglos XIX y XX siempre hicieron la distinción entre empresarios y rentistas. Para ellos la actividad empresarial no se debía castigar con impuestos progresivos. En caso de recurrir a los impuestos, su estructura debía ser proporcional. Nunca progresiva. El tratamiento impositivo que

se debía dar a los rentistas era muy distinto. El impuesto a la renta diferencial debía ser radical. George llegó incluso a proponer que el impuesto a la renta diferencial fuera del 100%. Los rentistas no son necesarios para la sociedad. Este debate resurgió a raíz de la publicación en inglés del libro de Piketty. Se sostiene que no se deben aumentar los impuestos a los empresarios sino a los rentistas. El problema es que esta distinción es difícil de hacer en la práctica, ya que numerosos empresarios son también rentistas.

Gráfica 10

Composición de los ingresos del 1% superior por fuente, Colombia, 2010



Fuente: Alvaredo y Londoño (2014, 168).

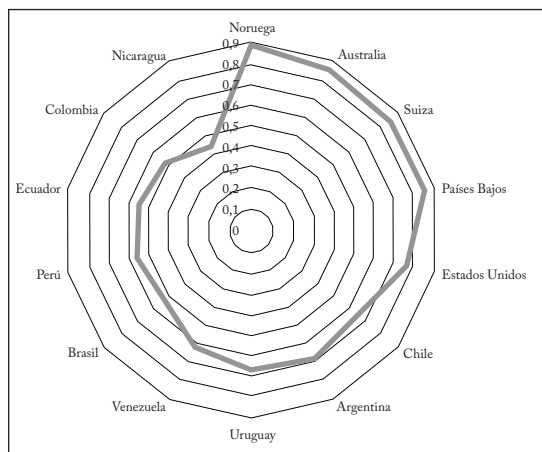
Desde la perspectiva tributaria, cuando los impuestos son progresivos, es evidente que la minoría debe pagar relativamente más. En la discusión nacional se ha dicho que la tributación es inadecuada porque el peso recae en los hombros de unos pocos. Este argumento descalifica la progresividad del sistema impositivo. Las quejas de los ricos que, como dice Oxfam, capturan al Estado, se han traducido en un aumento desproporcionado de las exenciones. Destacamos tres posibles fuentes de exenciones: a) los ingresos no constitutivos de renta. Este grupo incluye ahorros para vivienda, pensiones, una gran fracción de las ganancias de capital y donaciones; b) las deducciones relacionadas con la inversión; c) los dividendos y el 25% de los salarios⁵.

⁵ En una encuesta que hizo *El Colombiano* en julio de 2014, Londoño dice: “El impuesto de renta de personas naturales hace poco para reducir la desigualdad en Colombia. La carga del impuesto sobre la renta es muy baja en el extremo

Cuando la concentración del ingreso en las comparaciones internacionales se incluye, los resultados no son favorables para el país. En los informes de desarrollo humano es significativo el cambio en el índice de desarrollo humano (IDH) cuando se incluyen medidas de desigualdad (PNUD, 2011). En las últimas comparaciones internacionales (PNUD, 2014, 185), el país reduce su puntaje del IDH en 26,7% cuando se considera la desigualdad.

La gráfica 11 muestra claramente la pésima ubicación del país cuando el IDH se corrige por desigualdad. Es evidente, entonces, que la desigualdad en Colombia es un grave problema, con una marcada diferencia respecto de los demás países. Como se ve en la gráfica 1, la tributación es fundamental para alterar la distribución.

Gráfica 11
Rango en el IDH, incluida la desigualdad



Fuente: PNUD (2014), elaboración propia.

La *presión fiscal* (impuestos como porcentaje del PIB) es relativamente baja en Colombia, como se observa en el cuadro 2. En 2011 era de un 2,4% (incluida la seguridad social), mientras que en Argentina era del 38%, en Brasil del 38,3% y en los países de la OCDE del 41%. Estas comparaciones muestran que el nivel de tributación es muy bajo en el país. No es cierto, entonces, que los impuestos sean altos.

superior de la distribución, aunque, en teoría, el impuesto se estructure en torno a unas tasas progresivas comparables a los promedios de la OCDE. En la práctica, la erosión de la base tributaria se debe a una multiplicidad de exenciones fiscales legales, incluso sin tener en cuenta los efectos de la evasión: alrededor del 60% de los ingresos declarados son tratados como no gravables y esta fracción aumenta con el rango. Así, los ultra-ricos tienen solo un 10% de sus ingresos considerados como gravables. El resto queda virtualmente exento”.

Esta apreciación ha hecho carrera sin que se haya demostrado. La presión fiscal apenas llega a la mitad de la de los países de la OCDE⁶.

Cuadro 2

Ingresos tributarios en América Latina y el Caribe, 33 países
(Porcentaje del PIB)

País	Ingresos tributarios sin seguridad social		Ingresos tributarios con seguridad social		Ingresos totales	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011
<i>Grupo 1</i>						
Argentina	18,1	27,4	21,5	34,9	23,0	38,0*
Brasil	23,0	26,0	30,1	34,8	32,5	38,3*
Uruguay	14,6	18,6	22,5	26,5	27,4	29,0
<i>Grupo 2</i>						
Bolivia	16,3	20,4	17,9	22,1	26,7	34,5
Costa Rica	12,6	14,4	18,9	22,0	21,3	24,1
Chile	16,9	18,9	18,2	20,2	21,9	24,6
Ecuador	8,9	14,4	10,1	20,1	19,0	31,2
Nicaragua	11,2	15,2	13,5	19,0	16,8	21,8
Colombia	11,6	16,2	14,0	18,1	17,7*	22,4*
Panamá	9,6	11,3	16,0	17,8	24,6	24,3
Perú	12,4	15,3	14,1	17,0	17,0	19,4
Paraguay	9,3	12,1	12,5	16,1	18,1	21,7
Honduras	13,8	15,0	14,3	15,8	16,2	18,3
El Salvador	10,2	13,9	12,4	15,5	14,2	17,1
<i>Grupo 3</i>						
Haití	7,9	13,1	7,9	13,1	8,2	14,3
Guatemala	10,5	10,9	12,4	12,8	14,1	13,6
República Dominicana	11,2	12,7	11,3	12,8	13,3	13,5
Venezuela	12,9	11,9	13,6	12,5	20,9	23,0
México	10,1	9,7	11,9	11,4	17,4*	19,5*
<i>El Caribe</i>						
Suriname	22,2	32,4	...	...	29,8	43,0
Trinidad/Tobago	21,4	29,2	...	...	25,4	33,0
Barbados	25,6	27,4	...	...	27,5	29,1
Dominica	20,8	23,9	...	...	27,6	29,9
Jamaica	22,5	23,4	...	...	26,1	26,1
Belice	17,2	23,4	...	...	26,1	28,0
San Vicente y las Granadinas	20,2	22,2	...	...	25,3	26,5

* Estimaciones

Fuente: Cepal (2013, 12).

PROGRESIVIDAD

La Constitución de 1991 estableció la progresividad como fundamento del sistema tributario y desde entonces todas las reformas dicen ser progresivas. Estas declaraciones nada tienen que ver con la realidad de la tributación en el país, que sigue siendo regresiva.

La *progresividad* y la *equidad* tienen significados muy diversos, y en el lenguaje tributario son términos ambiguos. Desde nuestra perspectiva, la equidad tiene que ver con la distribución del ingreso y de la riqueza. Un sistema tributario es equitativo si reduce la concentración

⁶ Hernández (2014) examina en detalle la evolución de la presión fiscal en Colombia y analiza los determinantes estructurales de sus cambios en el tiempo.

del ingreso y de la riqueza. En este contexto son relevantes las medidas de desigualdad, como el coeficiente de Gini, que si se toma como referencia se avanza en equidad cuando este disminuye. La equidad no depende únicamente de los impuestos. La manera de hacer el gasto y distribuir los subsidios también incide en el nivel de concentración. Cuando se conjugan los impuestos y el gasto tiene sentido hablar del *impacto equidad de la política fiscal*, ya que esta incluye los ingresos y el gasto⁷. El significado de la equidad se expresa en las gráficas 1 y 2. La combinación de impuestos y subsidios es equitativa si la curva de Lorenz de los ingresos se desplaza hacia adentro. Es decir, si el Gini antes de impuestos y subsidios (Y^G) es mayor que después de impuestos y subsidios (Yd^G), así

$$\left[\begin{array}{l} Y^G > Yd^G \rightarrow \text{equidad} \\ Y^G = Yd^G \rightarrow \text{neutro} \\ Y^G < Yd^G \rightarrow \text{inequidad} \end{array} \right]$$

Las gráficas 1 y 2 muestran que desde el punto de vista de la equidad los sistemas fiscales de la Nación y de Bogotá tienden a ser neutros.

Esta definición de equidad no coincide con las de *equidad vertical* y *equidad horizontal*, que son muy utilizadas en la literatura fiscal. Las nociones de *equidad horizontal* y *equidad vertical* provocan confusión porque aun si se cumplen los postulados de sus definiciones, el resultado final puede no ser equitativo.

La *equidad horizontal* significa que agentes económicos similares deben tributar de igual manera; así, el impuesto debe ser igual para las personas que tienen el mismo ingreso. Y *equidad vertical* quiere decir que agentes económicos diferentes deben tributar de distinta manera. Así, cuando se tienen ingresos diferentes, los impuestos también deben serlo. La *equidad vertical* implica al menos dos nociones de progresividad (*débil* y *fuerte*). La progresividad es débil cuando la tarifa crece con el nivel de ingreso, a un ritmo cada vez menor. La progresividad es fuerte si la tarifa crece con el ingreso y, además, si los aumentos marginales son crecientes.

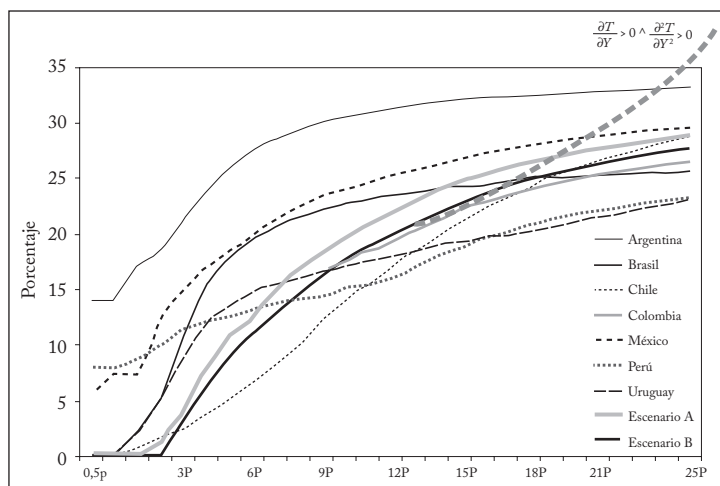
Si la tarifa (T) depende del ingreso (Y) —o de otra base gravable como el avalúo— la *progresividad débil* sería $\frac{\partial T}{\partial Y} > 0 \wedge \frac{\partial^2 T}{\partial Y^2} < 0$. La primera derivada es positiva y la segunda negativa. La *progresividad fuerte* se puede expresar como $\frac{\partial T}{\partial Y} > 0 \wedge \frac{\partial^2 T}{\partial Y^2} > 0$. En Colombia y en América Latina la estructura del impuesto de renta responde a los criterios de progresividad débil. En Europa predominan los sistemas de progresividad

⁷ El estudio de la CGR (1994) propone un método para evaluar la equidad que incluye los impuestos y el gasto. Ver también Gallego et al. (2015) y Gallego (2014).

fuerte. Cuando la progresividad es fuerte la distribución del ingreso mejora más que cuando es débil. Se puede decir, entonces, que la progresividad fuerte contribuye a la equidad (reduce la concentración del ingreso o de la riqueza) más que la progresividad débil.

Gráfica 12

Tarifa promedio del impuesto de renta



Notas: el eje horizontal representa el número de veces el salario promedio y el eje vertical la tarifa. Fuente: Comisión de Expertos (2015, 50). Al diseño original se le añadió la curva exponencial (línea punteada gruesa).

La gráfica 12 muestra las tarifas promedio del impuesto de renta en América Latina. Además de presentar la secuencia de la tarifa en Colombia, la Comisión propone escenarios para modificarla (escenarios A y B). En todos los casos, la estructura tarifaria corresponde a la progresividad débil ($\frac{\partial T}{\partial Y} > 0 \wedge \frac{\partial^2 T}{\partial Y^2} < 0$), ya que los cambios de la tarifa se reducen a medida que el ingreso aumenta.

Los escenarios que la Comisión propone para Colombia tienen cuatro características. La primera consiste en ampliar la base, de tal forma que ingresos por debajo de 3P (3 veces el salario promedio) comiencen a tributar. La segunda diferencia es una atenuación de la pendiente de la tarifa en el rango anterior a 5P. La tercera es un incremento de la tarifa máxima, acercándola al 28%. Y la cuarta característica es la conservación de la progresividad débil en los dos escenarios (A y B).

Si la Comisión realmente hubiese aceptado el diagnóstico de Piketty, habría podido proponer una estructura tarifaria con progre-

sividad fuerte. Esta opción es nuestra, y la representamos con la línea punteada, donde la progresividad sí es fuerte: $(\frac{\partial T}{\partial Y} > 0 \wedge \frac{\partial^2 T}{\partial Y^2} > 0)$.

La progresividad y la equidad tienen mayor relevancia cuando el sistema tributario responde a la *capacidad de pago* y no al *beneficio*. Si el criterio determinante es la capacidad de pago, las personas contribuyen de acuerdo con su ingreso y su riqueza. La tarifa del impuesto se fija según la capacidad de pago del contribuyente. Cuando el criterio es el *beneficio* se busca que haya una relación entre el pago y el beneficio recibido. En este caso, se hace referencia a tasas y tarifas y no a impuestos. El principio del beneficio se emplea en los peajes, el pago de servicios públicos, etc.⁸. En Colombia se han introducido criterios de equidad a las tarifas de servicios públicos. Los estratos 1, 2 y 3 reciben subsidios, y los estratos 5 y 6 hacen contribuciones. El estrato 4 es neutro porque paga una tarifa igual al costo medio; para los estratos 1, 2 y 3 es inferior al costo medio y para los estratos 5 y 6 superior al costo medio.

A veces se utiliza la noción de *sacrificio*, y el sistema tributario es equitativo si iguala el sacrificio entre contribuyentes. Esta noción es muy ambigua si el sacrificio se asocia al sentimiento de cada persona. Es más clara cuando se supone que el sacrificio va disminuyendo en el margen a medida que aumenta el nivel de ingreso (Bentham, 1793). Cobrar un impuesto de un millón de pesos a un rico es menos doloroso que cobrárselo a una persona pobre. Aunque todos los contribuyentes paguen la misma proporción de su ingreso (10%, p. ej.), el sacrificio de cada persona es distinto. Para las personas de mayores ingresos, un impuesto del 10% no implica dejar de consumir o de satisfacer necesidades básicas. En cambio, para los pobres, ese porcentaje puede reducir su consumo de bienes fundamentales.

Desde el punto de vista de la equidad, entendida como la diferencia entre Y^G y Y^{dG} , las definiciones de equidad horizontal y vertical son muy parciales por dos razones. Primera, solo se refieren a los ingresos y no contemplan el gasto. Segunda, se deben fijar criterios para diferenciar la capacidad tributaria de dos personas con igual ingreso pero necesidades muy distintas. Con razón, Arrow dice que no basta que el gobierno trate a los ciudadanos de la misma manera.

Los beneficios que recibe el individuo de un determinado gasto del gobierno dependen de las características de la persona. Por esta razón es ambigua la norma según la cual el gobierno debe tratar a los ciudadanos de la misma manera; el mismo gasto en diferentes individuos no produce beneficios iguales para todos (Arrow, 1971, 409).

⁸ Sobre las modalidades de la tributación, ver Hernández (2005; 2014).

De otra manera, Vickrey (1947) expresa la misma preocupación de Arrow. Un sistema fiscal equitativo debe considerar la situación específica de la unidad familiar.

COMPETITIVIDAD

El efecto de los tributos sobre la competitividad es uno de los temas de mayor discusión. Desde el punto de vista lógico es claro que los impuestos no deberían tener un impacto negativo sobre la productividad y la competitividad. En la visión de Keynes, que parece haberse olvidado, los impuestos favorecen la dinámica empresarial porque la inversión y los servicios públicos se reflejan en una mayor productividad. Gracias a los impuestos la sociedad puede tener buenas vías, seguridad, educación, salud, etc. Y esos bienes públicos se reflejan en mayores niveles de eficiencia. Esta visión de largo plazo ha perdido relevancia frente a las visiones miopes que asocian mayores impuestos con menores ganancias.

Cuadro 3

Factores problemáticos para hacer negocios en Colombia, 2014-2015
(Porcentaje)

Corrupción	19,3	Baja educación de los trabajadores	4,6
Infraestructura inadecuada	14,3	Falta de capacidad innovadora	3,2
Burocracia ineficiente	12,2	Inestabilidad política	3,0
Regulación tributaria	8,8	Bajo nivel ético de los trabajadores	2,7
Crimen y robos	7,7	Inestabilidad del gobierno (golpes)	1,6
Tarifas de impuestos	7,5	Deficiencias del sistema de salud	1,4
Acceso a crédito	6,6	Inflación	1,3
Regulación laboral	5,0	Regulación cambiaria	0,7

Fuente: Schwab (2014, 159).

El cuadro 3 muestra en orden de importancia los factores que según el informe del Foro Económico Mundial obstaculizan los negocios en el país. Dos se relacionan con los impuestos: regulación tributaria y tarifas. Su incidencia negativa es de un 8,8% y un 7,5%. Pero su peso es mucho menor que el de la corrupción (19,3%), la infraestructura inadecuada (14,3%) y la ineficiencia de la burocracia (12,2%).

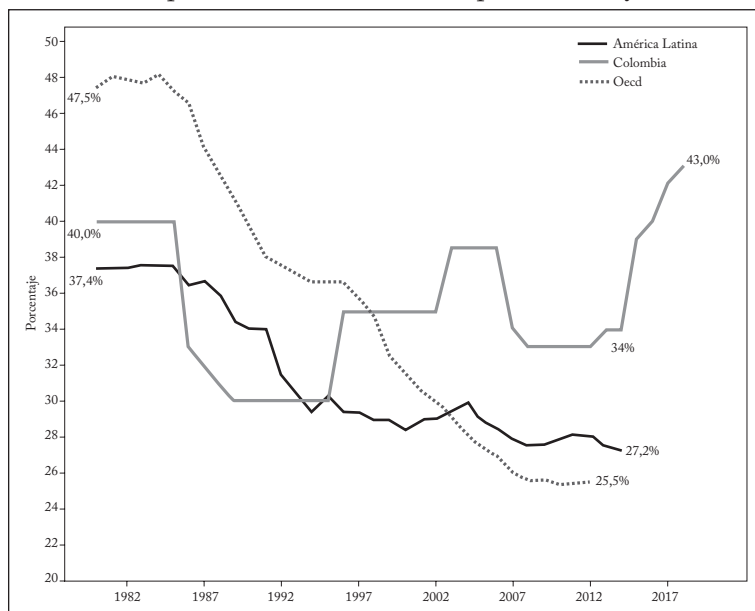
Si los impuestos terminan alimentando la burocracia o una burocracia ineficiente es claro que no se cumplen los tres postulados de la secuencia keynesiana: más impuestos, mayor inversión pública y aumentos de productividad.

En varios apartes, la Comisión de Expertos insiste en que la tributación de las empresas es muy alta. Repite varias veces que el mayor

peso de los impuestos de renta recae sobre las empresas y no sobre los hogares, y que este desbalance perjudica la competitividad. Y muestra que la tarifa del impuesto de renta de las empresas en Colombia es mayor que en América Latina y en los países de la OCDE (gráfica 13).

Gráfica 13

Tarifa del impuesto de renta de las empresas, incluyendo CREE



Fuente: Comisión de Expertos (2015, 63).

La gráfica representa los impuestos *nominales* y no los *efectivos*. La tasa efectiva es mucho menor. Según la Comisión de Expertos (2015, 70), las tasas efectivas son: sector agropecuario 5,5%, minas 27,9%, industria manufacturera 26,9%, electricidad y gas 29,5%, distribución de agua 20,6%, construcción 11,2%, comercio 39,1%, transporte 36,6%, alojamiento 8,8%, información y comunicaciones 43,5%, finanzas y seguros 21,6%⁹. Espitia (2016) calcula una tributación efectiva de las empresas de un 2,4% de los ingresos operacionales. Cuando se tienen en cuenta estas tarifas efectivas, los valores serían cercanos a los de los países de América Latina en el mejor de los casos, y la diferencia no es tan grande como la que indica la gráfica 13.

Recordemos que las exenciones son numerosas; además, su propósito no es claro pues no forman parte de una estrategia de desarrollo.

⁹ En el informe no hay una explicación detallada de la metodología que se utilizó para estimar las tarifas nominal y efectiva.

Es comprensible que en situaciones específicas se exima a ciertas empresas del pago de algunos impuestos. Pero esa decisión debe hacer parte de un proyecto articulado. El desorden de las exenciones existentes muestra que no hay una visión de mediano y largo plazo.

La Comisión cree que las tarifas nominales altas perjudican la competitividad. De nuevo, esta visión es miope. Insistimos en que, a diferencia del enfoque de la Comisión, el argumento keynesiano es contundente: mayores impuestos, mejor educación de los jóvenes, mayor eficiencia en el trabajo profesional y, con ello, mayor productividad y competitividad de las empresas.

El sustrato académico de la argumentación de la Comisión proviene de estudios como el de Gómez et al. (2014)¹⁰, cuyos autores miden la *carga tributaria* mediante la *tasa efectiva de tributación* (TET) —la relación entre el monto de impuestos que paga una empresa y su utilidad bruta—: $TET = \frac{\text{total impuestos}}{\text{utilidades brutas}}$. Para estimar el impuesto total, suman renta, industria y comercio, timbre, propiedad raíz, derechos sobre instrumentos públicos, pagos de valorización, turismo, tasa por utilización de puertos, vehículos, espectáculos públicos, cuotas de fomento, IVA no descontable, contribuciones de seguridad social (el 36,6% del rubro de sueldos administrativos y pagos operacionales), gravamen a los movimientos financieros (4‰), patrimonio, multas y descuentos¹¹. Según este ejercicio, la TET promedio estaría entre el 52,2% y el 59,6%. Según los autores, “un nivel considerablemente alto en términos internacionales” (ibíd., 7). Para la pequeña empresa la TET sería del 98,7% al 117,9%. En vista de estos porcentajes tan altos, la conclusión es evidente: “ningún país de América Latina tiene un gravamen sobre el patrimonio de las dimensiones y alcance como el que pesa sobre el sector productivo en Colombia” (ibíd., 19). Estas cifras son muy elevadas. Y el porcentaje de la TET de la pequeña empresa es tan alto que el negocio sería inviable.

Después de calcular el costo de uso del capital¹², los autores estiman que un incremento del 1% en la TET reduciría la inversión en un 0,52% del PIB, lo que tendría implicaciones negativas para el

¹⁰ El estudio sigue la metodología de Steiner (2014) que, a su vez, se basa en Hall y Jorgenson (1967).

¹¹ “Dadas las limitaciones de información, este rubro se incluye de forma agregada y, por lo tanto, contiene también otros gastos que no entran estrictamente dentro de la carga tributaria de las empresas, como procesos judiciales, actividades cívicas y costos de ejercicios anteriores” (Gómez et al., 2014, 7).

¹² El costo de uso del capital (C) se define como $C = \frac{P^I}{P} \left(i + \delta - \frac{\Delta P^I}{P^I} \right) \frac{1-\tau_z}{1-\tau}$, donde P^I es el índice de precios de los bienes de capital, P el índice de precios del productor, δ la tasa de depreciación, $\frac{\Delta P^I}{P^I}$ la inflación de los bienes de inversión, τ la tasa efectiva de tributación de las empresas, z el valor presente de las deducciones por depreciación e i la tasa nominal de interés.

empleo y el crecimiento. Para ellos es preferible aumentar el IVA que los impuestos a las empresas.

El ejercicio de Gómez et al. tiene varios problemas: a) mezcla impuestos nominales y efectivos. La estimación de las contribuciones asociadas a la nómina es una cifra teórica. Los rubros de impuestos en el balance de las empresas no son idénticos a los pagos efectivos; b) las multas no son impuestos; c) el 4‰ no debería sumar porque su naturaleza es muy diferente a la de los otros impuestos, y su volumen no tiene relación con la utilidad de las empresas sino con sus operaciones financieras. Además, el texto no aclara cómo se imputa el valor a cada empresa; d) la estimación del impacto de los impuestos depende de cómo se calcule el costo del capital, el cual es muy sensible a los supuestos que se adopten para estimar variables como la depreciación y la tasa de interés (Steiner, 2014); e) la TET de Gómez et al. se debe comparar con la tarifa efectiva que, como anota la Comisión de Expertos (2015, 70), es muy baja. En la realidad los impuestos no parecen perjudicar el aparato productivo. Hay fenómenos de otra índole que afectan negativamente la competitividad de las empresas.

IMPUESTOS LOCALES (DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS)

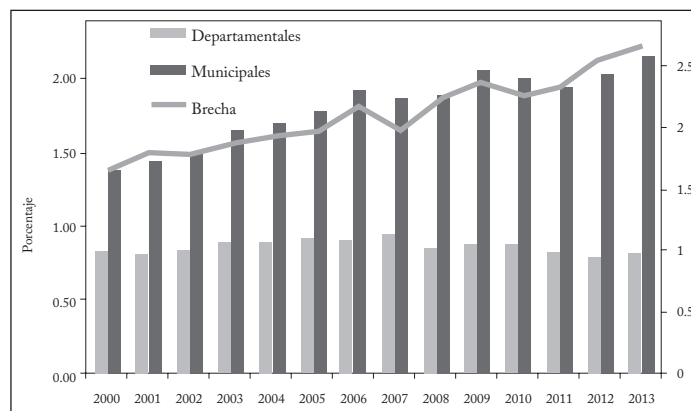
Como ya señalamos, una reforma es *integral* si abarca los gobiernos nacional y local. La Comisión de Expertos menciona el tema pero no lo desarrolla suficientemente. De su diagnóstico destacamos dos aspectos: la fragilidad fiscal de los departamentos y el atraso de los catastros municipales.

La gráfica 14 muestra la tendencia de los impuestos municipales y departamentales entre 2000 y 2013. El comportamiento de los municipios es más dinámico que el de los departamentos y la brecha se está ampliando. La gráfica muestra que la estructura fiscal de los departamentos es muy débil. En palabras de la Comisión de Expertos, “el crecimiento de los tributos municipales ha sido significativamente más dinámico que el de los tributos departamentales”. Como se observa en la gráfica, entre 2000 y 2013, los ingresos tributarios de los municipios pasaron del 1,3% al 2,15% del PIB. En los departamentos se han mantenido alrededor del 0,8%-0,9% del PIB. La brecha entre ambos se va ampliando a favor de los municipios. En 2000, los tributos municipales eran 1,7 veces los departamentales, y en 2013 la diferencia era de 2,7 veces.

Cuando se observa la gráfica es claro que las finanzas municipales tienen más potencialidades que las departamentales. Los recursos de los municipios están asociados a la dinámica del suelo y de la urba-

Gráfica 14

Brecha entre impuestos municipales y departamentales



Nota: la línea continua es la diferencia entre los municipios y los departamentos.

Fuente: Comisión de Expertos (2015, 127).

nización. Las posibilidades aumentan con el tamaño del municipio, de modo que las ciudades grandes y medianas pueden recaudar un gran volumen de ingresos. La Ley 388 de 1997 ha sido determinante en este proceso.

Las posibilidades fiscales de las aglomeraciones las capta bien el teorema George-Hotelling-Vickrey propuesto por Vickrey (1977), quien combina sus aportes con los de George y Hotelling (González, 2013). El teorema dice que *la dinámica de la aglomeración genera los beneficios suficientes para financiar sus costos*. En palabras de Vickrey:

En una economía de ciudades eficientemente organizadas y en un estado de competencia perfecta, la renta de la tierra (calculada como el costo marginal social de tener una propiedad) generada por la aglomeración urbana, y que es fruto de las actividades con economías de escala al interior de la ciudad, será igual a los subsidios requeridos para que estas actividades vendan sus productos a precios equivalentes a sus costos marginales (Vickrey 1977, 345).

El teorema se puede expresar así: $\frac{\partial R}{\partial d} = \frac{\partial S}{\partial d}$, donde $\frac{\partial R}{\partial d}$ es la renta marginal (R) del suelo derivada de la aglomeración y $\frac{\partial S}{\partial d}$ el costo marginal de los servicios (S) necesarios para mantener la dinámica de aglomeración. La variable d , una *proxy* del espacio urbano, representa el área del suelo en una localización determinada. En términos sencillos se podría interpretar como todas las formas que adquiere la *dinámica urbana*. Una de ellas es la *distancia*, una manera de medir el efecto localización. El teorema muestra que debe haber equilibrio entre la renta del suelo y los servicios que ofrece la ciudad.

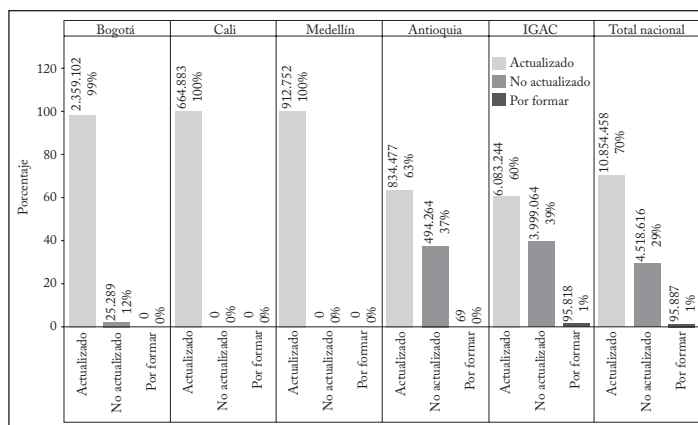
La situación de los departamentos es muy distinta de la de los municipios. Su estructura fiscal es muy débil. Sus fuentes de ingresos son dispersas (13 impuestos) y nada dinámicas. Los recursos provienen principalmente del consumo (de cerveza, licores, cigarrillos), de la sobretasa a la gasolina y de las loterías. En los últimos años los departamentos tuvieron acceso a las regalías, y ello mitigó temporalmente las necesidades de financiación.

El departamento debería jugar un mayor papel en el ordenamiento del territorio y en la articulación de los proyectos municipales. Para lograr este y otros propósitos se requiere modificar la estructura fiscal, de tal modo que los ingresos crezcan y no estén sometidos a los vaivenes de la coyuntura. Las alternativas que propone la Comisión de Expertos son tímidas e insuficientes: “aumentar gradual pero significativamente el impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco, revisar la estructura de los impuestos a la cerveza y los licores, y evaluar detalladamente la posibilidad y conveniencia de introducir un impuesto sobre las bebidas azucaradas”. Estas medidas no tocan la estructura fiscal de los departamentos, y no son modificaciones sustantivas. El país está en mora de hacer una gran transformación del régimen departamental, que redefina sus funciones y sus fuentes de ingresos. Entre algunas alternativas se podría pensar, por ejemplo, en que los departamentos tengan participación en el predial. Y para ello es indispensable dar tres pasos: 1) actualizar los catastros. La Comisión de Expertos estima que el 30% de los predios tiene el catastro desactualizado; 2) aumentar la tarifa efectiva, que en algunas regiones no llega al 2%, a pesar de que la tarifa nominal pueda ser del 8%; 3) para los municipios pequeños se debe crear una instancia de cobro nacional, ya que el poder político de sus concejales es muy débil frente al de los grandes terratenientes.

Para que la potencialidad fiscal de los municipios se consolide, es necesario actualizar los catastros. Como se observa en la gráfica 15, las tres ciudades que tienen catastro autónomo y no dependen del Igac (Bogotá, Cali y Medellín) tienen una actualización catastral del 100%. Antioquia también tiene catastro autónomo, pero el retraso es del 37%. En conjunto, el 39% del catastro que depende del Igac está desactualizado.

En el plan de desarrollo *Todos por un nuevo país* (República de Colombia, 2015) se reconoce la conveniencia de integrar el catastro y el registro. No obstante las buenas intenciones, el Igac aún carece de los recursos necesarios para actualizar los catastros y modernizar la información geo-referenciada. La actualización y la confiabilidad

Gráfica 15
Estado de la actualización catastral, 2014



Fuente: Comisión de Expertos (2015, 162).

del catastro tienen una relación directa con un mercado de tierras eficiente, de modo que el catastro es mucho más que un instrumento fiscal. Su propósito es más amplio, porque se trata de un sistema de información de tierras indispensable para el desarrollo social y para consolidar el mercado del suelo rural.

El tema del catastro debió ocupar un lugar más destacado en las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Este es uno de los temas centrales de la organización fiscal del país. Su desactualización está acompañada de una baja tarifa. Esta combinación tiene una incidencia negativa en las finanzas de los municipios, sobre todo de los medianos y pequeños. La modernización del Igac es una necesidad urgente que se sigue aplazando. La Comisión avanza en el diagnóstico pero no propone soluciones para que los catastros se actualicen y, sobre todo, para que no se evada el pago. La capacidad institucional de los municipios medios y pequeños es muy débil, y sus autoridades locales no están en capacidad de exigir el pago; por ello, el cobro se debería hacer desde una instancia nacional.

CONCLUSIONES

Los propósitos de la Comisión de Expertos son ambiciosos. Busca que la reforma tributaria sea estructural, integral y equitativa, pero no precisa el significado de cada término. Hemos propuesto una definición de cada término. La naturaleza estructural tiene que ver con el conjunto de la política fiscal, entendida como la síntesis de los

impuestos y de los subsidios. La integralidad la entendemos como la armonización de los impuestos locales y nacionales. Y la equidad está relacionada con el enfoque estructural. La política fiscal es equitativa si el Gini del ingreso disponible (el ingreso después de impuestos y subsidios) es menor que el del ingreso inicial (antes de impuestos y subsidios).

En su diagnóstico, la Comisión destaca la relevancia del saldo neto entre impuestos y subsidios, pero no desarrolla el tema. Reconoce que la política fiscal no está alterando la distribución del ingreso. Y pese a esta constatación, no propone alternativas para mejorar la equidad con medidas que incidan en el conjunto de la política fiscal. La Comisión termina reduciendo la discusión sobre progresividad al aspecto tributario. Reconoce que el ingreso y la riqueza están muy concentrados, pero no se atreve a proponer una tarifa del impuesto de renta que sea progresiva.

La Comisión reconoce el problema de los tributos locales. Señala el atraso del predial, pero se queda corta en las alternativas. Las potencialidades del predial son enormes, y este aspecto debería ser más explícito en sus recomendaciones. El informe destaca la fragilidad fiscal de los departamentos, y en este caso las recomendaciones son también muy tímidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Alvarado, F. y J. Londoño. "Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010", *Economía Institucional* 16, 31, 2014, pp. 157-194.
2. Arrow, K. "A utilitarian approach to the concept of equality in public expenditure", *Quarterly Journal of Economics* 85, 3, 1971, pp. 409-415.
3. Bentham, J. "Manual de economía política" [1793], W. Stark., ed., *Escritos económicos. Jeremy Bentham*, 1952, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp. 29-72.
4. Bonilla, E. y J. I. González. "Las propuestas tributarias de la Comisión de Expertos", *Razón Pública*, 22 de febrero de 2016.
5. Bonilla, R. et al. "Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público", Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, Bogotá, Ministerio de Hacienda, mimeo, 2015.
6. Cárdenas, M. *Reforma tributaria 2012*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, diapositivas, 2012.
7. Cepal. *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Bogotá, Cepal, 2012.
8. Cepal. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago, Cepal, 2013.
9. Cepal. *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago, Cepal, 2015.
10. Contraloría General de la Republica. *Política fiscal y equidad en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo-CGR, 1994.

11. Espitia J. “Beneficios tributarios y evasión fiscal. Elementos para el debate en Colombia”, Red de Justicia Fiscal de América Latina, 31 de julio de 2014.
12. Espitia J. “La propuesta de reforma tributaria estructural. Elementos para la discusión (II)”, *Caja de Herramientas* 483, 19 de febrero de 2016.
13. Gallego J. “Efecto redistributivo de la política social en Bogotá. Subsidios en servicios públicos domiciliarios”, SDP, *Memorias Seminario Estratificación*, Bogotá, mimeo, 2014, pp. 13-20.
14. Gallego, J. et al. *Subsidios y contribuciones. Balance financiero de los hogares bogotanos*, Bogotá, Universidad del Rosario-SDP, 2015.
15. Garay, L. J. et al. *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*, Bogotá, Transparencia por Colombia, mimeo, 2009.
16. Gómez, H. et al. *La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia*, Bogotá, Consejo Privado de Competitividad, Consejo de Empresas Americanas, Cámara de Comercio Colombo Americana-Fedesarrollo, mimeo, 2014.
17. Gonzalez J. I. “El teorema George-Hotelling-Vickrey”, *Bogotá: las políticas públicas y la ciudad*, Bogotá, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2013, pp. 35-50.
18. Hall, R. y D. Jorgenson. “Tax policy and investment behavior”, *American Economic Review* 57, 3, 1967, pp. 391-414.
19. Hernández, I. *Teoría y política fiscal*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
20. Hernández, I. *Economía política de la tributación en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2014.
21. Londoño, J. *Income and wealth at the top in Colombia: An exploration of tax records 1993-2010*, disertación de maestría, Escuela de Economía de París, 2012.
22. López, E. y J. Carrera, coords. *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, ONU Habitat-CAF-Avina, 2014.
23. OXFAM. *Gobernar para las elites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, Londres, Oxfam, 2014.
24. OXFAM. *Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración del poder para frenar la desigualdad extrema*, Londres, Oxfam, 2016.
25. Piketty, T. 2013. *El capital en el siglo XXI*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2014.
26. PNUD. *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011*, Bogotá, PNUD, 2011.
27. PNUD. *Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*, Nueva York, PNUD, 2014.
28. República de Colombia. *Texto conciliado al Proyecto de Ley 200 de 2015 Cámara, 138 de 2015 Senado, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un Nuevo País”*, Bogotá, Gobierno Nacional, 2015.
29. Revéiz, E. *El Estado-lego y la fractura social*, Bogotá, ACCE-CCRE, 2007.

30. Revéiz, E. “Holoarquía y oligarquía en la corrupción, la captura y la cooptación el Estado”, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, *Controversia actual sobre teoría y políticas económicas*, Bogotá, Aurora, 2014, pp. 143-178.
31. Schwab, K., ed. *The global competitiveness report 2014-2015*, World Economic Forum, Ginebra, 2014.
32. Steiner, R. “Taxation and economic growth in Colombia”, IDB working paper No. IDB-WP-493, Nueva York, 2014.
33. Vickrey W. *Agenda for progressive taxation* [1947], Nueva York, Ronald, 1971.
34. Vickrey W. “The city as a firm”, M. Feldstein y R. Inman, eds., *The economics of public services*, Londres, Macmillan, 1977, pp. 334-343.