Imprimir

Antecedentes

El Gobierno nacional presenta necesidades de ingresos tributarios adicionales ante la crisis de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, no tiene en su agenda una reforma tributaria progresiva e incluyente que racionalice los beneficios fiscales otorgados en favor de las personas naturales- PN con mayores ingresos y patrimonio, ni promueva la lucha contra la evasión y la elusión tributarias, ni tampoco contemple una estrategia para reducir sustancialmente las cuentas por cobrar de la DIAN. Elementos del Estatuto Tributario y de la Administración Tributaria que se analizan a continuación.

De nuevo el análisis muestra la conveniencia, si no la necesidad ineludible, de avanzar en una desagregación del decil 10 de las PN con mayores ingresos hasta detallar el 1% y el 0.1% de las PN con ingresos más altos, tanto por su decisiva participación en el total de ingresos y en el recaudo total del Impuesto a la Renta de las PN declarantes, como por realizar cambios importantes en la Tarifa Efectiva al interior del decil 10 según sub-deciles debido a la existencia de tratamientos tributarios preferenciales que benefician especialmente a las PN con los mayores ingresos en el país.

Distribución de Beneficios Tributarios del Impuesto a la Renta de las PN

Los siguientes análisis tienen como base los Ingresos Brutos declarados ante la DIAN en el año 2018, ordenados por deciles, sub-deciles del decil 10 (1 por ciento) y sub-deciles del sub-decil 10 del decil 10 (1 por mil) según nivel de ingreso.

Entre los rasgos distintivos a destacar se encuentran:

(i) La relación que existe entre el total de la Renta Líquida Gravable declarada y el total de Ingresos Brutos es descendente con el aumento del nivel de ingreso, al irse reduciendo progresivamente la Base Gravable a medida que aumentan los ingresos, desde cerca de un 66% para las PN de los deciles 1 y 2 según nivel de Ingreso Bruto, a un 41% para las PN de los deciles 7 y 8, a un 18% para las PN del decil 10, a un 33% de los sub-deciles 1 y 2 del

decil 10, a un 24% de los sub-deciles 7 y 8 del decil 10, a un 8% para las PN del sub-decil 10 del decil 10, al 9% para las PN de los sub-deciles 7 y 8 del sub-decil 10 del decil 10 y hasta un 5% para el 1 por mil de las PN con ingresos más altos en el país (Cuadro 1). Esa diferencia viene dada por los tratamientos fiscales diferenciales dados mediante los Ingresos No Constitutivos de Renta, Rentas Exentas y Descuentos Tributarios, lo que muestra que los tratamientos tributarios preferenciales tienen un *claro sesgo en pro de las PN con ingresos más elevados.*

Cuadro 1. Total Renta Líquida Gravable / Ingresos Brutos en 2018 (%)

Decil	Todas las PN	Sub-Decil Decil 10	Sub-Decil Sub-Decil 10 Decil 10
1	74	35	16
2	62	34	15
3	55	33	15
4	53	32	13
5	50	31	12
6	46	30	11
7	43	26	10
8	39	23	8
9	38	19	7
10	18	8	5
Total	**31**	**18**	**8**

Fuente: DIAN: Cálculos de los autores.

(ii) El pago del Impuesto a la Renta se concentra en los deciles con mayores ingresos. El decil más alto de ingresos concentra el 67%; el 1 por ciento el 21% y el 1 por mil el 6%. Sin embargo, el peso específico del Impuesto a la Renta respecto al correspondiente Ingreso Bruto va disminuyendo. Así, por ejemplo, para el decil 9 de Ingresos Brutos el Impuesto a la Renta pagado representa el 3.8% del respectivo Ingreso Bruto, mientras que para el decil 10 equivale al 3.4%, para el 1 por ciento al 2.2% y apenas al 1.6% para el 1 por mil de las PN con mayores Ingresos Brutos (Cuadro 2). Ello es otra expresión evidente del *trato tributario preferencial en favor de las PN con mayores ingresos* en el país.

Cuadro 2. Distribución del Impuesto a la Renta de Personas Naturales y su relación al Ingreso Bruto según nivel de Ingreso en 2018 (%)						
	TOTAL IMPUESTO A LA RENTA			Total Impuesto a la Renta / Total Ingreso Bruto		
Decil	Todas las PN	Sub-Decil Decil 10	Sub-Decil Sub-decil 10 Decil 10	Todas las PN	Sub Decil Decil 10	Sub Decil Sub Decil 10 Decil 10
1	0.0	4.1	5.6	0.0	4.3	3.7
2	0.2	4.5	5.7	0.3	4.5	3.4
3	0.4	5.2	6.5	0.3	4.7	3.5
4	0.4	5.9	6.3	0.3	4.8	3.0
5	0.9	6.8	7.1	0.5	4.9	3.0
6	2.2	8.2	7.7	1.0	5.2	2.8
7	4.1	8.9	8.4	1.6	4.7	2.6
8	7.4	10.7	9.0	2.2	4.5	2.2
9	17.6	14.8	11.3	3.8	4.3	1.9
10	66.8	30.8	32.2	3.4	2.2	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	2.6	3.4	2.2

Fuente: DIAN: Cálculos de los autores.

(iii) La distribución promedio del pago del Impuesto a la Renta de las PN es: 68% bajo el rubro de Rentas de Trabajo y Pensiones, 31% bajo el rubro de Rentas de Capital y no Laborales y 1% bajo el de Dividendos. Esa distribución se mantiene para las PN del decil 10, mientras que para el 1 por ciento de las PN con mayores ingresos dichas proporciones son 44%, 54% y 2%, respectivamente, y para el 1 por mil de las PN con ingresos más altos del 33%, 63% y 4%, respectivamente. Ante el hecho de que las Tarifas al Impuesto a la Renta de PN son mayores para las Rentas Laborales que para las Rentas de Capital y no Laborales, se ratifica *un trato tributario preferencial a las PN con mayores ingresos* porque la proporción de sus Rentas de Capital y No Laborales en sus Ingresos Brutos llegan casi hasta duplicar (en el caso del 1 por mil con Ingresos más elevados) la correspondiente incluso a la de las PN del decil 10 de Ingresos.

(iv) Complementariamente a lo anterior, los coeficientes de concentración Gini de los Ingresos Brutos antes y después (Ingreso disponible) de aplicarse las Tarifas Nominales del Impuesto a la Renta establecidas en el Estatuto Tributario resultarían ser de 0.5833 y 0.5230 para el conjunto total de PN declarantes en el año gravable 2017 (declaraciones presentadas en 2018 ante la DIAN), de 0.532 y 0.501 para el uno por ciento (1%) de las PN con mayores

Ingresos Brutos, y de 0.4897 y 0.4848 para el uno por mil (1 x 1000) de los declarantes más ricos. La literatura conoce la diferencia entre estos dos coeficientes de Gini como el indicador de Reynolds-Smolensky, que captura el efecto redistributivo y representa la separación entre la curva de Lorenz del Ingreso Bruto, en este caso, antes y después de Impuestos a la Renta.

En marcado contraste, el coeficiente Gini de Ingresos antes y después de aplicarse las Tarifas Efectivas (incluidos los tratos preferenciales tributarios establecidos en el Estatuto Tributario) permanece prácticamente inalterado para el conjunto de las PN declarantes en el año gravable 2016 (Garay y Espitia, 2019, capítulo 3)[1].

Al compararse el comportamiento de los índices Gini antes y después del Impuesto a la Renta de las PN de acuerdo con las Tarifas Nominales y con las Tarifas Efectivas se encuentra cómo los beneficios tributarios incluidos en el Estatuto Tributario son causantes directos de la regresividad observada en la práctica por el Impuesto a la Renta efectivamente declarado y pagado. Ello porque tal comparación aisla debidamente los efectos exógenos diferentes a las Tarifas Nominales y Efectivas que pudieran afectar a los Ingresos de las PN, al tratarse de un análisis comparativo contrafáctico/contrafactual del tipo *ceteris paribus*: “todos los demás factores diferentes a las Tarifas permanecen constantes”.

(v) Complementariamente, al calcular la diferencia entre el coeficiente de Gini de los Ingresos Brutos antes de impuestos y el Gini después de impuestos manteniendo el orden de los ingresos (Cuasi-Gini de los impuestos), se obtiene el conocido índice de Kakwani. Cuando el valor del índice de Kakwani es menor que cero se trata de un impuesto regresivo, mientras que entre más positivo sea el índice, *ceteris paribus*, mayor es la progresividad del impuesto.

En el caso de la Tarifa Nominal del Impuesto a la Renta de PN aplicada al Ingreso Bruto declarado para el año 2017, se observa que las diferencias entre el Gini y el Cuasi-Gini fueron de 0.2151 para todas las PN, de 0.0498 para el uno por ciento (1%) de las PN con mayores Ingresos y de -0.0241 para el uno por mil (1×1000) de las PN con los Ingresos más elevados.

Ello ratificaría la *existencia de un impacto redistributivo* del Impuesto a la Renta a las Tarifas

Nominales del Impuesto a la Renta para el conjunto de las PN declarantes, pero con la *presencia de un impacto ligeramente regresivo* para el caso del uno por mil de las PN con ingresos más altos.

(vi) Consecuencia de todo lo anterior, resulta suficientemente comprobado en términos analíticos y empíricos la *existencia* de un significativo *sesgo en pro de las PN con mayores ingresos* y la *ausencia de un impacto redistributivo* según las Tarifas Efectivas del Impuesto a la Renta de las PN declarantes en el país.

A diferencia sustancial, sobresale el *impacto efectivamente redistributivo* de acuerdo con la Tarifas Nominales (excluidos los tratamientos/beneficios tributarios previstos en el Estatuto Tributario) del Impuesto a la Renta de las PN.

Así, entonces, es de concluir rigurosamente sobre el evidente *carácter progresivo* del Impuesto a la Renta de las PN a las Tarifas Nominales, en claro contraste con el caso del Impuesto a la Renta de las PN a las Tarifas Efectivas aplicadas.

Aproximación al cálculo de la evasión y la elusión fiscal del Impuesto de Renta de las PN con base en la Encuesta de Ingresos y Gastos del DANE

1. Características de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares

El DANE realizó la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), entre julio de 2016 y julio de 2017, a 87.201 hogares. Esta encuesta tiene por objeto capturar información sobre las fuentes de los ingresos y la distribución de los gastos de los hogares colombianos. Con base en esta fuente de información se elaboran las cuentas de los hogares en el Sistema de Cuentas Nacionales y se estiman las líneas de pobreza y pobreza extrema del país, entre otros.

La ENPH se llevó acabo en todo el territorio nacional. La muestra fue diseñada de modo que cuenta con representatividad estadística a nivel tanto nacional como de las áreas urbana y rural. Los datos relacionados con la Encuesta de ingresos y gastos, el DANE los muestreó a

nivel mensual para ilustrar el comportamiento presupuestal de las Unidades de Gasto.

Un elemento a destacar es que mientras el valor de los Ingresos Fiscales reportados por las personas naturales a la DIAN fue de $368.5 billones en 2017, la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH) reportó $387.6 billones (Cuadro 3). Una comparación al interior de los deciles, muestra que el decil 10 reporta en las declaraciones de renta $188 billones y en la ENPH $153 billones.

Cuadro 3. Distribución del Ingreso total mensual y del Gasto total mensual según deciles por Ingreso total mensual de las Unidades de gasto

Deciles de hogares	Total de hogares (miles)	Ingreso total (millones $)	Gasto total (millones $)
Total nacional	**14,350**	**32,297,036**	**27,396,886**
Decil 1	1,435	375,208	942,537
Decil 2	1,435	829,809	1,180,934
Decil 3	1,435	1,168,076	1,449,111
Decil 4	1,435	1,484,139	1,667,464
Decil 5	1,435	1,833,088	1,909,837
Decil 6	1,435	2,275,461	2,213,216
Decil 7	1,435	2,842,336	2,558,054
Decil 8	1,435	3,650,875	3,086,691
Decil 9	1,435	5,107,886	3,967,374
Decil 10	1,436	12,730,159	8,421,667

Fuente: DANE.

Ahora bien, dado que la muestra cuenta con representatividad estadística a nivel nacional y que en la base de datos se especifican los respectivos factores de expansión, se decidió trabajar con los microdatos de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH), para poder comparar los datos de la ENPH con los de la DIAN. En primer lugar, se encuentra que en 369 encuestas (cerca de 3000 hogares, que equivalen a un 21% de los hogares encuestados) aparecen registrados con ingresos nulos, con un valor de cero pesos ($0), aunque en todos ellos sí se registran gastos que oscilan entre $66 mil y $7 millones 500 mil, lo que implica algún tipo de inconsistencia para cerca de un 21% de los hogares encuestados con las consecuentes implicaciones sobre la confianza estadística de algunas de las estimaciones que puedan realizarse con base en la ENHP. De igual manera, en otros cuantos

hogares se observa unos gastos superiores a los ingresos registrados. Esta es una crítica muy frecuente en la literatura especializada a nivel internacional y nacional respecto a las encuestas de Ingresos y Gastos, al haberse constatado comúnmente que tienden a subestimar los ingresos.

2. Una estimación aproximada de la evasión y la elusión del Impuesto a la Renta de PN

Habiéndose estimado los Ingresos anuales de los hogares y con el objeto de realizar una aproximación a la evasión fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales se le aplicó a cada uno de los tipos de Ingresos las respectivas tarifas nominales establecidas en el Estatuto Tributario, encontrándose que el recaudo potencial del Impuesto sobre la Renta podría encontrarse en alrededor de entre $29 y $36 billones en 2017, dependiendo si se ponderan los ingresos por el nivel de gastos o no.

Si se relaciona el Impuesto de Renta declarado ante la DIAN con estos estimativos de Ingresos según la ENPH se tiene que un *proxy* del nivel de evasión y elusión fiscal por concepto del Impuesto a la Renta de las PN podría oscilar entre el 27% y el 32%, en promedio, y con un nivel estimado cercano al 29% para el decil 10 de las PN con mayores ingresos. Este estimativo se ubicaría dentro del rango de las estimaciones realizadas por organismos como el FMI, la CEPAL, la DIAN y algunas otras fuentes como la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria.

Situación de la Administración Tributaria

La DIAN presenta en sus estados financieros de 2019 una muy elevada cuantía de cuentas por cobrar (CxC): $23 billones, que resulta ser casi el triple del recaudo esperado en la última reforma tributaria. Buena parte de las CxC se concentran en los impuestos pilares de la tributación en Colombia: Impuesto al Valor Agregado ($9.4 billones) e Impuesto sobre la Renta y Complementarios ($6.0 billones) y Sanciones($8.0 billones).

Ello constituye una evidencia contundente sobre un punto focal al que ha de prestársele primordial atención para ser solucionado efectivamente como un aporte significativo a los

requerimientos tributarios del Gobierno nacional de cara a un plan de reconstrucción ante la crisis social y económica generada por la pandemis del COVID-19 en el país (Cuadro 4).

Cuadro 4. Cuentas por Cobrar por parte de la DIAN (Billones de $)

	CUENTAS POR COBRAR	**23,352,255**
1.3.05	**IMPUESTOS POR COBRAR VIGENCIA ACTUAL**	**17,114,692**
1.3.05.01	IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS	6,028,681
1.3.05.03	IMPUESTO SOBRE ADUANA Y RECARGOS	106,031
1.3.05.04	IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)	9,366,772
1.3.05.05	RETENCIONES EN LA FUENTE	79,258
1.3.05.52	GRAVAMEN A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS	89,650
1.3.05.54	IMPUESTO PARA PRESERVAR LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	3,689
1.3.05.55	IMPUESTO AL PATRIMONIO	199,129
1.3.05.64	IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO	391,059
1.3.05.67	IMPUESTO A LA RIQUEZA	151,089
1.3.05.68	IMPUESTO COMPLEMENTARIO DE NORMALIZACIÓN TRIBUTARIA AL IMPUESTO A LA RIQUEZA	101,612
1.3.05.75	OTROS IMPUESTOS NACIONALES	597,704
1.3.05.86	MONOTRIBUTO	14
1.3.05.87	IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO	5
1.3.11	**INGRESOS NO TRIBUTARIOS**	**8,006,106**
1.3.11.04	SANCIONES	**7,971,917**

Fuente: Contaduría General de la Nación. Estados Financieros de la DIAN a diciembre de 2019.

---

[1]Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo. Bogotá. Octubre.

Luis Jorge Garay Salamanca y Jorge Enrique Espitia Zamora

Foto tomada de: https://www.eltiempo.com/