

1-1-2017

Análisis de las condiciones de implementación del modelo de impuesto dual a la renta en Colombia desde la equidad, eficiencia y sencillez

Juan José Castañeda Bernal
Universidad de La Salle, Bogotá

María Angélica Sanchez Castillo
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Castañeda Bernal, J. J., & Sanchez Castillo, M. A. (2017). Análisis de las condiciones de implementación del modelo de impuesto dual a la renta en Colombia desde la equidad, eficiencia y sencillez. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/212>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

ANALISIS DE LAS CONDICIONES DE IMPLEMENTACION DEL MODELO DE
IMPUESTO DUAL A LA RENTA EN COLOMBIA DESDE LA EQUIDAD,
EFICIENCIA Y SENCILLEZ

JUAN JOSE CASTAÑEDA BERNAL (10112750)
MARIA ANGELICA SANCHEZ CASTILLO (10112248)

Director:
CLAUDIA MILENA PICO BONILLA

UNIVERSIDAD LA SALLE
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ECONOMÍA
BOGOTA D.C. COLOMBIA

2017

ABSTRACT

El sistema impositivo colombiano está caracterizado por una inestabilidad en las reglas de juego que hace que se presenten múltiples exenciones y beneficios fiscales, altos índices de evasión y elusión, informalidad y baja distribución del ingreso. Esta situación es producto de múltiples limitantes de economía política que han condicionado el éxito de estas reformas. Los sistemas impositivos han tenido que transformarse para corregir problemas tales como el nivel de recaudo, progresividad, equidad, eficiencia o sencillez, entre otros. Así, el modelo de imposición dual creado por los nórdicos e implementado en algunos países de la región ha sido considerado como una alternativa eficiente y viable en la búsqueda de sistemas tributarios óptimos. En este orden de ideas, el objetivo principal de este proyecto es analizar las condiciones de implementación de un modelo de imposición dual en Colombia en términos de sencillez, eficiencia y equidad pretendiendo evidenciar la viabilidad de este sistema y los beneficios derivados del mismo. El trabajo, mediante simulaciones de equilibrio general computable, construcción de indicadores y análisis cualitativo, concluye que el modelo de tributación dual permite elevar el recaudo en una proporción superior a la pérdida de bienestar experimentada por las instituciones privadas y garantiza equidad entre distintos tipos de contribuyentes a tasas equivalentes entre trabajo y capital. Sin embargo, advierte que sus beneficios pueden verse diezmados por los problemas de economía política que caracterizan el sistema tributario del país.

Palabras claves: Impuesto dual, impuesto a la renta, progresividad, sencillez, eficiencia, equidad.

Clasificación JEL: H2, H24.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. MARCO TEÓRICO	10
1.1. TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN ÓPTIMA Y TRIBUTACIÓN ÓPTIMA SOBRE LA RENTA	10
2. ANTECEDENTES, GENERALIDADES Y MODELOS DE IMPOSICIÓN A LA RENTA	14
2.1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES.....	14
2.2. MODELOS DE IMPOSICIÓN A LA RENTA	17
2.2.1. MODELO DE IMPOSICIÓN A LA RENTA SINTÉTICO	18
2.2.2. MODELO DE IMPOSICIÓN A LA RENTA LINEAL (FLAT TAX)	19
2.2.3. MODELO DE IMPOSICIÓN DUAL.....	20
3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO COLOMBIANO 1990 – 2014	25
4. ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO	33
4.1. EFICIENCIA.....	33
4.1.1. Definición y Marco Teórico.....	33
4.1.2. Indicadores de Eficiencia	34
4.2. EQUIDAD.....	39
4.2.1. Definición y Marco Teórico.....	39
4.2.2. Indicadores de Equidad	41
4.2.2.1. Simulación con un Modelo de Equilibrio General Computable de las condiciones de implementación de un impuesto dual	41
4.2.3. Construcción de la Matriz de Contabilidad Social	43
4.2.4. Planteamiento del Modelo.....	45
4.2.5. Simulaciones y Análisis de los Resultados	49
5. SENCILLEZ DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y CONDICIONANTES DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA	52

5.1. Sencillez Tributaria	52
5.2. Condicionantes de Economía Política de la Política Tributaria	53
5.2.1. Las Variables del Contexto	53
5.2.2. La Estructura Económica y el Nivel de desarrollo.....	54
5.2.3. Las Instituciones Políticas	54
5.2.4. Los Aspectos Culturales e Ideológicos	57
5.2.5. La Relación entre Estado y Sociedad.....	58
5.3. Análisis Cualitativo de las Posibilidades de Implementación del Modelo de Imposición Dual en Colombia: Aspectos de Economía Política	59
CONCLUSIONES	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	64

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1-Modelo de Imposición dual nórdico	20
Gráfico 2- Modelo de Imposición a la Uruguay.....	22
Gráfico 3- Ingresos y Gastos Totales del Gobierno Nacional Central y Reformas Tributarias 1990 – 2014.....	26
Gráfico 4- PIB, Formación Bruta de Capital Fijo y Reformas Tributarias 1990 - 2014.....	27
Gráfico 5- Composición de la Formación Bruta de Capital Fijo (% PIB) 1994 – 2014	28
Gráfico 6- Ingresos Tributarios de Colombia – Participación con respecto al PIB 1990 – 2014....	28
Gráfico 7- Ingresos Tributarios en Colombia – Participación con respecto al Total del Recaudo 1990 – 2014.....	29
Gráfico 8- Presión Tributaria en Colombia 1990 – 2014.....	30
Gráfico 9- Productividad Impuesto a la Renta, IVA y Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia 1990 – 2008	32
Gráfico 10- Ingreso y Tributación del 1% más rico en Colombia	40

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1- Propuestas de Imposición del impuesto lineal	19
Tabla 2- Diferentes modelos de impuestos a la renta personal	24
Tabla 3- Indicadores de Eficiencia Fiscal en Colombia 1990 – 2014	36

INTRODUCCIÓN

La implementación de sistemas tributarios eficientes en países en desarrollo como Colombia no es un objetivo simple, especialmente cuando se presentan condicionantes relacionados con la estructura económica, bajo nivel de desarrollo, inequitativa distribución del ingreso y fuertes deficiencias de carácter institucional. Estos condicionantes de economía política ha conllevado a que los países de la región implementen una multiplicidad de reformas tributarias que en algunos casos solo han logrado recaudar lo necesario para hacer frente a los gastos y asignar un mínimo de bienestar a la sociedad. Prueba de lo anterior, se pone de presente en el sistema tributario colombiano, el cual, se ha caracterizado por una constante inestabilidad institucional materializada en las más de treinta reformas tributarias efectuadas en las últimas tres décadas (aproximadamente una cada 12 meses). En estas reformas se ha sancionado una serie de leyes, modificaciones al sistema y decretos reglamentarios que buscan el cumplimiento de múltiples objetivos propuestos y la adaptación del régimen a un entorno global. Sin embargo, esta multiplicidad de cambios parece desembocar en un sistema más complejo, ineficiente e inequitativo.

Bajo esta dinámica, todas estas reformas implementadas – en su gran mayoría de carácter coyuntural – han venido configurando una multiplicidad de tratamientos preferenciales (exenciones, deducciones y descuentos, entre otros) con el objetivo de mitigar las restricciones de economía política ya mencionadas. Sin embargo, la realidad parece evidenciar que estos resultados no se han cumplido y, por el contrario, podría constituirse en una amenaza para la estabilidad del sistema tributario colombiano, dado que cada reforma ha venido ampliando el número de exenciones y beneficios fiscales sin un control estricto sobre el recaudo y su redistribución. Sin duda alguna, esta situación pone en evidencia el problema institucional que enmarca al sistema tributario colombiano puesto que las reglas de juego no son claras, son inestables y tienen vacíos que se traducen en incentivos para la evasión y elusión, lo que va en contravía del principio fundamental de sencillez en los regímenes tributarios. Dada esta problemática, y bajo la búsqueda de nuevas perspectivas acerca del establecimiento de sistemas impositivos más eficiente en los países, se propone analizar las condiciones de implementación del modelo de imposición dual en Colombia desde la óptica

de la equidad, eficiencia y sencillez, tomando como referencia para el estudio el modelo impositivo dual inicialmente establecido por los países nórdicos y algunas experiencias en la región.

Es menester señalar que en Colombia la Constitución Política de 1991 destaca como principios fundamentales del régimen tributario la equidad, la eficiencia y la progresividad, lo que permite hacer una valoración de estos principios a lo largo del estudio. No obstante, y aunque la teoría y la experiencia impositiva advierten que existe un *trade-off* entre estos objetivos, la problemática colombiana ya señalada puede ser evidencia suficiente para pensar en la importancia de modelos impositivos alternativos que representen cambios estructurales para el sistema y que por ende confieran mayores índices de equidad, eficiencia y sencillez.

Los hechos referidos anteriormente se revisan en detalle en el presente trabajo a la luz de los estudios más recientes sobre el modelo de imposición dual. Con respecto a la bibliografía que enmarca el estudio del modelo de tributación dual, encontramos algunos autores como Durán (2003), Barreix y Roca (2007), Barreix y Pecho (2009) y Barreix, Garcimartín & Velayos (2012) quienes evalúan la implementación de este sistema en algunos países de América Latina, las ventajas y los efectos positivos derivados del mismo. Para ellos, el modelo de imposición dual genera mayor recaudación y progresividad en el sistema, presenta menores costos de administración y cumplimiento y reduce los niveles de evasión y elusión fiscal. De otro lado, tenemos una línea de autores como Picos y Gago (2004) y Domínguez y López (2008) entre otros, quienes elaboran unos estudios basados en el caso español y la reforma al sistema impositivo. Para los primeros, el modelo dual será viable dependiendo de la prioridad que tenga el legislador fiscal en cuánto a principios de la tributación (eficiencia, equidad y sencillez). Para los segundos, el modelo de imposición dual puede alterar las oportunidades de planificación fiscal que tienen los contribuyentes en los impuestos sobre la renta personal y empresarial y por ende sus decisiones de inversión.

Basados en lo anterior, y dadas unas restricciones de economía política, el presente análisis toma relevancia ya que, de un lado, no existe un consenso acerca de cuál es el tipo de modelo de imposición más idóneo y eficiente. De otro lado, los estudios y las propuestas en materia de imposición dual en Colombia son escasos. En ese orden de ideas, el presente trabajo consta de cinco capítulos divididos de la siguiente manera: en el capítulo uno se hace una revisión

del marco teórico que fundamenta el presente estudio. El capítulo dos abarca los antecedentes y las generalidades del modelo de imposición dual. En el capítulo tres, se realiza una caracterización del sistema tributario colombiano para el período comprendido entre 1990 y 2014. En el capítulo cuatro se estima la eficiencia y la equidad del sistema tributario. Para la eficiencia se construye unos indicadores que permiten determinar el grado de compromiso del Gobierno Nacional Central con respecto del manejo eficiente de los recursos que perciben. Con respecto a la equidad se construye un modelo de equilibrio general computable MEGC que permite determinar algunos efectos sobre el nivel de recaudo y el bienestar de los agentes simulando un escenario de implementación de un modelo de tributación dual. En dicha simulación, se encuentra que las pérdidas experimentadas en términos de bienestar pueden ser compensadas por la redistribución del gasto. En el marco del análisis cualitativo se plantea algunos problemas de economía política detrás del sistema tributario colombiano. Finalmente se concluye.

1. MARCO TEÓRICO

1.1 TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN ÓPTIMA Y TRIBUTACIÓN ÓPTIMA SOBRE LA RENTA

La teoría de la tributación óptima es uno de los aspectos más estudiados en el entorno de la economía y la hacienda pública. Tal como señala Moreno (2011), este tipo de literatura reconcilia los problemas de eficiencia y equidad dentro de los sistemas tributarios. Desde la postura convencional se advierte que debe seleccionarse un sistema impositivo para maximizar una función de bienestar social – función basada en las utilidades de los individuos en la sociedad – que está sujeta a una serie de limitaciones (Mankiw, Weinzierl & Yagan, 2009). Sin embargo, desde la óptica microeconómica, se busca “determinar la estructura óptima de un sistema tributario el cual debe estar caracterizado por generar las mínimas distorsiones en la oferta laboral de los contribuyentes, maximizar el recaudo del gobierno y contener criterios redistributivos” (Moreno, 2011, p. 3).

Tal como lo advierte Parejo (1977), el problema de la imposición óptima sobre la renta tiene una larga historia en el ámbito de la Hacienda Pública y de la ciencia económica en general. Así pues, es menester iniciar el recorrido por la teoría con F.Y Edgeworth (1987) y su documento “The pure theory of taxation” donde se proporciona un punto de partida para el diseño de un impuesto óptimo sobre la renta desde sus diferentes teorías del sacrificio. De acuerdo con lo anterior, Edgeworth consideró más idóneo el concepto de sacrificio marginal igual¹ al ser éste el que generaba un sacrificio total menor (Álvarez & Fernández De Soto, 2004). Así, la conclusión fundamental a la que llega Edgeworth es que para cualquier cantidad dada de ingresos impositivos, el mínimo sacrificio agregado de utilidad, resultaría de recaudar por medio de impuestos todos los ingresos por encima de un nivel máximo (Parejo, 1976). Sin embargo, para autores posteriores al pensamiento de Edgeworth su estudio no tuvo en cuenta los efectos distorsionantes que podía generar una tasa impositiva muy elevada sobre el esfuerzo individual y el incentivo a adquirir un mayor ingreso.

¹ El sacrificio marginal igual advierte que “el rico no sólo debe pagar una cantidad mayor de impuestos, sino que debe sacrificar una mayor proporción de su utilidad que el pobre. Cada uno debe pagar impuestos, de forma que la última unidad de impuesto pagada por cada individuo le cause la misma pérdida de utilidad que a los demás” (Silva, Páez & Rodríguez, 2008).

Con el estudio de F.P. Ramsey (1927) “A contribution to the theory of taxation” se establece otro de los puntos de partida de capital importancia en la teoría de la imposición óptima. Para este autor, citado por Calle (1972, p. 114) un ingreso impositivo determinado puede obtenerse a través de impuestos proporcionales sobre todos o algunos usos de la renta, pudiendo exigirse los impuestos sobre los diversos usos a diferentes tipos de gravamen. Bajo esta afirmación, la cuestión de cómo establecer estos tipos impositivos para que la reducción de la utilidad sea mínima es respondida por Ramsey (1927) aplicando en primera instancia una función de utilidad general y después una cuadrática (Parejo, 1976).

Mirrlees (1971) en su trabajo “An exploration in the theory of optimum income taxation” evalúa las características fundamentales de un impuesto óptimo sobre la renta y las condiciones que lo determinan de acuerdo con el estudio de algunos casos. En su visión más simple del modelo, los individuos presentan diferencias en su capacidad fundamental de obtener ingresos. Tal como señala Mankiw et al., (2009), el planificador puede observar los ingresos, que dependen de la capacidad y del esfuerzo, pero no puede observar la capacidad o el esfuerzo directamente. Claramente, si el planificador carga los ingresos con el objetivo de gravar a los individuos con mayor capacidad, éstos no tendrán los incentivos suficientes para obtener dichos ingresos. Con base en lo anterior, al reconocerse aspectos como la heterogeneidad en los ingresos, la utilidad marginal decreciente del consumo y los efectos que recaen sobre los incentivos, “el enfoque de Mirrlees formaliza el clásico dilema entre la equidad y la eficiencia que afrontan los gobiernos reales, y se ha convertido en el enfoque dominante para los teóricos de los impuestos” (Mankiw, et al., 2009, p. 4). Las conclusiones fundamentales a las que llega Mirrlees (1971) son las siguientes:

- a) Es deseable un programa de un impuesto sobre la renta aproximadamente lineal, con todas las ventajas administrativas que ello implicaría (a menos que la oferta de mano de obra altamente calificada sea mucho más inelástica que la que supone la función de utilidad asumida), en particular las propuestas de un impuesto sobre la renta negativo (óptimo) son firmemente apoyadas.
- b) El impuesto a la renta es un instrumento mucho menos eficaz para reducir las desigualdades de lo que a menudo se ha pensado, y, por lo tanto,

- c) Sería bueno establecer impuestos complementarios al impuesto sobre la renta, diseñados para evitar las dificultades a las que este se enfrenta (Mirrlees, 1971, p. 208).

Posteriormente, E. Sheshinski (1972) en su trabajo “The optimal linear income tax” pone en evidencia que si la oferta de trabajo en la economía es una función no decreciente del tipo de salario neto, entonces, “entre funciones impositivas lineales, la estructura impositiva óptima proporciona una suma global positiva en la renta cero y el tipo de gravamen marginal óptimo es empujado hacia arriba por una fracción que decrece con el mínimo de la elasticidad de la oferta de trabajo” (Parejo, 1977, p. 58). Finalmente concluye que el conflicto entre las consideraciones de equidad y eficiencia en la tributación sobre la renta es un problema conocido dentro de la hacienda pública, aunque para el momento del estudio no se hayan logrado reglas generales que tengan en cuenta estos dos principios.

Para mediados de la década de los setenta, con M. Feldstein (1976) y su trabajo “On the theory of tax reform” se da inicio a un nuevo enfoque donde se presta mayor atención a la equidad horizontal. Dos son las características de esta nueva visión: “reconocer explícitamente el impacto de los impuestos sobre las ofertas individuales de mano de obra y hacer mayor énfasis en el uso de los ingresos fiscales para redistribuir la renta, en contraste con el enfoque original de recaudar ingresos para afrontar un gasto estatal fijo” (Parejo, 1976, p. 211). El aporte fundamental de Feldstein (1976) consiste en identificar la equidad horizontal con el mantenimiento de la ordenación de las rentas iniciales tras la aplicación del impuesto, tal como lo afirman Díaz & Onrubia (2014).

De acuerdo con esta hipótesis, un impuesto cumple con el criterio de equidad horizontal si la ordenación de las utilidades de la renta de todos los individuos antes del impuesto se mantiene igual tras su aplicación. Por tanto, las rentas antes y después del impuesto deberían tener una perfecta asociación positiva (Díaz & Onrubia, 2014, p. 9).

Con el trabajo de Stiglitz & Atkinson (1976) “The design of tax structure: direct versus indirect taxation” se gesta uno de los primeros debates acerca de si los impuestos directos o los indirectos son la mejor herramienta para distribuir la renta. Stiglitz & Atkinson (1976),

citados por (Sanz-Sanz & Sanz, 2013, p. 21), propusieron su teorema de imposición óptima que advertía que si los gobiernos podían elegir una función impositiva general sobre la renta, los individuos sólo se diferencian por su capacidad de generar salarios y las funciones de utilidad entre el trabajo y el resto de los bienes eran separables, entonces no era necesario utilizar impuestos indirectos. Así, con un impuesto fijo (lump-sum) no se distorsionarían las decisiones de consumo de los individuos y a su vez se resolverían problemas de eficiencia y equidad fiscal.

Otro de los trabajos más relevantes en el estudio de la tributación óptima a la renta es el de N. H. Stern (1976) “On the specification of models of optimum income taxation” en el que señala cuatro herramientas fundamentales para un modelo de tributación óptima sobre la renta: a) Una función objetivo, b) Relación de preferencia o función oferta para los individuos, c) Estructura y distribución de las aptitudes y, d) Relación de producción (Parejo, 1977, p. 62). Así pues, el problema de la imposición óptima sobre la renta consistirá en maximizar una función de bienestar social, que depende de las utilidades individuales, sujeta a dos limitaciones: 1) Cada individuo debe consumir bienes y ofrecer factores en cantidades que maximicen su utilidad sujeta a la limitación de la función impositiva y, 2) La cantidad total de trabajo ofrecido debe permitir producir la totalidad de bienes demandados (Parejo, 1977, p. 62-63).

Finalmente, Mankiw et al., (2009) en su documento “Optimal taxation in the theory and practice” analizan la interacción entre la teoría impositiva y la política impositiva. Estos autores identifican algunas enseñanzas que pueden extraer las autoridades económicas de los estudios académicos sobre cómo deberían diseñarse los impuestos, y analizan en qué medida estas enseñanzas se reflejan en la política impositiva actual. Una de sus principales conclusiones es que algunos resultados derivados de la teoría de la imposición óptima no son identificados con facilidad en la política actual y existen bajas posibilidades de observarlos en el futuro. En ese orden de ideas, advierten que los análisis recientes “recomiendan aplicar una imposición sobre el capital que sea regresiva cuando varíe la renta del trabajo, según la cual la renta del capital de aquellos individuos que ganan sorprendentemente poco estaría sujeta a impuestos y subvencionada para aquellos que ganan sorprendentemente más

ingresos” (Mankiw, et al., 2009, p. 32-33). Claramente, ante un debate de política tributaria este sería un argumento poco recomendable.

2. ANTECEDENTES, GENERALIDADES Y MODELOS DE IMPOSICIÓN A LA RENTA

2.1. ANTECEDENTES Y GENERALIDADES

La siguiente revisión de literatura se concentra en el estudio de documentos elaborados por autores que han estudiado el modelo de imposición dual a la renta en los últimos años y han hecho algunas aplicaciones y recomendaciones para el caso de algunos países europeos y determinadas experiencias en América Latina, como por ejemplo Perú y Uruguay, siendo éste último el país que evidencia uno de los casos con mayor éxito en la región.

De acuerdo con lo anterior, Durán (2003) en su trabajo “Impuesto lineal sobre la renta e impuesto dual: un ejercicio de microsimulación”, estudia el impacto que tendría la sustitución del impuesto a la renta de personas naturales (físicas) por un impuesto lineal o dual sobre la renta para el caso español y el efecto que sobre la progresividad y redistribución tendría esta transformación para el año 2000. Este ejercicio estático de microsimulación lo realiza el autor a partir de datos procedentes de una muestra aleatoria sistemática del Panel de Declarantes del impuesto a la renta de personas físicas para el ejercicio fiscal de 1994. Este autor hace énfasis en que la discusión gira en torno a la elección de una estructura tarifaria que se pueda calificar como justa, a la vez que permita obtener mejores resultados en cuanto a eficiencia. Así pues, la conclusión general de este autor es que los modelos alternativos como el dual representan una mejora para los contribuyentes con menos ingresos y especialmente para los más ricos. Incluso, advierte, que la fuerte reducción en el tipo medio que soportarían los declarantes más ricos con respecto al tipo impositivo del año 2000 puede determinar el resultado de la variación de los índices globales de desigualdad (Durán, 2003).

Por su parte, Picos y Gago (2004) en su documento “El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal” desarrollan una revisión de la argumentación que giraba en torno al impuesto dual – en adelante ID – así como algunos estudios empíricos realizados sus efectos reales y esperados. En términos teóricos, los autores señalan que el ID no representa un modelo fiscal óptimo, ni globalmente, ni en ninguno de los principios

impositivos analizados por separado (eficiencia, equidad y sencillez). Los autores no descartan la fórmula dual en términos aplicados, sin embargo, su análisis obliga a sopesar las ventajas e inconvenientes frente a las demás opciones de tributación en el marco de la reforma fiscal. En términos de equidad y sencillez, los autores advierten que estos principios tienen poca relación con la estructura específica del modelo. Empero,

Si la prioridad del legislador es la eficiencia, el diferente tratamiento dado a las rentas de trabajo y capital hace que el ID presente ventajas respecto a un impuesto sintético, aunque alguna diferenciación adicional en las rentas de capital podría aportar dosis adicionales de eficiencia (Picos y Gago, 2004, p.124).

Domínguez y López (2005) en su investigación “Planificación fiscal con el impuesto dual sobre la renta” analizaron en qué medida la implementación de un modelo de tributación dual sobre la renta puede distorsionar las oportunidades de planificación fiscal con las que cuentan los contribuyentes sobre los impuestos a la renta personal y de sociedades que presentan la mayor parte de los países desarrollados. En este estudio, los autores desglosan la manera en que el ID influye en algunas estrategias de planificación fiscal en el ámbito familiar, en la elección entre inversiones financieras y reales, en la elección en la forma de empresa y en las decisiones de financiación e inversión empresarial. Una de las conclusiones fundamentales es que el modelo de tributación dual “elimina los incentivos a redistribuir rentas de capital entre miembros de la unidad familiar, aunque se mantendrían los incentivos a redistribuir rentas del trabajo, esto es, familias con igual renta verán reducir su tributación si consiguen reducir las diferencias de renta entre los miembros de la familia” (Domínguez y López, 2005, p. 30). Así mismo, advierten que el modelo dual elimina la discriminación entre activos.

Barreix y Roca (2007) en su publicación “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya” presentan el sistema dual que rige en Uruguay desde el 2007 y que reemplazó el anterior sistema cedular² que predominaba. Tal como lo advierten los autores, la inestabilidad tributaria que presentaba Uruguay así como la multiplicidad de impuestos menores poco eficientes que generaban distorsiones, conllevó a que se implementara el

² Un sistema cedular es una metodología de cálculo del impuesto a la renta en la que se pretende clasificar las mismas de acuerdo con la fuente que las produce, de esta forma se aplica una tasa diferencial en cada caso particular.

modelo dual – no en el sentido estricto nórdico – buscando con ello mejoras en la simplicidad, progresividad y redistribución. En ese orden de ideas, Barreix y Roca (2007) concluyen que el sistema impositivo dual a la uruguaya ha incrementado el recaudo, ha limitado el arbitraje tributario – vía rentas de capital o empresarial – ha eliminado impuestos ineficientes, ha generado cambios en el componente del ahorro y a través de la eliminación de múltiples exenciones y beneficios ha coadyuvado a la progresividad y equidad del impuesto. Claramente este panorama pone de presente la viabilidad y validez de este sistema. “No obstante, las personas naturales que obtienen ingresos mixtos – trabajan por cuenta propia – tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo de rentas empresariales. Muchos analistas consideran que este es el talón de Aquiles del sistema dual nórdico” (Barreix y Roca, 2007, p. 130).

Posteriormente, Barreix y Pecho (2009) en su documento “El impuesto a la renta dual peruano: un avance a consolidar” determinan las ventajas de los cambios introducidos con la implementación del nuevo sistema impositivo dual en Perú. En este punto, es menester señalar que el poder ejecutivo peruano sancionó una reforma tributaria en el año 2006 que modificó la ley al impuesto a la renta existente dando paso al modelo de imposición dual sobre las rentas personales. Basados en lo anterior, los autores señalan que el ID parecía la mejor opción en Perú ya que no se perdería la recaudación que si se dejaría de percibir con el Flat Tax debido a la disminución de la carga tributaria para las rentas del trabajo en los tramos más altos. En este trabajo, Barreix y Pecho (2009) concluyen que este nuevo ID es una buena solución y que puede ser mejorada en lo concerniente a la uniformidad de tratamiento de las diferentes rentas de capital. Bajo este escenario, el ID permitiría incorporar el componente laboral del impuesto a través del incremento en la alícuota efectiva aplicada a las rentas de capital incluyendo cualquier distribución de utilidades, lo cual generaría una reducción en la tasa de tributación empresarial y por ende se beneficiaría la competitividad por capitales foráneos en la región (Barreix y Pecho, 2009).

Finalmente, Barreix, Garcimartín y Velayos (2012) en su documento titulado “El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío”, se ocupan del impuesto a la renta de personas naturales haciendo énfasis en primera instancia en las deficiencias inmersas en este tributo en varios países de América Latina. Las conclusiones de estos autores señalan que pesar de los

múltiples avances en esta materia, la imposición a la renta personal aún es considerada como un pilar muy frágil sobre todo en lo relativo a las múltiples exenciones y deducciones, tratamientos especiales y los altos niveles de evasión. Al mismo tiempo, Barreix et al. (2012) señalan que todo lo anterior “conforma un régimen muy progresivo en el papel pero prácticamente no altera la distribución del ingreso, recauda muy poco y exime de responsabilidad tributaria a gran parte de la ciudadanía generando implicaciones negativas sobre las actitudes cívicas” (p. 194). Basados en lo anterior, estos autores indican que son ya 7 países los que han implementado modelos semiduales³ en la región buscando mayor recaudación, más equidad, mayor eficiencia y más simplicidad en la administración y el cumplimiento evidenciando resultados muy importantes. Esto sin duda alguna puede considerarse como un paso muy importante en la transformación de los modelos de tributación actuales y la consecución de metas fiscales.

Tal como hemos observado en la revisión anterior, los diseños tributarios implementados en la mayoría de los países – previos a la introducción del ID – parecen ser determinantes en el éxito del modelo dual por lo que resulta relevante revisar en detalle qué tipo de conclusiones se pueden extraer para el caso colombiano. Para ello es necesario definir los diferentes modelos de tributación a la renta, sus ventajas, desventajas y demás generalidades que nos permitan facilitar el desarrollo del presente estudio.

2.2. MODELOS DE IMPOSICIÓN A LA RENTA

El sistema impositivo y en especial el impuesto a la renta han tenido que evolucionar en su estructura y adaptarse a los diferentes cambios que demanda el comercio internacional, las estructuras y niveles de crecimiento y desarrollo económico y los objetivos que en materia de política fiscal se proponen lograr los legisladores. Sin embargo, y aunque el impuesto a la renta es considerado como el tributo que tiene el mayor poder redistributivo, Barreix et al. (2012) manifiestan que en los países latinoamericanos se desperdicia el potencial de recaudación de dicho impuesto y no se aprovecha de forma óptima su carácter redistributivo.

³ Los países que han implementado modelos semiduales en América Latina son: Uruguay (2007), Perú (2008), Nicaragua (2009), Honduras (2010), Panamá (2010), El Salvador (2011) y Guatemala (2012).

En la actualidad, existen diferentes modelos de imposición a la renta que en su composición gravan tres componentes fundamentales: el personal, el empresarial y finalmente el internacional. Basados en lo anterior, a continuación definiremos y caracterizaremos los modelos impositivos a la renta más utilizados en los países: el modelo sintético o integral, el de tasa lineal y el dual nórdico. Vale la pena destacar que en la práctica estos modelos no son implementados a cabalidad en los países, sino que los sistemas fiscales establecidos pueden ser el resultado de combinaciones entre uno y otro.

2.2.1. Modelo de imposición a la renta sintético.

El modelo de imposición sintético (o integral) está enmarcado como el modelo tradicional en América Latina caracterizándose por sumar todas las rentas del contribuyente (el individuo o el núcleo familiar) y gravarlas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso, tal como lo indican Barreix y Roca (2007). Para estos autores, el modelo sintético presenta ventajas teóricas como la de considerar todas las rentas (en el sentido amplio de Haig-Simons⁴) y otorgarles el mismo tratamiento, facilitar la personalización del impuesto, respetar la equidad horizontal y conferir progresividad al impuesto mediante tasas marginales progresivas (equidad vertical). No obstante, en la práctica el sistema tributario sintético evidencia desventajas relacionadas con múltiples exenciones, doble tributación y complejidades administrativas. Para Barreix y Roca (2007) la aplicación de este sistema impositivo ha estado habitualmente asociado a deducciones “incentivadoras” – *pick and choose* – que buscan inducir ciertos comportamientos. Esto significa que el gobierno establece dónde asigna las ventajas según sean sus objetivos de política y el individuo es quién decide. Aunque en el papel estos incentivos pueden considerarse idóneos o no, la experiencia fiscal de diversos países, entre ellos Colombia, ha venido demostrando que un sistema impositivo establecido sobre la base de múltiples exenciones y deducciones fiscales termina desembocando en elevados índices de evasión y elusión fiscal que al final se tendrán que compensar con incrementos constantes en las tasas impositivas, ya sean directas o indirectas.

⁴ El concepto más aceptado de renta es el formulado por Haig (1921) y Simons (1938) según el cual la renta es el aumento del poder de una persona para satisfacer sus necesidades en un período dado, en cuanto que ese poder consiste en a) el dinero en sí, o b) cualquier cosa valorable en términos monetarios (Álvarez y Fernández de Soto, 2004, p. 26).

2.2.2. Modelo de imposición a la renta lineal (Flat tax).

El modelo de imposición lineal a la renta, definido por Barreix et al. (2012), es aquel en el que se aplica la misma tasa a todas las fuentes y cuantías de ingresos – que también es la misma tasa aplicada a la renta empresarial – y en el que la progresividad se obtiene a través de un mínimo exento del impuesto sobre todos los individuos contribuyentes. Con este modelo de imposición, según indica Durán (2003), se establece una definición extensiva de renta y se eliminan los tratamientos especiales con el fin de evitar distorsiones, simplificar el tributo y mejorar la equidad horizontal. Es menester señalar que este modelo presenta determinadas características de acuerdo con las diferentes propuestas diseñadas por autores destacados que han estudiado este sistema impositivo. Estas propuestas pueden resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 1.
Propuestas del modelo de imposición lineal

Autor	Modelo	Ventaja - Desventaja
Hall y Rabushka (1983 y 1995)	<ul style="list-style-type: none"> - Un impuesto con tipo único reducido que grava sueldos y salarios percibidos por trabajadores. - Un impuesto sobre los flujos reales de las empresas (sobre las ventas) menos los salarios, insumos y la inversión. 	<p>Mejora en los incentivos a trabajar, invertir y asumir riesgos empresariales.</p> <p>Aunque presenta más sencillez que un modelo sintético, pueden presentarse vacíos en la separación de gastos.</p> <p>No sería equitativo puesto que quienes obtienen todo su ingreso de dividendos, intereses y ganancias de capital no pagarían nada.</p> <p>Para algunos autores, los más beneficiados de este impuesto serían los empresarios, las sociedades y los más ricos.</p>
Lagares (1985) González-Páramo (1986) Fuentes Quintana (1987)	<ul style="list-style-type: none"> - Un único tipo impositivo que grava cualquier renta que supere un determinado mínimo exento, por lo que la base imponible es única con eliminación de reducciones, deducciones y exenciones excepto algunas de tipo personal y familiar. 	<p>Puede generar mayor equidad horizontal al gravar de igual forma todas las rentas.</p> <p>La equidad vertical se vería favorecida por el mínimo exento.</p>
Atkinson (1995)	<ul style="list-style-type: none"> - Combina un impuesto sobre la renta tradicional, pero con un único tipo fijo y una base limpia por completo de deducciones, exenciones y reducciones de todo tipo. 	<p>Los costes administrativos podrían verse reducidos tanto para gobiernos como para contribuyentes y empleadores.</p>

Nota: Las propuestas señaladas hacen parte de formulaciones y programas que se pretendían implementar en países como Reino Unido y Estados Unidos. Las ventajas y desventajas son opiniones extraídas de las fuentes citadas a continuación.

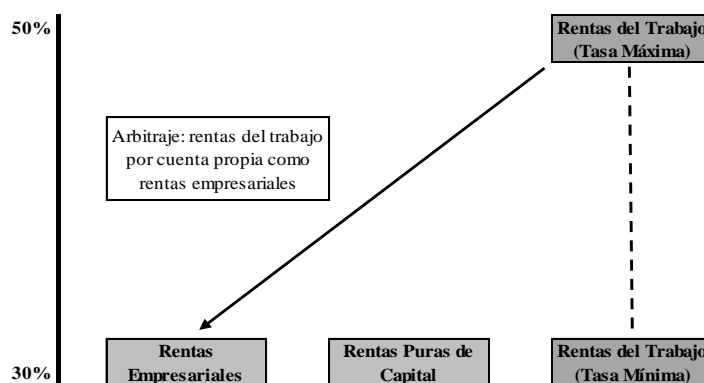
Fuente: Elaboración propia con base en: Durán (2002); Córdón (2005); Barreix y Roca (2007); Picos, Díaz de Sarralde y Pérez (2009).

Tal como se puede evidenciar, el modelo de imposición lineal puede ser considerado como un mecanismo de tributación con importantes ventajas sobre los principios de equidad y sencillez. Sin embargo, el debate sobre las bondades y desaciertos de este modelo aún sigue abierto ya que al final esto terminará dependiendo de la estructura económica de cada país, sus reglas de juego en materia impositiva, sus objetivos de política económica y sobre todo a quiénes decide beneficiar el legislador con sus medidas fiscales.

2.2.3. Modelo de imposición dual.

Este modelo de imposición que data de finales de la década de los ochenta se origina en los países nórdicos como respuesta a la fuga de ahorro que producían las altas tasas máximas de la imposición sintética, la cual, como ya vimos, abarcaba todas las rentas en una sola base imponible. Tal como lo afirma Durán (2002), este impuesto fue propuesto por primera vez por Nielsen en (1980) quién básicamente plantea la sustitución de un impuesto global sobre la renta que grava todas las rentas a los mismos tipos impositivos progresivos, por un impuesto dual que grava las rentas de trabajo y demás ingresos a una escala progresiva y las rentas y ganancias del capital a un tipo fijo, igual al que recae sobre las sociedades y que coincide con el tipo mínimo de la tarifa progresiva (ver gráfico 1). Así pues, en su diseño puro el modelo dual nórdico “ancla la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%” (Barreix y Roca, 2007, p. 130).

Gráfico 1
Modelo de imposición dual nórdico



Fuente: Tomado de Barreix y Roca (2007)

Cnossen (1999) citado por Durán (2002, p. 70), explica las características básicas de un modelo de imposición dual las cuales se pueden resumir así:

- *Rentas de trabajo*: Incluyen sueldos y salarios, rendimientos del trabajo en especie, pensiones, beneficios de la seguridad social y beneficios que se consideren rendimiento del trabajo del titular.

Las rentas de trabajo se gravan en una estructura tarifaria progresiva. Para evitar arbitraje, el tipo marginal inferior que recae sobre el trabajo coincide con el de las rentas de capital.

- *Rentas de capital*: Dividendos, ganancias de capital, intereses, alquileres y la parte de beneficios empresariales que en este caso se consideren como rendimiento del capital derivado de la actividad. Las rentas de capital se gravan a un tipo único proporcional igual o al tipo marginal del impuesto sobre las sociedades.

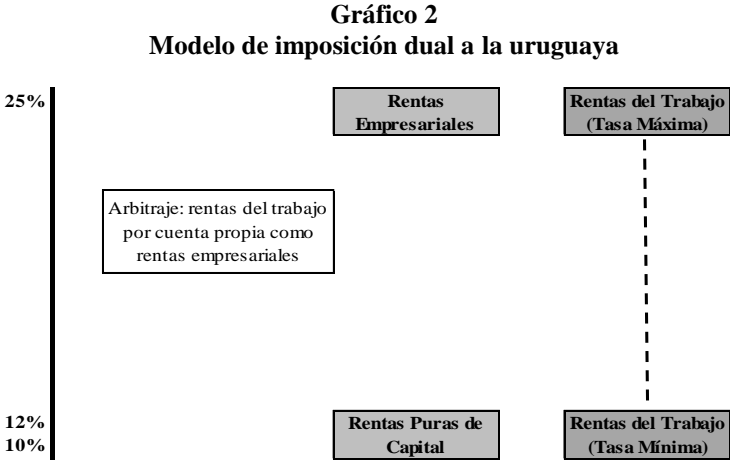
- *Los rendimientos del trabajo y del capital*: Pueden tributar conjuntamente o separadamente. La tributación conjunta permite que rentas negativas de capital sean compensadas con rentas positivas del trabajo y que el mínimo exento del impuesto sea común. En principio la tributación separada no permite compensar un tipo de renta con otro.

Una vez caracterizado el sistema de imposición dual nórdico en su origen, se puede señalar que este modelo evidencia algunas ventajas sobre esquemas sintéticos e incluso sobre los lineales y sus efectos sobre el arbitraje pueden ser muy marcados. Así, se puede advertir que: en primer lugar, para conseguir la equidad horizontal las rentas de capital deben ser gravadas a tipos inferiores a las del trabajo, pues de esta forma se iguala su gravamen físico. En segundo lugar, el sistema dual reduce los costos de administración y cumplimiento ya que, al gravar las rentas mediante retenciones, los ajustes posteriores son innecesarios y resulta más sencillo el control del impuesto. En tercer lugar, el esquema dual reduce el arbitraje fiscal ya que mejora la neutralidad al gravar todas las modalidades de renta del capital por igual. Finalmente, el tratamiento favorable a las rentas de capital reduce el riesgo de evasión (Barreix et al. 2012).

Empero, es menester señalar que el impuesto dual nórdico también presenta dos inconvenientes: de un lado, puede generar arbitraje entre las rentas de capital y trabajo, es decir que las segundas se disfracen de las primeras con el fin de reducir la carga impositiva.

Por otro lado, aunque los efectos de un modelo dual sobre la equidad pueden ser progresivos en cuanto a la estructura de tramos y eliminación de exenciones, la percepción social puede ser la contraria (Barreix et al., 2012).

Es necesario advertir que el tratamiento diferenciado entre las rentas de trabajo y las de capital es un esquema que ya se ha venido implementando en varios países de la región, entre ellos Colombia. Si bien Barreix et al. (2012) advierten que esta tendencia de separación de rentas ha sido una dualización desorganizada que carece de las ventajas de los sistemas formales duales y que privilegia de forma injustificada las rentas de capital – lo cual produce efectos negativos sobre la recaudación y por consiguiente sobre la equidad – también reconocen que estos esquemas duales y semiduales están dotados de mayor racionalidad y contenido formal.



Fuente: Tomado de Barreix y Roca (2007)

En el gráfico 2 se observa el modelo de imposición dual a la uruguay del cual ya hicimos mención en la revisión de antecedentes y sobre el que se afirma ha sido uno de los casos de mayor éxito en la región. En la evaluación del modelo uruguayo realizada por Barreix et al. (2012) se arrojan resultados bastante positivos en materia de recaudación ya que esta se elevó del 0,9% del PIB en 2006 a 2,4% del PIB en 2008. Adicionalmente, estos autores observaron que la mitad más pobre de la población pasó de aportar un 12,2% de la recaudación a tan solo un 3,5% mientras que el quintil de mayores ingresos incrementó su contribución al pasar del 60,4% al 80,5%. Finalmente, Barreix et al. (2012) concluyen que el modelo de imposición

dual a la uruguay mejoró sustancialmente la recaudación, la progresividad y por ende el impacto redistributivo del impuesto y, por último, destacan que después de la introducción del modelo no se ha observado fuga de capitales o caída de la inversión tal como pronosticaban los detractores de la reforma.

Varios son los factores que han conllevado a la difusión de este sistema en la región señalan Barreix et al. (2012): en primer lugar, “la imperante necesidad de gravar todas las rentas, en especial las de capital, aprovechando el potencial de recaudación del impuesto a la renta personal en países donde los ingresos públicos eran comparativamente bajos e insuficientes” (p. 139). En segunda instancia, la necesidad de incorporar sistemas que generen mayor equidad sobre todo en regímenes en los cuales los tributos a los rendimientos de capital son bajos o casi nulos, de forma ordenada y sin fuertes distorsiones. En tercer lugar, el objetivo fundamental de no desalentar la inversión. Los sistemas duales fomentan la inversión ya que por un lado, el gravamen sobre el ahorro es inferior al que presenta un sistema integral y, de otro lado, las utilidades de las empresas sólo se gravan como renta personal cuando se convierten en dividendos, pero no se reinvierten (Barreix et al., 2012, p. 193). Finalmente, este sistema coadyuva a la simplicidad ya que los rendimientos del capital pueden tributar a través de retenciones liberatorias⁵.

A modo de conclusión, a continuación se presenta un contraste de los modelos de imposición sobre la renta haciendo énfasis en las ventajas y desventajas de cada uno de ellos (ver tabla 2).

⁵ Es decir, se retiene en la fuente a tasa fija sin que sea necesaria una conciliación posterior. Este mecanismo también posibilita cierto anonimato en este tipo de rendimientos, lo que puede facilitar la aceptación del sistema por parte de los contribuyentes de altos ingresos (Barreix et al. 2012, pp. 193-197).

Tabla 2.
Diferentes modelos del impuesto a la renta personal

Integral	Lineal	Dual
Características Principales		
<ul style="list-style-type: none"> • Integra todas las rentas y las grava según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas uniformes para todas las fuentes y cuantías de renta e igual a la aplicada a la renta empresarial. • La progresividad se logra mediante un mínimo exento igual para todos los contribuyentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Separa las rentas en laborales y de capital, a las primeras aplica tasas progresivas y a las segundas una tasa uniforme. • La tasa mínima de las rentas laborales es igual a la fija de los rendimientos del capital y ambas son iguales a la aplicada a la renta empresarial.
Ventajas		
<ul style="list-style-type: none"> • Considerar todas las rentas y les otorgarles el mismo tratamiento. • Facilita la personalización del impuesto. • Mayor progresividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor recaudación y progresividad que en integrales poco sólidos. • Posible aumento de la tributación sobre las rentas de capital. • Sencillez. • Menores costos de administración y cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor recaudación y progresividad que en integrales poco sólidos. • Posible aumento de la tributación sobre las rentas de capital. • Menores costos de administración y cumplimiento. • Reduce las estrategias fiscales y la fuga de ahorro.
Desventajas		
<ul style="list-style-type: none"> • Suelen contener numerosos beneficios fiscales que erosionan las bases. • Elevada complejidad administrativa. • Su correcto funcionamiento exige administraciones tributarias con gran capacidad. • Incentiva el desplazamiento del ahorro a otras jurisdicciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menor progresividad frente a modelos integrales sólidos. • Menor recaudación a una tasa moderada para las rentas de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posible arbitraje entre rentas de capital y trabajo. • Percepción social negativa si anteriormente las rentas de capital tenían una mayor tributación.

Nota: Tomada de Barreix et al. (2012)

3. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA IMPOSITIVO COLOMBIANO 1990 – 2014

El sistema tributario colombiano padece deficiencias de carácter estructural que no se han corregido a través de las múltiples reformas tributarias sancionadas a lo largo de las últimas décadas. Tal como lo advierte Perry (2010), el sistema impositivo no cumple a satisfacción con ninguno de los criterios que enmarca un buen sistema tributario: el recaudo es insuficiente con respecto a las necesidades, la productividad de los impuestos es baja en comparación con otros países, grava en exceso algunos tipos de inversión y por ende distorsiona la asignación de recursos, agentes similares tributan de forma muy diferente, existe multiplicidad de exenciones y beneficios tributarios y es poco progresivo.

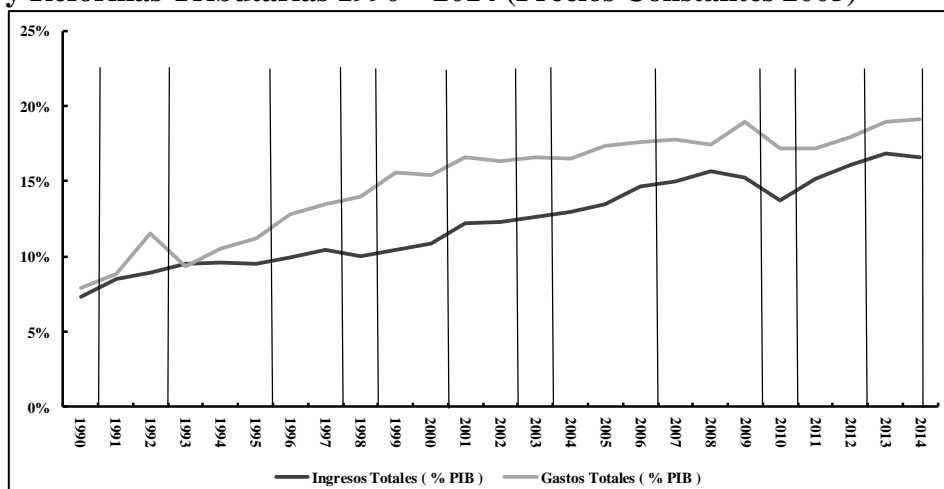
Bajo estas deficiencias ya señaladas, que claramente responden a determinadas restricciones de economía política, el sistema impositivo colombiano se ha orientado a través de los años a incrementar la carga tributaria efectiva, reducir la importancia de la imposición directa frente a la tributación indirecta, eliminar los gravámenes al comercio exterior y ampliar la multiplicidad de beneficios y exenciones tributarias, entre otros aspectos. Esta situación busca responder a uno de los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional Central consistente en incentivar la inversión productiva como eje fundamental del crecimiento económico y por esta vía reducir el constante déficit fiscal efectivo presentado en las últimas décadas.

Enfatizando lo anteriormente dicho e iniciando con la caracterización del sistema impositivo colombiano, podemos observar el gráfico 3 en el cual se puede evidenciar los ingresos y gastos totales del Gobierno Nacional Central como proporción del PIB y las múltiples reformas tributarias implementadas observadas a través de las líneas verticales que parten del eje horizontal. Tal como se refleja, el gasto total del Gobierno Nacional central ha venido creciendo en mayor proporción que los ingresos (15,1% y 12,3% en promedio, respectivamente) lo cual tiene como punto de partida la Nueva Constitución Política de 1991 que trajo consigo un aumento del tamaño del Estado ligado a mayores gastos pensionales, seguridad y defensa entre otros, lo cual no se ha logrado cubrir con lo recaudado, siendo el aumento del recaudo uno de los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional en cada reforma. En general, tal como se puede observar en el gráfico 3 y según lo advierten Steiner y Cañas (2013) las reformas tributarias promulgadas durante las dos últimas décadas tuvieron

un impacto positivo sobre los ingresos tributarios. Sin embargo, la brecha entre estas variables persiste por lo que debe corregirse de forma estructural claramente con mayor recaudo o recorte en el gasto.

Gráfico 3.

Ingresos y Gastos Totales del Gobierno Nacional Central y Reformas Tributarias 1990 – 2014 (Precios Constantes 2005)



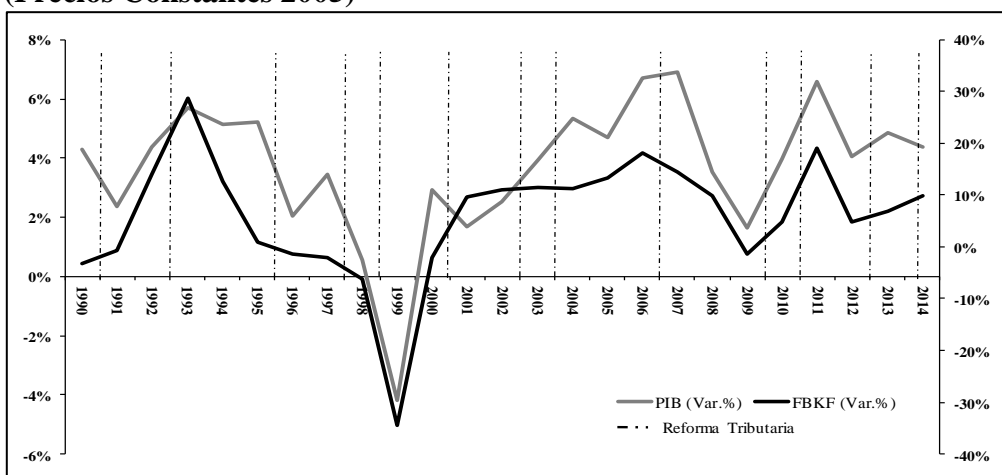
Fuente: MINHACIENDA, CEPAL.

Elaboración Propia

Como ya lo mencionamos anteriormente, uno de los objetivos fundamentales del Gobierno Nacional Central a través de la política impositiva ha sido generar inversión como mecanismo de crecimiento económico. Sin embargo, Bautista (2009), advierte que la inversión en Colombia presenta un comportamiento procíclico lo cual permite poner en evidencia que sin importar los incentivos otorgados por el sistema tributario, ésta tiende a seguir el comportamiento del ciclo económico (Ver gráfico 4). Según afirma Bautista (2009) lo presentado en las últimas décadas contradice en parte la propuesta de que el desmonte tributario del impuesto a la renta ocasiona un aumento estructural de la inversión – especialmente la privada – ya que en primera instancia se puede deducir que los niveles de inversión como proporción del PIB son básicamente iguales en los períodos de crisis y auge.

Gráfico 4.

PIB, Formación Bruta de Capital Fijo y Reformas Tributarias 1990 – 2014 (Precios Constantes 2005)

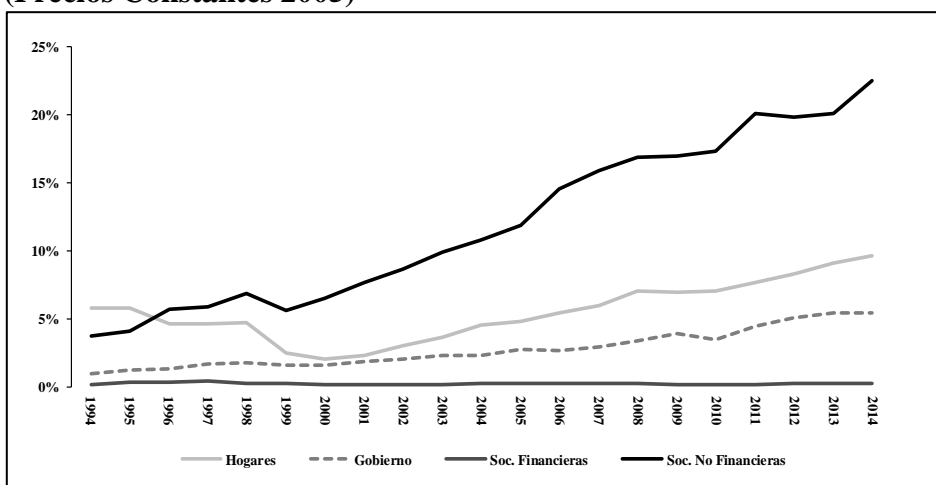


Fuente: MINHACIENDA, CEPAL.

Elaboración Propia

No obstante, es necesario poner de presente que tal como se observa en el gráfico 5 la composición de la formación bruta de capital fijo evidencia cambios muy representativos en su estructura siendo la inversión del gobierno y del sector financiero los de menor relevancia en este rubro. En primera instancia se podría advertir que la inversión realizada por los hogares ha venido desestimulándose entre otras cosas por el efecto de las múltiples reformas tributarias al reducir el margen de sus ingresos disponibles. A pesar de lo anterior, no podemos pasar por alto que la formación bruta de capital fijo se ha concentrado en un solo sector de la economía a través de las sociedades no financieras siendo estas las que aportan el 20% aproximadamente de la inversión con respecto al PIB para el año 2014. Bautista (2009) señala que del discurso de la promoción de la inversión por la vía de los incentivos tributarios a que estos realmente tengan el efecto esperado hay una gran diferencia. Por ejemplo, muchos recursos liberados a través de estos incentivos han desembocado en sectores especulativos en detrimento de la inversión productiva tal como se ha propuesto.

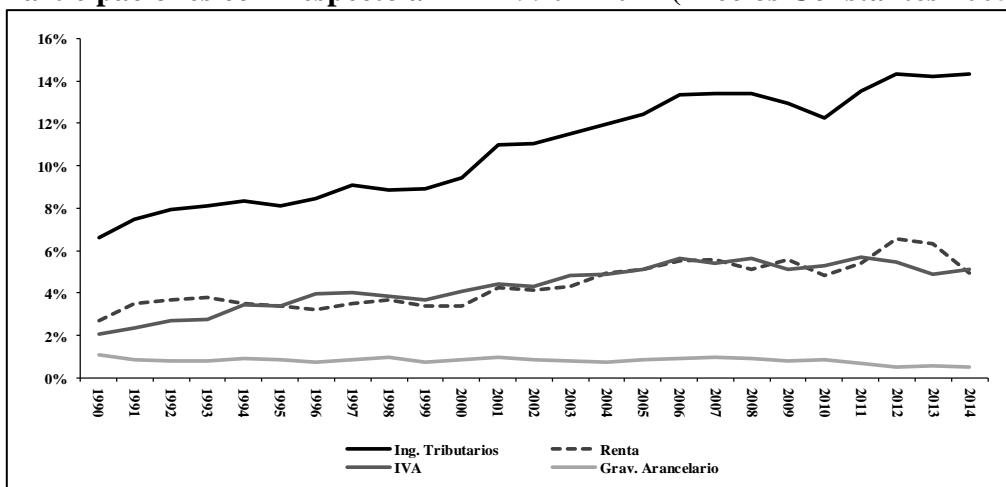
Gráfico 5.
Composición de la Formación Bruta de Capital Fijo (% del PIB) 1994 – 2014
(Precios Constantes 2005)



Fuente: DANE
 Elaboración Propia

Según Bautista (2009), la Misión del Ingreso Público pone de presente que las exenciones y los beneficios tributarios a la renta empresarial reducen de forma significativa el recaudo y aunque estos programas sean valiosos no siempre son efectivos. Así mismo, Bautista (2009) advierte que estudios de la DIAN manifiestan que los incentivos fiscales para el desarrollo económico no siempre atraen inversiones hacia el área que se pretende activar.

Gráfico 6.
Ingresos Tributarios de Colombia
Participaciones con Respecto al PIB 1990 – 2014 (Precios Constantes 2005)

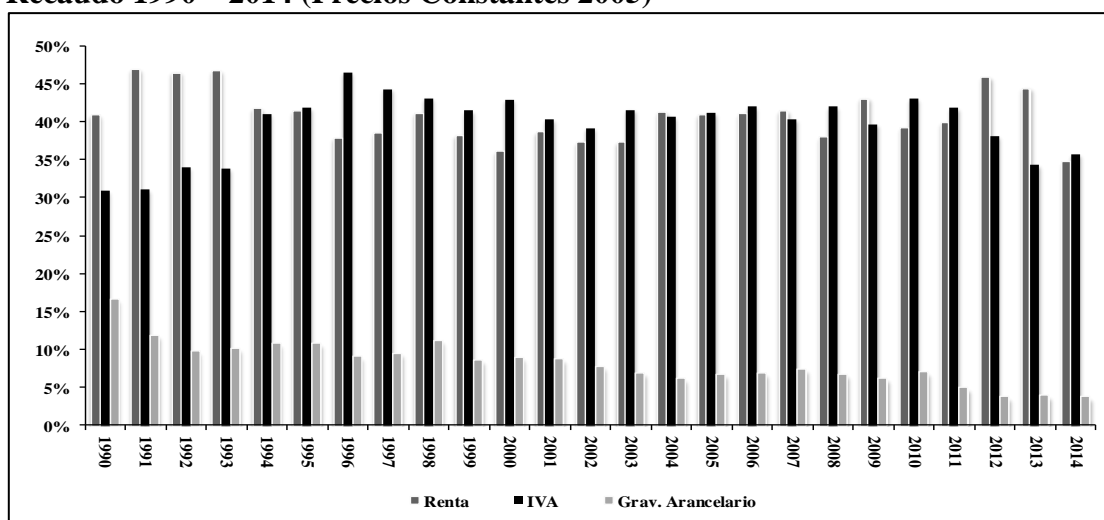


Fuente: MINHACIENDA, CEPAL.
 Elaboración Propia

En cuanto a la composición del sistema tributario colombiano, tal como lo afirma Piza (2016), a diferencia de lo que ocurre en otros países de la OCDE se recauda casi tanto por impuestos directos (renta y propiedad) como por indirectos, añadiendo que en estos dos grandes impuestos se tiene una estructura deficiente. Sin embargo, en términos generales la tributación indirecta ha prevalecido sobre la directa lo cual es el reflejo de un sistema regresivo que recae en los sectores con menores niveles de ingreso siendo estos los que soportan las más altas tasas de tributación. Así, y tal como se aprecia en el gráfico 6 y 7, el impuesto a la renta y el IVA pasaron de representar el 2.7% y 2% en 1990 a 4.9% y 5.1% en 2014 respectivamente como proporción del PIB y del 40.9% y 30.9% en 1990 a 34.7% y 35.7% en 2014 con respecto al total del recaudo.

Gráfico 7.

Ingresos Tributarios de Colombia – Participaciones con Respecto al Total del Recaudo 1990 – 2014 (Precios Constantes 2005)



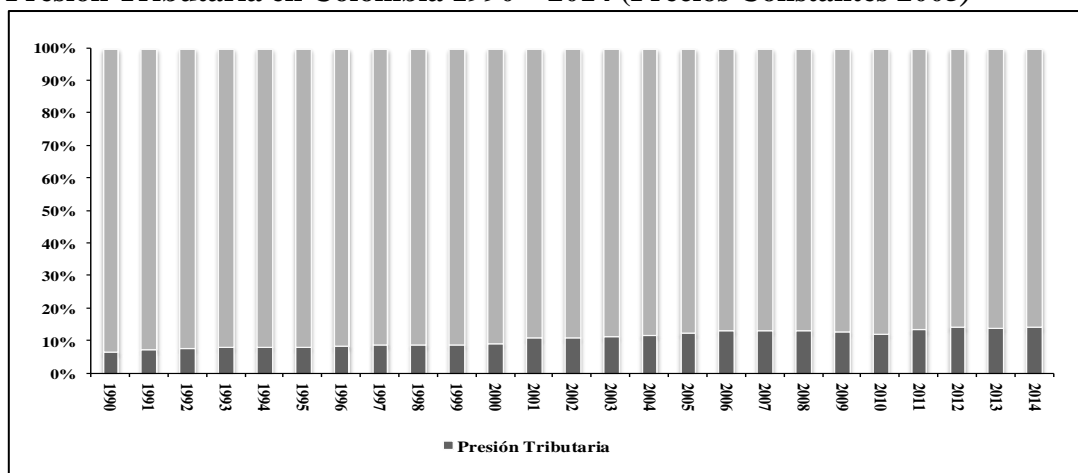
Fuente: MINHACIENDA, CEPAL.
Elaboración Propia

Tal como ya lo hemos afirmado, las múltiples reformas tributarias instauradas en las últimas décadas han cumplido con el objetivo de incrementar los niveles de recaudo, aunque este se ha generado a través de la ampliación de la base gravable, reforma tras reforma. Esto sin duda alguna se traduce en poca productividad en términos de capacidad real para recaudar, puesto que existe una combinación entre el exceso de beneficios y exenciones tributarias y

altos niveles de evasión y elusión fiscal⁶ lo que sin duda alguna es fiel reflejo de ineficiencia y poca transparencia de parte del aparato estatal.

Desde el punto de vista de la presión tributaria, es decir la recaudación de ingresos tributarios como porcentaje del PIB, esta ha incrementado a lo largo de los últimos 25 años en 7.8 puntos porcentuales aproximadamente pasando del 6.5% en 1990 a 14,3% en 2014, tal como se observa en el gráfico 8. De acuerdo con lo anterior se puede señalar que la presión tributaria en Colombia es baja ya que, con respecto al tamaño de la economía, en el país se paga muy poco por concepto de impuestos resultado de múltiples exenciones y beneficios fiscales, tarifas diferenciadas y los altísimos niveles de evasión y elusión fiscal e informalidad, entre otros aspectos.

Gráfico 8.
Presión Tributaria en Colombia 1990 – 2014 (Precios Constantes 2005)



Fuente: MINHACIENDA, CEPAL.
Elaboración Propia

En el último informe de Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 1990 – 2014 publicado por la OCDE se pone de presente los niveles de presión fiscal de los países de América Latina y los que componen la OCDE. Así, se observa que países como Brasil, Argentina y Barbados tienen una presión impositiva del 33%, 32% y 30% respectivamente para el año 2014. En la siguiente escala, se observa a países como Bolivia, Uruguay y Chile que evidencian una presión tributaria del orden del 29%, 27% y 20% respectivamente para

⁶ De acuerdo con Piza (2016), en Colombia los beneficios tributarios pesan 30 billones de pesos y la evasión en sus distintas formas pesa alrededor de otros 30 billones de pesos adicionales.

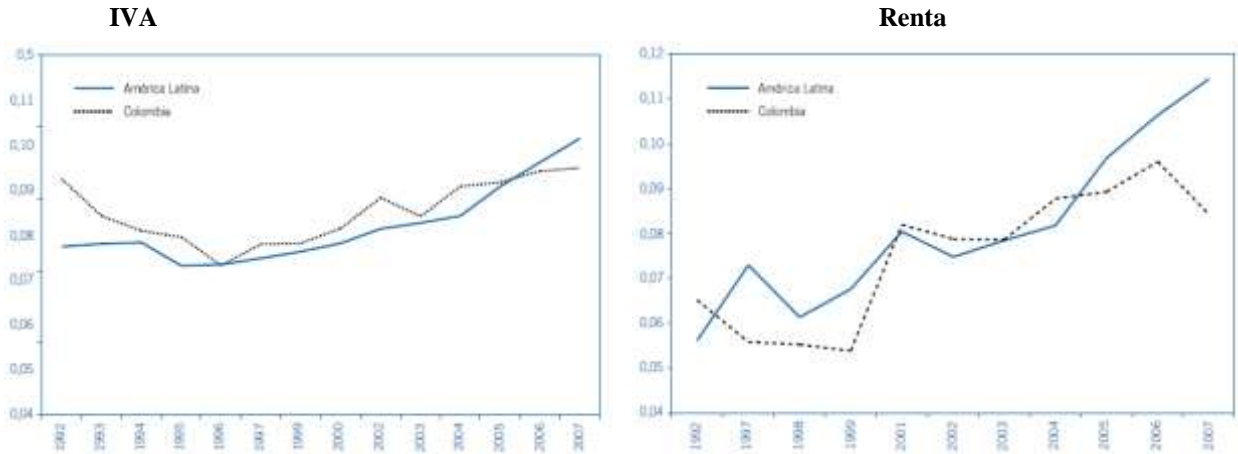
el mismo año. Finalmente, el promedio simple de presión fiscal para los países de la OCDE que refleja el informe ya mencionado, se sitúa en el 34%.

Así pues, la baja presión tributaria en Colombia que como ya lo señalamos es fruto de varios vacíos institucionales desemboca en efectos negativos tales como: a) insuficiencia para financiar las funciones que debe cumplir el Estado y prestar así servicios idóneos a la sociedad, b) no favorece la productividad de las empresas, c) no permite una equitativa distribución del ingreso y por esta vía la reducción de los niveles de pobreza, y d) no favorece el crecimiento ni el desarrollo económico.

En última instancia, con respecto a la productividad⁷ del sistema tributario colombiano, Perry (2010) señala que ha habido alguna mejoría desde 1990, especialmente en el caso del IVA aunque la productividad del impuesto a la renta de las personas naturales es muy baja con respecto al promedio de América Latina y de países con niveles de desarrollo similares (Ver gráfico 9). Según afirma este autor, esta baja productividad es el resultado de excesos en los beneficios y exenciones fiscales, así como de los altos niveles de evasión y elusión fiscal. Si bien el control a la evasión para el caso del IVA ha mejorado, Perry (2010) argumenta que la baja productividad de este impuesto se debe principalmente a la multiplicidad de niveles tarifarios y productos excluidos y exentos. Así mismo, el autor pone de presente que “la bajísima productividad del impuesto a la renta de personas naturales se debe tanto a niveles de exención y deducciones especiales absolutamente atípicas, como a la tradicional falta de atención en la administración de este tributo” (Perry, 2010, p.23). En contrapartida a lo anterior, el mismo autor manifiesta que la productividad del impuesto a la renta de las empresas ha sido más elevada que en otros países, como consecuencia de la alta concentración económica y la efectiva vigilancia a los grandes contribuyentes. Finalmente, para Perry (2010) la productividad del impuesto a las transacciones financieras ha venido disminuyendo a medida que se ha incrementado la tarifa, han aumentado las exenciones, y los bancos y los contribuyentes han ido aprendiendo a evadirlo.

⁷ La productividad de un impuesto se define como la razón entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tasa impositiva. La productividad aumenta con incrementos en la cobertura del impuesto, con la reducción de privilegios tributarios y con disminuciones en la evasión y elusión (Perry, 2010, p. 20).

Gráfico 9.
Productividad Impuesto a la Renta*, IVA y Gravamen a los Movimientos Financieros en Colombia 1999 - 2008



Gravamen a los Movimientos Financieros



Fuente: Tomado de Perry (2010)

*Recaudo adicional en porcentaje del PIB por aumento de un punto porcentual en la tarifa promedio del impuesto.

Una vez analizada la dinámica del sistema impositivo colombiano a lo largo de los últimos 25 años es evidente su deficiencia estructural y la imposibilidad del actual esquema normativo para su corrección. Bajo este panorama es evidente que Colombia requiere de una reforma tributaria estructural que permita resolver los problemas ya señalados puesto que las necesidades en materia impositiva no se están cubriendo con los niveles de recaudo actuales al mismo tiempo que no se solucionan problemas de equidad y eficiencia lo cual, advierte Piza (2016) agrava la desigualdad económica que nos caracteriza.

4. ESTIMACIÓN DE LA EFICIENCIA Y EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

El debate sobre los principios de la imposición se ha centrado a través de los años en cuál de sus objetivos (eficiencia, equidad, sencillez) se debe conseguir dependiendo claramente de las decisiones de política económica que desea lograr el planificador de turno. Algunos principios como la equidad, la progresividad, la eficiencia o la neutralidad son considerados como objetivos ideales para cualquier sistema impositivo, no obstante, la teoría y la realidad tributaria nos advierte que existe un *trade-off* entre estos y por consiguiente no es tarea fácil alcanzar varios de estos principios a la vez.

Tal como lo hemos advertido anteriormente, autores y legisladores han centrado parte de su atención en determinar cuál de los principios impositivos debe sobresalir sobre todo el conjunto. Sin embargo, en aras de esta investigación, es preciso señalar que en Colombia la Nueva Constitución Política advierte que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, lo cual asigna validez a la elección de los objetivos que fundamentan este estudio.

4.1. EFICIENCIA

4.1.1 Definición y Marco Teórico

Desde el marco impositivo, un sistema tributario se considera eficiente cuando se alcanza la meta de recaudo al menor costo posible, tanto para el individuo como para el Estado. Tal como lo señala Perry (2010), la administración tributaria incurre en costos de administración y control y los contribuyentes en costos adicionales al impuesto que se asocian con el cumplimiento de su obligación tributaria. Así, la eficiencia en el recaudo consiste en minimizar dichos costos por peso neto recaudado. Adicionalmente, es necesario advertir que en sentido económico un sistema impositivo se considera eficiente cuando la introducción de impuestos no genera ineficiencia en materia de asignación de recursos o incluso no genera distorsiones en las decisiones que toman los agentes. En este sentido, se espera que el sistema sea neutral al producir recaudos con una mínima distorsión en la asignación de los recursos y en el nivel ahorro, este último con el fin de que se traduzca en una inversión productiva (Castañeda y Barrera, 2005, p. 35). Puesto que en la práctica la imposición si distorsiona

varias de las decisiones que toman los agentes, la neutralidad tiende a transformarse en una situación en la cual se minimiza el efecto de una carga excesiva o la pérdida de bienestar social.

Teóricamente, este principio de eficiencia puede analizarse desde el postulado de A. Smith en sus cuatro máximas de la tributación, quien en su cuarto axioma “economía en la recaudación” advierte que “toda contribución debe percibirse de tal forma que haya la menor diferencia posible entre las sumas que salen del bolsillo del contribuyente y las que se ingresan en el Tesoro Público, acortando el período de exacción lo más que se pueda” (A. Smith, 1776, p. 727). Posteriormente, Adolph Wagner (1877 – 1901) en su libro “Finanzwissenschaft (The Science of Public Finance) agrupa sus nueve principios impositivos en cuatro categorías dentro de las cuales la eficiencia puede concebirse desde sus principios de política financiera. De acuerdo con lo anterior, la “suficiencia de la imposición” a la que hace alusión este autor señala que las contribuciones deben poder cubrir las necesidades financieras en un determinado período, en la medida que otras vías o medios que puedan hacerlo no sean admisibles, tal como lo señala Blasio (2003). Desde la óptica de Sommers (1952) en su libro “Finanzas públicas e ingreso nacional”, el principio de eficiencia puede equipararse con su postulado de la conveniencia el cual afirma que algunos impuestos deben establecerse con la única finalidad de recaudar lo máximo posible y con la menor dificultad. Finalmente, Neumark (1994) en su obra “Principios de la imposición” identifica dieciocho principios impositivos dentro de cuatro grupos principales. Así, dentro de su denominación *Principios jurídico-tributarios y técnico-tributarios* hace mención a la economicidad de la imposición la cual advierte que los costos de la administración de un impuesto no deben sobrepasar el mínimo de recaudación que sea imprescindible para atender los objetivos del impuesto y de la política fiscal y económica del gobierno (Gnazzo, 2006, p. 20).

4.1.2. Indicadores de Eficiencia

Para efectos de la estimación de la eficiencia del sistema impositivo se ha procedido a la construcción de algunos indicadores extraídos de Mojica y Paredes (2004) los cuales permiten determinar el grado de compromiso del Gobierno Nacional Central con respecto

del manejo eficiente de los recursos que perciben tanto de la nación como del ciudadano que paga sus impuestos. Los indicadores a utilizar son los siguientes:

- Ingreso fiscal per cápita

Este indicador “sirve para conocer el valor promedio de ingreso que percibe una determinada entidad pública por habitante. Relaciona la totalidad de los ingresos percibidos por el ente (tributarios, no tributarios, transferencias, ingresos de capital), divididos entre la población del ente analizado” (Mojica y Paredes, 2004, p. 5).

$$\text{Ingreso fiscal per cápita} = Y_{fpc} = \frac{\text{Ingresos Corrientes} + \text{Ingresos de Capital}}{\text{Población}}$$

- Carga tributaria per cápita

Tal como lo señala Mojica y Paredes (2014), la carga tributaria per cápita hace referencia al valor promedio de lo que le correspondería pagar en tributos a cada habitante, si existiese una equidistribución de las cargas tributarias entre toda la población de un municipio o departamento. Así, relaciona el total de ingresos tributarios, dividido entre la población del ente analizado.

$$\text{Carga tributaria per cápita} = CT_{pc} = \frac{\text{Ingresos Tributarios}}{\text{Población}}$$

- Inversión per cápita

Su objetivo sería medir el promedio de inversión que por habitante realiza un departamento, municipio o entidad. La relación se establece entre la inversión bruta de capital fijo, dividida entre la población del ente analizado (Mojica y Paredes, 2004, p. 6).

$$\text{Inversión per cápita} = I_{pc} = \frac{\text{Formación Bruta de Capital Fijo}}{\text{Población}}$$

- Eficiencia Fiscal

De acuerdo con Mojica y Paredes (2004), este indicador mide la importancia relativa del impuesto analizado, respecto del total de ingresos corrientes. La relación se establece entre un determinado gravamen, dividido entre el total de ingresos corrientes.

$$\text{Inversión per cápita} = I_{pc} = \frac{\text{Impuesto Analizado}}{\text{Ingresos Corrientes}}$$

Una vez definidos los indicadores de eficiencia se obtienen los siguientes resultados:

Tabla 3.
Indicadores de Eficiencia Fiscal en Colombia 1990 – 2014
(Precios Constantes 2005)

Año	Ingreso Fiscal Per cápita	Carga Tributaria Per Cápita	Inversión Per Cápita*	Eficiencia Fiscal (Renta)
1990	4.564	4.200	1.190.127	39%
1991	5.340	4.773	1.158.281	45%
1992	5.769	5.181	1.295.969	45%
1993	6.350	5.505	1.636.231	45%
1994	6.520	5.866	1.799.572	41%
1995	6.722	5.903	1.789.626	40%
1996	7.016	6.178	1.738.179	36%
1997	7.558	6.735	1.681.817	37%
1998	7.190	6.524	1.553.045	40%
1999	7.124	6.191	1.004.507	37%
2000	7.540	6.657	970.781	35%
2001	8.559	7.791	1.051.626	38%
2002	8.757	7.929	1.153.982	37%
2003	9.200	8.490	1.270.543	37%
2004	9.828	9.152	1.394.655	41%
2005	10.558	9.860	1.559.715	41%
2006	12.134	11.169	1.819.612	41%
2007	13.119	11.856	2.057.559	41%
2008	13.959	12.114	2.233.701	38%
2009	13.687	11.730	2.179.141	43%
2010	12.658	11.434	2.258.393	39%
2011	14.734	13.289	2.655.621	40%
2012	16.065	14.479	2.749.570	45%
2013	17.476	14.865	2.902.119	44%
2014	17.752	15.469	3.149.567	35%

Fuente: MINHACIENDA, DANE y CEPAL.

* Corresponde a la FBKF total de la nación

Elaboración Propia

De acuerdo con los resultados obtenidos en la tabla 1, se evidencia que los ingresos fiscales en promedio del Gobierno Nacional Central pasaron de COP 4.564 en 1990 a COP 17.752 por habitante en 2014, lo que puede traducirse en un crecimiento de este indicador en 2,88 veces a lo largo del período de estudio (tomando como año base 1990). A primera vista podría pensarse que este resultado muestra un ritmo de crecimiento bajo teniendo en cuenta que hace alusión a la totalidad de ingresos del GNC los cuales son percibidos para hacer frente a los altos compromisos de gasto y deuda adquiridos. Esta situación sin duda alguna ha

terminado reflejándose en el constante déficit fiscal de carácter estructural presentado a lo largo de las últimas décadas.

Con respecto a la carga tributaria per cápita, esta muestra un crecimiento de 2,68 veces con respecto al año base pasando de COP 4.200 en 1990 a COP 15.469 en 2014 en promedio por habitante⁸. Claramente este comportamiento es muy similar a lo evidenciado en el indicador anterior – aun cuando en este solo se toma el total de ingresos tributarios – subrayando que no toda la población en Colombia asume el pago de impuestos en la misma magnitud y por ende la carga termina siendo muy elevada para unos y/o muy baja para otros. Si bien dentro de la población existen individuos que no están en edad de trabajar o que por ejemplo no son económicamente activos, la magnitud de los ingresos tributarios percibidos por el GNC terminan siendo bajos ante la obligación, capacidad y disposición de tributación de la población. Para apoyar esta afirmación es menester señalar que, por ejemplo, para el año 2015, tan solo 2.000.000 de personas naturales y 350.000 personas jurídicas aproximadamente, pagaron impuesto de renta; el panorama en lo que respecta al IVA fue bastante similar. Esta situación sin duda puede responder a las problemáticas impositivas que hemos venido resaltando a lo largo del presente estudio: poca claridad y múltiples vacíos en las reglas de juego que se traducen en altos índices de evasión y elusión, ineficiencia en el recaudo, ineficiencia del ente recaudador, exenciones tributarias, y por supuesto poca cultura tributaria de la sociedad.

En cuanto a los resultados obtenidos con el indicador de inversión per cápita el panorama parece ser poco favorable. Según se observa en el cuadro 1, este indicador creció 1,64 veces a lo largo del período de estudio con respecto al año base, esto es, una inversión de COP 1.190.127 en 1990 a COP 3.149.567 en 2014 en promedio por habitante. Sin embargo, si se toma el total de la FBKF y se extrae la parte correspondiente a la inversión que solo realiza el Gobierno Nacional Central se obtiene que esta pasó de COP 67.502 en 1994 a COP 583.318 en 2014 en promedio por habitante de la nación, siendo esta la que se transfiere directamente a los individuos. Claramente la cifra tampoco parece alentadora teniendo en

⁸ La construcción de este indicador para algunos países de la región en el mismo año evidencia una carga tributaria per cápita de USD 1,21 para Bolivia, USD 2,35 para Honduras, USD 2,41 en Chile, USD 2,66 en Uruguay, USD 3,84 para Argentina, USD 7,73 en Colombia, USD 8,66 para México y finalmente USD 12,5 para Costa Rica.

cuenta los niveles de desigualdad, inequidad, pobreza extrema⁹, el poco acceso a los recursos y la fuerte concentración del ingreso, lo cual no permite que gran parte de la población perciba al menos una determinada parte de los montos ya indicados.

Finalmente, en lo concerniente al indicador de eficiencia fiscal aplicado en este caso al impuesto de renta se puede observar que este pasó de representar el 39% de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central en 1990 al 35% para el año 2014 resaltando algunos años como 1992, 1993 y 2012 donde el indicador se ubicó en su punto máximo del 45%. En primera instancia podría advertirse que el peso de la tributación directa dentro de los ingresos corrientes del Gobierno Nacional Central fue representativo en gran parte del período de estudio aún con la caída presentada en 2014. Sin embargo, teniendo en cuenta el conjunto de resultados que se obtuvo a través de los distintos indicadores se puede advertir que el sistema impositivo colombiano no presenta señales de ser eficiente en términos de recaudo, presenta poco peso de la imposición directa sobre la indirecta, así como ineficiencia en términos de asignación de recursos.

Ahora bien, en comparación con el modelo de imposición dual las posturas, aciertos y desventajas en materia de eficiencia siguen siendo tema de discusión en la literatura impositiva. Por ejemplo, estudios como el de Barreix y Roca (2007) insisten en la necesidad de recaudar con eficiencia los ingresos provenientes del sistema de tributación sobre la renta, y en especial sobre el componente de renta personal siendo este último fundamental y pilar de una recaudación con potencialidad de crecimiento para financiar las necesidades cada vez mayores de infraestructura física y social, además de considerarse como el impuesto con mayor capacidad redistribuidora (p. 140-141). En contrapartida, Picos y Gago (2004) consideran que el impuesto dual puede ser más eficiente que un impuesto sintético ya que la globalización económica implica una alta movilidad de los factores productivos, sobre todo del capital, haciendo recomendable la aplicación de tipos impositivos menores a estas rentas de capital lo cual no solo tiene en cuenta las reglas de la imposición óptima, sino que se une a la dificultad de aplicar el principio de residencia fiscal.

⁹ 8% para el 2014 de acuerdo con el DANE.

4.2. EQUIDAD

4.2.1 Definición y Marco Teórico

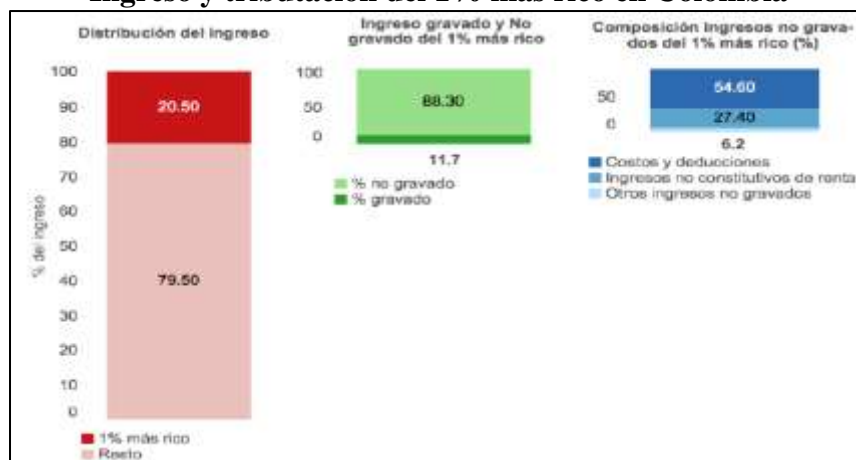
Un sistema tributario equitativo es aquel en que las cargas fiscales que se paguen sean proporcionales a la capacidad de pago de los individuos. Así, la equidad fiscal puede ser horizontal donde agentes similares deben tributar de forma similar, o vertical donde agentes diferentes deben tributar de forma diferente. Desde el marco teórico, este principio está enmarcado en la primera máxima de A. Smith (1776) justicia – equidad, donde señala que “los ciudadanos de cualquier Estado deben contribuir al sostenimiento del Gobierno, en cuanto sea posible, en proporción a sus respectivas aptitudes, es decir, en proporción a los ingresos que disfruten bajo la protección estatal” (p. 726). Desde la óptica de Sommers (1952) la equidad se puede observar en su principio de la capacidad de pago el cual – inspirado en el principio de justicia de A. Smith – señala que aquellos que posean mayor ingreso o riqueza deben tributar la mayor parte del impuesto, independientemente de los beneficios que reciban del gasto de esos fondos. Así, tal como señala Blasio (2003), puesto que a los ingresos más altos se les grava más fuertemente, la estructura del impuesto por sí sola tiene el efecto de igualar la distribución del ingreso y la riqueza. Finalmente, desde el punto de vista de Neumark (1994) en sus *principios político sociales y éticos* la equidad impositiva se puede advertir desde su postulado de igualdad el cual establece que “las personas en tanto estén sujetas a cualquier impuesto y se encuentren en iguales o parecidas condiciones relevantes a efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al impuesto respectivo” (p. 135). En contrapartida, las personas que se encuentren en condiciones desiguales deben ser tratadas en forma diferente, esto es, igualdad vertical.

La equidad del sistema impositivo colombiano también es uno de los aspectos de mayor relevancia tanto en el debate como en la multiplicad de estudios. Para Perry (2010) “quizá el aspecto más preocupante del sistema tributario colombiano actual lo constituye su altísima y creciente inequidad y las costosas distorsiones que está generando en la asignación de recursos” (p. 24). Esto lo reafirma la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) aseverando que el sistema impositivo colombiano tampoco contribuye a la equidad horizontal en el sentido que “dos personas naturales o empresas con niveles de ingresos y activos similares, e inclusive desempeñándose en actividades que

compiten entre sí, pagan montos de impuestos diferentes” (p. 14). Así, esta situación termina siendo el resultado de la problemática ya mencionada en apartados anteriores, esto es, el elevado número y costo de las exenciones, beneficios, regímenes y deducciones especiales a favor de determinados sectores o contribuyentes y los altos niveles de evasión. De la mano con lo anterior, la misma Comisión de Expertos afirma que el régimen tributario colombiano tampoco es progresivo o equitativo verticalmente en la medida que aquellos que tienen mayor capacidad de pago no aportan relativamente más al fisco que quienes tienen menores posibilidades. Según concluyen, ello obedece a que “históricamente los impuestos que podrían dotar al régimen tributario de mayor progresividad, como es el caso del impuesto de renta y a la propiedad de las personas, han recaudado poco en Colombia” (p. 14).

Basados en lo anterior es evidente que la política fiscal en Colombia contribuye poco a la redistribución de los ingresos tal como lo afirma la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Este organismo señala que esta situación contrasta con lo sucedido en los países de la OCDE y en países de la región como Uruguay y Chile donde la desigualdad se reduce sustancialmente después de tener en cuenta el efecto de los impuestos y de las transferencias del gobierno sobre el ingreso de las familias.

Gráfico 10.
Ingreso y tributación del 1% más rico en Colombia



Fuente: Tomado de Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015)
Elaborado por Alvaredo y Londoño (2013)

Así pues, este bajo efecto redistributivo de la política tributaria además de las causas ya mencionadas, también viene de la mano con la exención que tienen los dividendos e ingresos de capital en cabeza de quienes tienen mayor capacidad de pago. Estimativos de Alvaredo y

Londoño (2013) quienes son citados por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) indican que en Colombia el 1% de la población concentra el 20% del ingreso total, lo cual es elevado si se compara con el 11% del ingreso total que este mismo segmento de la población concentra en países como España, Francia, Alemania, Reino Unido, Argentina y varios países de Asia (p. 21). Evidentemente el panorama también es bastante sombrío en lo concerniente a la evaluación de este principio de equidad en Colombia advirtiendo que tan solo se hace una evaluación superficial de la situación. Sin duda alguna, el actual régimen tributario es una amalgama de tratamientos preferenciales que buscan por esa vía darle progresividad y equidad al sistema y de las presiones de intereses de grupos económicos específicos, que tal como lo afirma Perry (2010), “disfrazan con argumentos equívocos de equidad sus pretensiones por un trato más favorable” (p. 29).

4.2.2. Indicadores de Equidad

Para dar cumplimiento a la estimación del principio de equidad del sistema impositivo colombiano bajo el escenario de implementación de un modelo de tributación dual a la renta, se ha procedido a estimar un Modelo de Equilibrio General Computable – en adelante MEGC – el cual permite determinar algunos efectos sobre el nivel de recaudo y bienestar de los agentes.

4.2.2.1. Simulación con un Modelo de Equilibrio General Computable de las condiciones de implementación de un impuesto dual.

- Modelo de Equilibrio General Computable

Los modelos de Equilibrio General Computable son una herramienta que permite evaluar el efecto sobre toda la economía, en términos cuantitativos, de determinados cambios de políticas tanto económicas como sociales y ambientales. En palabras de Rodríguez (2015), los MEGC “son modelos macroeconómicos microfundamentados, es decir, las elecciones de oferta y demanda que buscan recrear el comportamiento de toda una economía (y no de un solo mercado) son aquellas de agentes racionales maximizadores” (p. 3).

En esencia, los MEGC siguen el concepto walrasiano de equilibrio general el cual está representado en el modelo de Arrow y Debreu (1954). Sin embargo, el uso y aplicación de esta herramienta ha venido desarrollándose desde hace varias décadas tanto en número como

en diversidad de aplicaciones con el fin de ilustrar decisiones económicas de diferente índole teniendo en cuenta que cada aplicación se ha venido ajustando con el propósito del ejercicio modelado. Por tal motivo, muchos de los desarrollos modernos no necesariamente se ajustan a la lógica de optimización racional. A partir de la fundamentación ya señalada, el primer intento práctico de ligar teoría y realidad fue el trabajo desarrollado por Johansen (1960) quién desarrolló el primer MEGC de 20 sectores aplicado a la economía de Noruega el cual era muy simple y se resolvía de forma manual (O’Ryan, de Miguel y Miller, 2000). Posteriormente, Harberger (1962) presenta un MEGC sobre incidencia tributaria en el contexto de un modelo bisectorial en el cual analiza los efectos de la tributación sobre el ingreso de capital. Con el trabajo de Scarf (1969) quién hace posible la determinación del equilibrio de un sistema walrasiano, se establece un nexo directo entre la teoría y las aplicaciones empíricas del equilibrio general al desarrollar un algoritmo para el cómputo de este, sin necesidad de realizar aproximaciones lineales (Cicowicz, 2011). Más adelante, con el desarrollo de Shoven y Whalley (1984) “se introduce la construcción de una aplicación computable susceptible de ser utilizada en la valoración *ex ante/ex post* de distintas opciones de política pública” (Segura, 2009, p. 29). En años más recientes y con determinadas contribuciones como las del GTAP – Global Trade Analysis Project – han surgido aplicaciones de modelos multi-país ya que se cuenta con matrices de contabilidad social para varios países conectadas a través de flujos comerciales. Finalmente, tal como lo indican O’Ryan et al. (2000), con los trabajos de Taylor y Black (1974) para Chile, Robinson (1978) para Corea, Taylor et al. (1980) para Brasil y Ahluwalia y Lisy (1981) para Malasia, se da inicio a los desarrollos de los MEGC para países en desarrollo enfocados en problemas como la distribución del ingreso, impuestos óptimos y políticas de comercio exterior, entre otros.

La literatura relativa a los MEGC en Colombia también es bastante amplia. De acuerdo con López, Ripoll y Cepeda (1994), los primeros modelos fueron el producto de la experimentación de algunas estructuras creadas para países en desarrollo, adaptándolas al caso colombiano. Para estos autores, la primera estructura de equilibrio general desarrollada en el país fue el trabajo de Londoño (1985) el cual básicamente se proponía estimar el papel macroeconómico del mercado de los alimentos. Más adelante, con Lora (1989) se introduce un modelo real estático para el petróleo y el café el cual tuvo bastante influencia en desarrollos posteriores. Tal como advierten López et al. (1994), “la característica especial

que hace interesante al modelo es que su estructura es flexible para diferenciar los efectos de corto y largo plazo de las distintas simulaciones” (p. 17). Posteriormente, estos autores hacen referencia al trabajo de Botero y López (1989) como el tercer aporte fundamental en el desarrollo de los MEGC en Colombia, el cual, es una implementación del modelo de Lewis, Robinson, Cundom y Davidson aplicado al caso local. Este modelo que cuenta con un paquete computacional basado en un mecanismo de equilibrio walrasiano “constituye un aporte fundamental porque ofrece una gran flexibilidad para ajustar versiones teóricas distintas dentro del mismo programa de solución” (López et al. 1994, p. 19).

Para finalizar, es necesario señalar que en Colombia a través de los años se ha venido desarrollando una multiplicidad de MEGC los cuales han sido implementados de acuerdo con el propósito que se requiere analizar. Por ejemplo, existen trabajos en el ámbito de la liberalización comercial como los de Rutherford (2003), en cuanto a política fiscal como el de Rutherford, Ligth y Hernández (2002) y Rutherford, Ligth y Barrera (2003), y pobreza y distribución como el de Argüello (2010) y Botero (2012), en otros muchos que podrían citarse.

4.2.3. Construcción de la Matriz de Contabilidad Social

Para que un Modelo de Equilibrio General Computable sea operacional es necesario contar con un volumen de información considerable, la cual no solo debe ser relevante en cuanto a cantidad de datos obtenidos sino también que estos sean consistentes. En ese orden de ideas, el insumo fundamental para la construcción de un MEGC es la presentación de los datos del equilibrio inicial a través de una Matriz de Contabilidad Social SAM (Social Accounting Matrix). De acuerdo con el Boletín Técnico del DANE (2015), una SAM es “una presentación matricial de datos macro y meso económicos, cuyo objetivo es ofrecer una descripción del sistema económico de un país que permita el análisis de los aspectos estructurales de la economía, la distribución del ingreso y el gasto de los sectores institucionales” (p. 2). La característica distintiva de una SAM es que los hogares estén en el centro del marco contable; solo si existe algún detalle sobre las características del sector de los hogares, puede el esquema contable ostentar con justicia la etiqueta de Matriz de Contabilidad “Social” (DANE, 2012, p. 13).

La Matriz de Contabilidad Social para el año 2010 elaborada por el DANE consta de 61 sectores productivos tanto a nivel nacional como para el sector externo, seis agentes (hogares, empresas no financieras, instituciones financieras, instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares ISFLSH, gobierno y resto del mundo) e impuestos netos sobre la producción y las importaciones y sobre el ingreso y la riqueza. El esquema de presentación de la SAM para el presente ejercicio es el formato tradicional estructurado por el DANE para el 2005, en el cual un agente dispone de una fila y una columna en una matriz cuadrada. Los empleos, gastos o salidas se presentan en las columnas y los recursos, ingresos o entradas se registran en las filas. La suma total de los ingresos (filas) debe ser igual a la suma de los gastos (columnas), lo que constituye una de las características esenciales de este tipo de presentación y refleja la noción de equilibrio económico (p. 14).

Con base en lo anterior, la construcción de la SAM para el presente estudio se agrupa los 61 sectores ya mencionados en tres sectores productivos (agrícola, manufacturero y servicios) tanto para el mercado doméstico como para el sector externo. Adicionalmente, se tiene 3 agentes: hogares, gobierno e instituciones privadas. Los factores de producción son el trabajo y el capital y se asume que este último es un compuesto entre ingreso mixto y excedente bruto de explotación. La formación bruta de capital de producción nacional es el que se ubica en la celda (UPC,S-I). La estructura de impuestos comprende: impuestos netos sobre la producción (IIP, UPC), un impuesto directo a los hogares (IDI, HH) y un impuesto directo a las instituciones privadas (IDI, IPI), adicionalmente IVA no deducible (IVA, UPC) y otros impuestos sobre la producción (OTX, UPC), finalmente el arancel cobrado a las importaciones (AR, UPC). El superávit o déficit en cuenta corriente depende del ahorro del resto del mundo (S-I, ROW). Con respecto al ahorro público, este se ubica en la celda (S-I, GOB) mientras que el ahorro privado de los hogares se encuentra en la celda (S-I, HH) y el ahorro de las instituciones privadas en (S-I, IPI).

De acuerdo con lo anterior, la estructura fundamental de la SAM para el presente análisis es la siguiente:

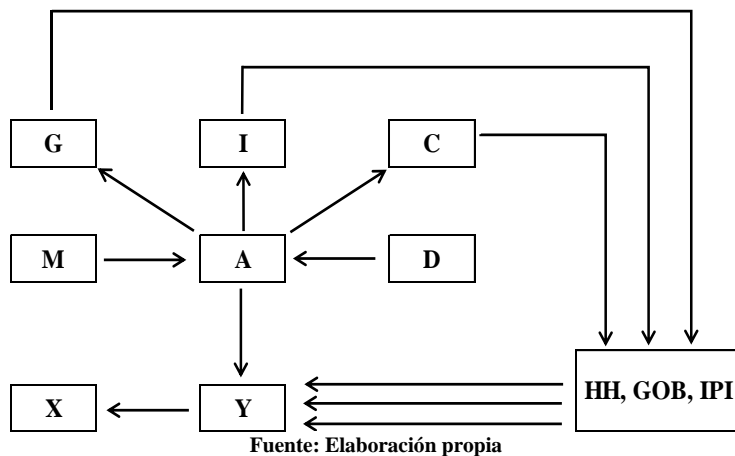
	CUENTAS DE PRODUCCION	FACTORES DE PRODUCCION	GOBIERNO	HOGARES	INSTITUCIONES PRIVADAS	RESTO DEL MUNDO	CUENTAS DE CAPITAL
UNIDADES DE PRODUCCION	CONSUMO INTERMEDIO FINAL		CONSUMO FINAL DEL GOBIERNO	CONSUMO FINAL DE LOS HOGARES		EXPORTACIONES	FORMACION BRUTA DE CAPITAL DE PRODUCCION NACIONAL
FACTORES DE PRODUCCION	VALOR AGREGADO					INGRESOS FACTORIALES DEL RESTO DEL MUNDO NETOS	
GOBIERNO		DOTACION DEL GOBIERNO	RECAUDO DEL GOBIERNO POR IMPUESTOS	IMPUESTOS DIRECTOS HOGARES	IMPUESTOS DIRECTOS INSTITUCIONES PRIVADAS		IMPUESTOS SOBRE LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL
HOGARTES		DOTACION DE HOGARES		AHORRO		TRANSFERENCIAS CORRIENTES NETAS DEL RESTO DEL MUNDO	
INSTITUCIONES PRIVADAS		ASIGNACION DE VALOR AGREGADO	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	TRANSFERENCIAS NACIONALES	TRANSFERENCIAS CORRIENTES NETAS DEL RESTO DEL MUNDO	
RESTO DEL MUNDO	CONSUMO INTERMEDIO IMPORTADO						BIENES DE CAPITAL IMPORTADO
CUENTAS DE CAPITAL			AHORRO PUBLICO	AHORRO PRIVADO HOGARES	AHORRO PRIVADO INSTITUCIONES PRIVADAS	BALANCE CUENTA CORRIENTE	

4.2.4. Planteamiento del Modelo

Para todo MEGC se requiere definir formas funcionales específicas para sus variables y parámetros las cuales se basan en la teoría económica. En ese orden de ideas, el modelo se construye a partir de la función de elasticidad de sustitución constante CES ya que permite contrastar la sustitución entre factores productivos e insumos intermedios, se cumple el supuesto de rendimientos constantes a escala y, según la especificación de los parámetros, pueden transformarse en funciones Cobb-Douglas o Leontieff. El presente modelo considera una función de producción que emplea: trabajo (REM) y capital, compuesto a su vez por excedente bruto de explotación (EBE) e ingreso mixto (IMX). Se asume un compuesto Armington (A) que es usado como consumo intermedio para la producción de bienes (Y) destinados al mercado doméstico (D) o a la exportación (X). El bien Armington es producido con insumos que proceden del mercado nacional y del mercado exterior (M). Así pues, el bien Armington es un componente que se utiliza para consumo intermedio y que también se puede destinar al consumo final (C), a la inversión (I) o al consumo del sector público (G). Los agentes intervinientes en esta economía son los hogares (HH), las Instituciones Privadas (IPI) y el gobierno (GOB). Estos agentes cuentan con una dotación de factores de producción (REM, EBE, IMX) que son vendidos a la industria. Al mismo tiempo, estos

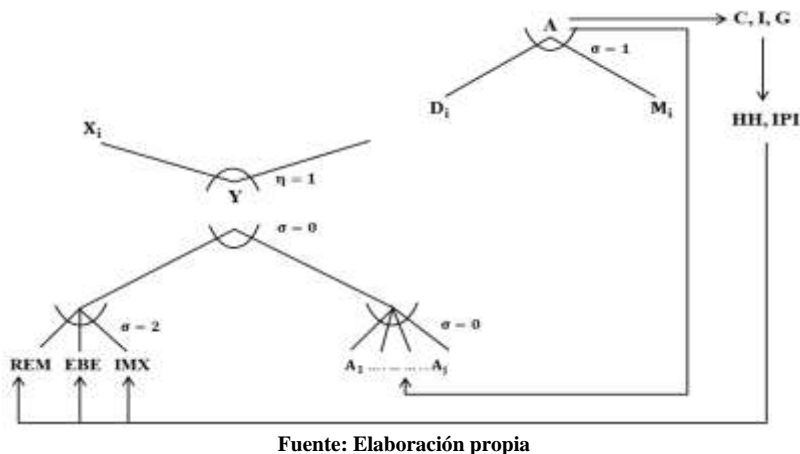
agentes consumen los productos y se enfrentan a tres decisiones fundamentales: consumir (C), invertir (I) o realizar gasto público (G). A continuación se observa un diagrama que representa el flujo de esta economía:

Diagrama 1.
Flujo de la Economía MEGC



En el presente modelo se asume una estructura de producción descrita de la siguiente manera:

Diagrama 2.
Estructura de la Producción MEGC



Para nuestro caso, σ representa la elasticidad de sustitución y η la elasticidad de transformación. Las formas funcionales que se utilizan en el planteamiento del presente modelo son descritas como sigue.

Función de producción: Para efectos del presente modelo, los bienes se producen con una tecnología anidada CES. Por su parte, los bienes intermedios y el valor agregado en el nivel más alto del problema se representan a través de una función Leontieff:

$$Y_i = \min \left[\min_j \left(\frac{x_{ji}}{a_{ji}} \right), \frac{v_i}{b_i} \right]$$

El valor agregado se representa a través de una agregación de tipo CES de los factores de producción, trabajo (REM) y capital (EBE, IMX):

$$v_i = \left[\alpha_1 \mathbf{REM}^{\frac{1+\sigma}{\sigma}} + (1 - \alpha_2) \mathbf{EBE}^{\frac{1+\sigma}{\sigma}} + (1 - \alpha_1 - \alpha_2) \mathbf{IMX}^{\frac{1+\sigma}{\sigma}} \right]^{\frac{\sigma}{1+\sigma}}$$

Producción: Cada sector productivo se encarga de la producción de dos bienes, esto es, un bien doméstico (D) y un bien destinado a la exportación (X). Los bienes se consideran sustitutos imperfectos con elasticidad de transformación constante. En ese orden de ideas, esta función puede describirse de acuerdo a:

$$Y_i(D_i, X_i) = \left[\alpha_i^D D_i^{\frac{1+\sigma}{\sigma}} + (1 - \alpha_i^D) X_i^{\frac{1+\sigma}{\sigma}} \right]^{\frac{\sigma}{1+\sigma}}$$

Donde α representa la participación del mercado doméstico en el producto total para el sector i .

Importaciones: Tal como se mencionó anteriormente, se tiene en cuenta un componente Armington – compuesto entre bienes domésticos y bienes importados – el cual también

sugiere sustitución imperfecta entre bienes y servicios. La forma funcional del bien Armington definida para el presente modelo es la siguiente:

$$A_i = M_i^\alpha D_i^\beta$$

Balanza Comercial: Para efectos del presente modelo se considera que la tasa de cambio real dependerá de la oferta de exportaciones y de la demanda por importaciones:

$$\sum_i \varepsilon_i^X X_i + CC = \sum_i \varepsilon_i^M M_i$$

Consumo Final: Un agente representativo está dotado de trabajo y capital y al mismo tiempo demanda inversión y bienes del gobierno. La demanda de este agente dependerá de su conducta maximizadora y su función de utilidad será de tipo Cobb-Douglas:

$$U(A_i) = \prod_i A_i^{\alpha_i}$$

$$\sum_i \alpha_i = 1$$

La restricción presupuestaria que enfrenta este individuo es la siguiente:

$$\sum_i P_i A_i \leq r(EBE + IMX) + wREM - I$$

Inversión: Para efectos del modelo, la inversión permanece constante a niveles del año base puesto que el presente ejercicio es de carácter estático. Así, los fondos que se destinan a la inversión provienen del gobierno y de los hogares.

Estructura Impositiva: Los impuestos considerados en el presente modelo son 2. El primero de ellos es un impuesto directo (IDI) cobrado a los hogares y a las instituciones privadas. Estos son asumidos como impuestos al trabajo y al capital. El segundo, es un impuesto neto sobre la producción (IIP) el cual se asume como un impuesto a la renta empresarial.

Desempleo: Para el presente análisis se asume que no existe un equilibrio entre oferta y demanda laboral, por esta razón se toma la tasa de desempleo para el año 2010. El empleo

depende de la cantidad de trabajo que demandan las empresas. Se asume la existencia de un salario mínimo para el año analizado.

4.3. SIMULACIONES Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Para efectos del presente ejercicio de simulación se asumen dos situaciones: el primer escenario es una situación que plantea un impuesto al trabajo (REM) del 7% y un impuesto al capital (EBE) del 7% también. Por su parte, el segundo escenario plasma una situación que presenta un impuesto al trabajo del 10% y un impuesto al capital del 7%. Una vez definidas y aplicadas estas simulaciones se estima el modelo en GAMS obteniendo los siguientes resultados:

Resultados Simulaciones

Variables	Escenarios	Escenario 1		Escenario 2	
	Descripción	Trabajo 7%	Capital 7%	Trabajo 10%	Capital 7%
Nivel de actividad	Sector 1	0,68	0,65	0,67	0,65
	Sector 2	0,85	0,81	0,85	0,81
	Sector 3	0,95	0,90	0,95	0,90
Producción	Sector 1	0,60	0,57	0,59	0,57
	Sector 2	0,57	0,55	0,56	0,55
	Sector 3	1,08	1,03	1,08	1,03
Consumo		0,50	0,51	0,48	0,51
Gasto público		1,57	1,38	1,62	1,38
Armington	Sector 1	1,27	0,98	0,99	0,98
	Sector 2	0,66	0,64	0,66	0,64
	Sector 3	1,13	1,07	1,13	1,07
Precios	Sector 1	3,60	3,62	3,70	3,62
	Sector 2	2,64	2,65	2,71	2,65
	Sector 3	5,21	5,22	5,34	5,22
Precio consumidor		2,07	2,07	2,12	2,07
Interés		2,26	2,26	2,32	2,26
Tipo de cambio		3,33	3,31	3,42	3,31
Bienestar	Sector 1	-18,2%	-17,7%	-21,1%	-17,7%
	Sector 2	-45,7%	-45,2%	-47,7%	-45,2%
	Sector 3	-55,5%	-55,0%	-57,1%	-55,0%

Con un impuesto al trabajo del 7% y del 10% se evidencia una pérdida o reducción del nivel de actividad en un 18%. Cuando se incorpora un impuesto al capital del 7% la reducción del nivel de actividad pasa al 21%. Es decir, que se pierde más en términos de actividad cuando se grava el capital que cuando se grava el trabajo. Lo mismo sucede en término de producción la cual en promedio se reduce en el 26% con un impuesto al trabajo y el 29% en promedio

con un impuesto al capital. Estos resultados tienen sentido si se asume que los empresarios podrían cambiar sus decisiones de producir e invertir si ven afectados sus rendimientos de capital.

Con respecto al consumo, este se ve más afectado cuando se imponen cargas al trabajo que al capital. De acuerdo con los resultados, este se reduce en el 49% en promedio con los impuestos al trabajo mientras que con los impuestos al capital no se evidencia una variación representativa. En efecto, esta situación es coherente ya que cuando los trabajadores sufren reducciones en sus ingresos por incrementos en las cargas impositivas, tienden a disminuir su consumo ya que su capacidad adquisitiva se verá afectada en mayor proporción.

Con respecto a los precios, en términos generales se puede observar que estos sufren un incremento drástico tanto con un impuesto al trabajo como con un impuesto al capital. Esta situación termina generando aumentos en los tipos de interés y en el tipo de cambio.

El bien Armington que se es un compuesto de bienes nacionales e importados, los resultados arrojan una caída en la producción de este bien con un impuesto al trabajo. Puesto que la mayor caída se presenta en el sector industrial, y en menor parte en el sector agrícola, al final termina perdiendo la economía doméstica.

Con respecto al bienestar, este presentó una reducción del 39,8% en promedio con un impuesto al trabajo del 7% y una disminución del 41,9% con un impuesto al trabajo del 10%. Ahora bien, con un impuesto del 7% al capital, el bienestar evidenció una reducción del 39,3% en promedio. Sin embargo, esta pérdida de bienestar se ve compensada con los incrementos presentados en el gasto público el cual se ve más beneficiado si la carga impositiva se impone a los trabajadores que al capital. No obstante, esta situación implicaría que se ejecutara todo el gasto público para compensar esas pérdidas de bienestar sobre los individuos.

En efecto, imponer o incrementar tasas impositivas a los trabajadores ante la ausencia de cualquier tipo de perturbaciones, puede generar un incremento del recaudo en determinada proporción permitiendo que el Estado cuente con más recursos que le permitan elevar el nivel de gasto público. Posiblemente es por ello que el legislador fiscal en Colombia se ha decantado más por esta alternativa que por eliminar las exenciones al capital y gravarlas con

una determinada tasa. En ese orden de ideas, si la prioridad del Gobierno fuera mejorar el bienestar entonces debería centrar sus esfuerzos en gravar más el capital que el ingreso de los individuos. La trayectoria impositiva en Colombia ha mostrado que el Gobierno ha eximido al capital del pago de impuestos en gran magnitud asumiendo que por esta vía puede incentivar la inversión productiva. No obstante, como ya lo evidenciamos anteriormente, este objetivo no se ha cumplido tal como se espera, entre otras cosas por problemas economía política que de fondo tiene el sistema tributario.

Puesto que la realidad evidencia que el Gobierno no ejecuta completamente y de manera eficiente el gasto público por los problemas de economía política que aquejan el sistema, es probable que existan pérdidas de bienestar asociadas a la imposición directa a los trabajadores. Es imperativo que el Gobierno implemente mecanismos tales como un mayor control a la evasión y a la elusión con el fin de mitigar esas pérdidas de bienestar que se han venido mencionando.

Para finalizar, podría pensarse que los resultados que se derivan del modelo llevarían a suponer que un sistema de imposición dual a la renta generaría pérdidas de bienestar en varias actividades y sectores económicos, y por ende podría verse afectada la producción. Sin embargo, la implementación de un sistema dual podría generar incrementos en el gasto público lo que supondría mejoras en términos de la distribución del ingreso, entre otras cosas. Es decir, esto se traduciría en mayores índices de equidad que al final, y de acuerdo con los estudios en la materia, es una de las bondades de este modelo.

5. SENCILLEZ DEL SISTEMA TRIBUTARIO Y CONDICIONANTES DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA

Después de la revisión y estimación de la eficiencia y equidad del sistema tributario colombiano nos resta observar sus implicaciones en materia de sencillez siendo este principio uno de los más sacrificados y poco aplicado por parte del legislador fiscal.

5.1. Sencillez Tributaria

Un sistema impositivo se considera sencillo cuando las fórmulas de las tarifas se elaboran en tal forma que se facilita su comprensión, aplicación y control. Para el Estado, el sistema tributario debe ser fácil y relativamente barato de administrar. Desde la teoría, el principio de sencillez puede apreciarse en la tercera máxima de A. Smith (1776) en la cual advierte que “el impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y no arbitrario. El tiempo de su cobro, la forma de su pago, la cantidad adecuada, todo debe ser claro y preciso, lo mismo para el contribuyente que para cualquier otra persona” (p. 727). Complementariamente, Smith advierte que “la incertidumbre de la contribución da pábulo al abuso y favorece la corrupción de ciertas gentes que son impopulares por la naturaleza misma de sus cargos, aun cuando no incurran en corrupción y abuso” (p. 727). En los postulados de *Administración Fiscal* de Wagner (1877 – 1901) se evidencia el principio de fijeza – identificado con certeza – el cual aboga por unas leyes tributarias en lenguaje claro, simple y accesible a todos, con indicaciones exactas y precisas de los montos a pagar y donde se exige una preparación profesional y moral de los encargados de la determinación de los impuestos. Desde la óptica de Neumark (1994) en su distinción de *Principios jurídico-tributarios* y *técnico-tributarios* se encuentra el principio de transparencia tributaria el cual viene siendo el mismo de certeza de Smith. Para Neumark, es necesario que las normas jurídicas (leyes, decretos, resoluciones administrativas) sean claras y comprensibles para los contribuyentes y para los funcionarios de la administración tributaria, de modo que se eviten arbitrariedades.

Tal como se aprecia, el principio de sencillez no solo requiere de reglas de juego claras y comprensibles, sino que adicionalmente exige que las mismas sean elaboradas por administradores tributarios con bastante preparación profesional y moral. De entrada, esta

situación hace que este principio se torne más complejo de lo que puede apreciarse en la literatura impositiva. Por un lado, un sistema tributario complejo y plagado de vacíos legales permite que el contribuyente busque diferentes mecanismos para evadir y eludir el pago de impuestos claramente afectando los niveles de recaudo y por ende la distribución equitativa de los recursos. Por otro lado, tiende a favorecer a aquellos que ejercen influencia en el sistema político quienes adicionalmente son los que concentran la mayoría del ingreso. Hasta este punto se ha manifestado que los sistemas impositivos actuales, especialmente los de la región, registran problemas en cuanto a eficiencia, equidad, progresividad y evidentemente sencillez. No obstante, como ya se ha señalado anteriormente, existen unos determinantes de política económica que condicionan la tributación y por ende no permiten que sean implementadas reformas estructurales que al final permitan un financiamiento estable y suficiente no solo para enfrentar los gastos del Estado sino para lograr niveles de crecimiento y desarrollo económico idóneos.

5.2. Condicionantes de Economía Política de la Política Tributaria

Algunos de los condicionantes de economía política con los que se encuentra la política tributaria son la estructura económica, el nivel de desarrollo económico, la concentración en la distribución del ingreso y las deficiencias a nivel institucional. En línea con lo anterior, Gómez Sabaini y O'Farrell (2009), en concordancia con el estudio de Brautigam (2008), señalan que existen varios enfoques sobre los cuales se cimienta el estudio de la economía política de la tributación. Así, estos enfoques giran en torno a: las variables contexto, la estructura económica y el nivel de desarrollo, las instituciones políticas, los aspectos culturales e ideológicos y la relación entre Estado y sociedad.

5.2.1. Las Variables Contexto

De acuerdo con Gómez Sabaini y O'Farrell (2009), cuando se hace alusión a las variables de contexto se hace referencia a variables generalmente exógenas capaces de favorecer la viabilidad de las reformas tributarias de diferentes maneras. Por ejemplo, las guerras y las amenazas externas han sido condicionantes que han dado forma a la tributación favoreciendo de esta anea los procesos de creación de nuevos impuestos o modificando los ya establecidos. Para estos autores, “el contexto puede llegar a legitimar modificaciones tanto en el nivel

como en la estructura de los ingresos públicos a través de un mayor consenso en la sociedad acerca de la necesidad de las mismas (p. 19).

5.2.2. La Estructura Económica y el Nivel de Desarrollo

En cuanto a la estructura económica y el nivel de desarrollo, existe un argumento – el cual se abstrae de las capacidades políticas e institucionales de los gobiernos – que manifiesta que el escaso desarrollo de las economías emergentes y sus características estructurales funcionan como limitante de la recaudación de ingresos públicos (Gómez Sabaini y O’Farrell, 2009, p. 20). Sobre este particular los autores ya mencionados afirman que los bajos niveles de desarrollo limitan la capacidad de las administraciones tributarias para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento, lo cual se manifiesta en una debilidad estructural de los gobiernos para cumplir con eficiencia su función. Por su parte, la estructura económica, por ejemplo la de países en desarrollo caracterizados por una gran participación del sector primario en la generación del PIB y del empleo, dificulta la posibilidad de desarrollar algunos tipos de impuestos directos y por consiguiente se genera una mayor dependencia de la tributación indirecta. Además de los condicionantes en cuanto a desarrollo y estructura económica ya mencionados, Gómez Sabaini y O’Farrell (2009) argumentan que es necesario considerar los efectos que la concentración en la distribución del ingreso tiene sobre el nivel de recaudación, sobre todo de impuestos directos. Estos autores señalan que “una estructura social como la de los países latinoamericanos con altos niveles de concentración del ingreso en un porcentaje muy pequeño de la población, es equivalente a una base potencial del impuesto a la renta muy reducida, a diferencia de lo que ocurre en sociedades más igualitarias las cuales cuentan con clases medias amplias” (p. 20-21).

5.2.3. Las Instituciones Políticas

Con respecto a las instituciones políticas existen varios enfoques: por un lado, tal como lo afirman Gómez Sabaini y O’Farrell (2009) están los estudios centrados en como las diferencias institucionales afectan la capacidad recaudadora del Estado, especialmente a través de incentivos que estas generan en la cooperación y el compromiso de los actores involucrados. Por otro lado, agregan estos autores, existe otro tipo de enfoque que hace énfasis en la relación entre tributación y representación y evalúa por ejemplo las diferencias

entre los regímenes democráticos y los autoritarios. En adición a lo anterior, es imperativo mencionar que existe una estrecha relación entre las instituciones políticas y la capacidad de negociación de los actores que al final se verá reflejado en el proceso de formulación de políticas y por ende en el diseño de las políticas tributarias. Sobre este particular el BID (2006) señala que “como regla general, los actores que desempeñan roles decisivos en el proceso de formulación de políticas general también participan activamente en el examen, la promulgación y la implementación de la política tributaria” (p. 201). Así pues, independientemente de los efectos que se pueda tener en cuanto a la progresividad, eficiencia, equidad o sencillez, la política impositiva es posiblemente el ámbito de la política pública donde existen más intereses de por medio. Puesto que la política tributaria es establecida en el marco del proceso de formulación de políticas general de cada país, las características específicas de las políticas tributarias limitan las posibilidades de una reforma (BID, 2006, p. 203). Con base en lo anterior, existen cuatro características de la política impositiva que es necesario tener en cuenta: primero, los impuestos ejercen gran influencia sobre toda la economía. El BID (2006) señala que esto se traduce en muchos jugadores activos en el proceso de formulación de políticas los cuales al considerar que sus intereses se vean afectados de forma directa o inmediata posiblemente intensifiquen su participación. Segundo, “los impuestos pueden ser víctimas de los problemas típicos de un fondo común, en el que cada participante le conviene contribuir poco y extraer mucho, ignorando el efecto que ese comportamiento produce en el resultado final para todos” (p. 203). Tercero, la implementación efectiva de la política tributaria depende en gran medida de la capacidad de la oficina de administración tributaria (BID, 2006). Según señala esta entidad, “la experiencia, los recursos y la capacidad administrativa, e incluso las preferencias y los sesgos de los administradores tributarios, determinan lo que se pone en práctica” (p. 203). Cuarto, cuando un sistema impositivo está estructurado de una determinada forma es difícil cambiarlo. Esto es, que los sistemas tributarios dependen mucho de la trayectoria (BID, 2006). Según señala este organismo, esta situación es complicada de mejorar ya que, en principio, como cualquier problema de fondo común, este puede solucionarse a través de un acuerdo de cooperación entre los participantes siempre y cuando los costos y la incertidumbre de las negociaciones sean bajos en comparación con los beneficios previstos y que por ende

puedan incorporarse mecanismos para evitar el oportunismo y garantizar el cumplimiento (BID, 2006, p. 203).

Evidentemente, impedir el oportunismo y garantizar el cumplimiento de las normas rara vez se puede observar en el ámbito tributario debido a varias razones que advierte el BID. En primera instancia, puesto que el poder económico por lo general está concentrado y las elites poderosas influyen en el sistema político a través de diversos medios, suelen estar protegidas de los cambios del sistema político: “los contribuyentes más ricos a menudo impiden reformas que podrían perjudicarlos. Este argumento puede denominarse como “hipótesis de la resistencia de la elite” (p. 204). De acuerdo con el organismo ya mencionado, esta situación tiende a agravarse porque los efectos de los cambios estructurales del sistema tributario en los ingresos y en la distribución no son fáciles de prever. En segunda instancia, existe una “hipótesis de la incertidumbre” que evidencia una resistencia por parte de las autoridades fiscales a implementar reformas profundas frente a la incertidumbre con respecto a los ingresos a corto y mediano plazo. Los administradores impositivos son intrínsecamente muy conservadores (BID, 2006, p. 204).

Así mismo, si un país está acosado por la inestabilidad política o la polarización, el gobierno o el partido que ocupe el poder tal vez prefiera no llevar a cabo una reforma para que el sistema tributario sea más eficiente y productivo por temor de que los costos políticos de la reforma recaigan sobre el gobierno o el partido mismo, y los beneficios sean aprovechados por el gobierno siguiente. Este es el argumento estratégico (BID, 2006, p. 204)

Finalmente, señala el organismo ya mencionado, existe el argumento del cumplimiento según el cual se pueden implementar reformas que aumenten el bienestar solo si es posible establecer una “tecnología del cumplimiento” con el fin de garantizar la aplicación de las normas y el castigo a los infractores. A este particular, señala el BID (2006) que “es difícil crear una cultura de cumplimiento voluntario y es fácil destruirla porque se basa en la confianza en las instituciones públicas, la legitimidad de los que están en el poder y un sentido de justicia, transparencia y reciprocidad en la recaudación y el uso de los ingresos públicos” (p. 204). Ya que la cultura impositiva es bastante limitada en los países de la región, es

necesario implementar mecanismos que aseguren el cumplimiento y faciliten la efectividad de las reformas.

5.2.4. Los Aspectos Culturales e Ideológicos

Este aspecto está estrechamente relacionado con la percepción que los individuos tienen sobre la acción pública y de la vida en sociedad. Tal como señalan Gómez Sabaini y O'Farrell (2009) “las creencias y tradiciones de los miembros de la sociedad entran en juego con la capacidad de recaudación del gobierno ya que pueden ser causa de mayor o menor resistencia a posibles reformas y juegan un rol clave en los procesos políticos en torno a estas” (p. 26).

Otros aspectos de capital importancia en el ámbito cultural e ideológico que le transfieren validez y eficiencia a los sistemas impositivos son los mencionados por Brautigam (2008) como lo son “la sensación de obligación moral de pagar impuestos, la percepción de que el sistema tributario es justo o no, la percepción de que el resto de individuos paga también los impuestos y la creencia de que el gobierno gasta inteligentemente los recursos y de que estos gastos beneficiarán al que los pagó” (p. 26). Esto al final termina traducándose en una percepción del individuo de que existe reciprocidad por su accionar tributario, de que existe un beneficio para la sociedad sobre el cual no se es indiferente y que vivir en sociedad es factible siempre y cuando se dé el cumplimiento de las normas.

Sin embargo, el caso latinoamericano parece evidenciar un sentimiento contrario a lo mencionado anteriormente. Gómez Sabaini y O'Farrell (2009) citan una encuesta realizada por Latinobarómetro en la que el 79% de los ciudadanos no tiene confianza en que el dinero recaudado por impuestos será gastado correctamente, adicionalmente, el 50% de los individuos cree que el Estado no puede resolver ningún problema o sólo algunos de los problemas. Así mismo, un 46% de los encuestados cree que la gente no paga impuestos porque estos son muy elevados, aun cuando se ha estudiado que la carga tributaria parece no ser muy elevada con respecto a países como los de la OCDE por ejemplo. Ante esta situación Gómez Sabaini y O'Farrell (2009) afirman que “estas creencias y percepciones – además de ser una de las causas de los elevados niveles de evasión – generan resistencias en la sociedad a posibles aumentos de impuestos” (p. 27).

5.2.5. La Relación entre el Estado y la Sociedad

El proceso de implementación y recaudación de impuestos es sin duda una de las acciones públicas más complejas y conflictivas a la que se exponen los Estados. “Dicha acción se basa en un acuerdo tácito entre la sociedad y el Estado y constituye una parte central de la relación entre ambos” (Gómez Sabaini y O’Farrell, 2009, p. 28). En este orden de ideas, un estudio de la OCDE (2008) citado por Gómez Sabaini y O’Farrell (2009) señala que la política fiscal es política al menos desde tres formas: las opciones de la política fiscal están supeditadas a las restricciones determinadas políticamente; existe una relación estrecha entre el gasto público y el Estado de bienestar y, pueden establecerse varios vínculos entre la política fiscal y la consolidación democrática. Así pues, el mismo estudio de la OCDE advierte que la política fiscal es entonces un contrato social entre ciudadanos y entre ciudadanos y gobiernos, un contrato social en que la legitimidad fiscal desempeña una función importante.

No obstante a lo anterior, este contrato social entre ciudadanos y gobiernos parece desmoronarse y perder todo tipo de validez una vez se observa la fuerte desigualdad entre lo que logra recaudar el Estado y la distribución equitativa que el mismo hace de estos recursos. Así pues, han surgido posturas que manifiestan que la extensión de la desigualdad de ingresos en América Latina ha influenciado en el diseño e implementación del sistema impositivo. Tal como argumentan Gómez Sabaini y O’Farrell (2009), “ello estaría generando un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso” (p. 29). Más específicamente, Gómez Sabaini y Martner (2008) señalan que:

La desigualdad social puede resultar en la generación de “grupos de elites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea controlando el proceso legislativo o procurando que el mismo legisle normas tributarias con esos efectos, para de esa forma trasladar un mayor porcentaje de la carga tributaria a los sectores de menores recursos. También es factible esperar que bajo ese entorno se generen presiones para que los mismos “grupos de elite” busquen controlar el proceso de implementación y control de las normas fiscales, así como diseñar normas administrativas que tengan un efecto más beneficioso para los mismos, tales como los blanqueos, las moratorias y otras

medidas semejantes. En esas circunstancias se torna más difícil el diseño de estructuras tributarias progresivas (p. 85).

De todo lo anterior solo puede evidenciarse una relación rota entre Estado y sociedad y un contrato social bastante debilitado sobre el cual la confianza del ciudadano es cada vez menor. Esta situación sin duda alguna es el resultado de la ineficiencia de las instituciones, las prebendas que estas otorgan a los grupos que concentran el poder, la poca capacidad estatal para aplicar las normas ya sean políticas o tributarias, las fuertes desigualdades y en general una amalgama de situaciones en la que al Estado solo le queda la posibilidad de imponerse ante sus ciudadanos y estos queriendo esquivar la normatividad aun tratando de obtener el mayor beneficio posible.

5.3. Análisis Cualitativo de las Posibilidades de Implementación del Modelo de Imposición Dual en Colombia: Aspectos de Economía Política

Como ya hemos venido señalando, la implementación de políticas tributarias está limitada por determinados condicionantes de economía política que no permiten que esta sea eficiente, equitativa, progresiva, simple o que básicamente logre determinados objetivos propuestos por los legisladores fiscales. Sin duda alguna Colombia no es ajena a esta problemática, tal como se ha venido evidenciado a lo largo del presente estudio a través de la caracterización del sistema impositivo colombiano, la estimación de la eficiencia y equidad y finalmente desde la óptica de la sencillez. Los resultados para el país no han sido diferentes a lo que evidencia la literatura, es decir, un sistema ineficiente, poco equitativo, regresivo, complejo, con bastantes exenciones y beneficios, con muchos vacíos jurídicos, con altos niveles de evasión y elusión y con una sociedad poco comprometida con el cumplimiento de las reglas de juego.

Como se ha descrito anteriormente, el modelo de imposición dual contiene ventajas y desventajas evidenciadas en los múltiples estudios en la materia. Sin embargo, en términos generales, este modelo ha permitido una mejora en los indicadores de eficiencia, sencillez y equidad de la mayoría de países en los que se ha implementado, haciendo la salvedad que al final, todo esto dependerá en cierta medida de los objetivos que pretenda lograr el legislador

fiscal. No obstante a lo anterior, y a que las estimaciones en cuanto a equidad sugieren que este modelo cuenta con bastante viabilidad y validez, es claro que los aspectos de economía política como las instituciones, las reglas de juego, la relación Estado – Sociedad y los aspectos culturales imposibilitan que nuevas tendencias en materia impositiva funcionen de forma idónea.

En Colombia, el proceso de formulación de políticas públicas y con ello las reformas en materia tributaria, ha estado supeditado a la línea política de los dirigentes de turno, a la distribución de las rentas, al conflicto de intereses, al juego de ganadores y perdedores en los procesos reformistas y al mantenimiento del poder en cabeza de quienes tienen la mayor concentración de riqueza. Ante esta situación, es evidente que en Colombia un modelo de tributación dual que elimina un gran porcentaje de las exenciones y beneficios tributarios y que adicionalmente incorpora un impuesto a las rentas de capital – aun cuando la tributación empresarial disminuya – no tendría la aprobación y aceptación necesaria de quienes ven sus intereses económicos afectados así esto concediera mayores niveles de equidad en la distribución de las rentas y mejora del bienestar.

Adicionalmente, existe otro fenómeno que sin duda alguna tiene múltiples efectos en materia económica, tributaria y por ende social. Esto es, la informalidad. Es necesario iniciar señalando que se consideran informales los individuos o empresas que no cumplen con las obligaciones tributarias regulares – y otras regulaciones – tal como lo afirman Lora y Fajardo (2012). Sin duda, la informalidad perjudica la recaudación tributaria, pero este no es el único problema. Tal como lo señalan Lora y Fajardo (2012), las empresas que operan en este sector tienden a funcionar en una escala muy pequeña y esto les implica sacrificios en materia de productividad y posiblemente limite el acceso a los recursos productivos, el crédito y hasta la tecnología. Así mismo, los trabajadores del sector informal carecen de cobertura del sistema de seguridad social y de determinados beneficios con los que cuenta un empleado formal. Así pues, y hasta este punto, la informalidad tiene efectos económicos y sociales que van más allá de los bajos niveles de recaudación.

Pero la informalidad no solo obedece a la inestabilidad en materia impositiva o a que las cargas sean o no muy elevadas. Lora y Fajardo (2012) afirman que para los individuos y para las empresas la posibilidad de no pagar impuestos es una motivación importante para operar

en el sector informal. Pero adicionalmente existen otros causales más complejos sobre los cuales estos autores afirman lo siguiente:

A la informalidad pueden contribuir factores que abarcan desde los niveles de educación y las estructuras familiares de los trabajadores hasta el papeleo y los trámites requeridos por los gobiernos para el registro de una empresa. Por lo tanto, la simple reducción o eliminación de determinados impuestos no llevaría a disminuir sustancialmente la informalidad (Lora y Fajardo, 2012, p. 99).

Colombia es un claro ejemplo de esta problemática. De acuerdo con los boletines técnicos del DANE la proporción de la población ocupada informal para el total de 23 ciudades y áreas metropolitanas fue el 48% aproximadamente para el año 2015. Esta es una cifra bastante alarmante teniendo en cuenta los efectos que en todos los ámbitos tiene esta situación, tal como se describió anteriormente. En este orden de ideas, el fenómeno de la informalidad en Colombia se convierte en un elemento adicional a los factores ya mencionados que no permitirían la efectiva implementación de un modelo de tributación dual puesto que, entre otras cosas, el mecanismo de control fiscal de las actividades informales haría que la administración tributaria sea más onerosa de lo que en la actualidad es.

Entonces, ante este panorama, es posible afirmar que en Colombia no existen las condiciones necesarias que permitan la implementación de un modelo de tributación dual. Todo esto teniendo en cuenta que existen aspectos que van desde la formulación de políticas públicas hasta el fenómeno de la informalidad que no solo condicionarían la aplicación de este modelo sino de cualquier otro sistema que tenga por objetivo eliminar beneficios fiscales, equiparar las cargas, incrementar los niveles de equidad y cerrar las brechas en cuanto a la distribución de las rentas. Pareciera entonces que Colombia está destinada a repetir una y otra vez su historia fiscal.

CONCLUSIONES

Tal como se señala en el presente trabajo, Colombia presenta uno de los sistemas impositivos más complejo, inestable y cargado de beneficios y exenciones tributarias de la región. Adicionalmente, las reglas de juego no son claras y están llenas de vacíos jurídicos que terminan desembocando en mayores niveles de evasión y elusión fiscal. Adicionalmente, Colombia presenta una tasa de informalidad bastante alta causada no solamente por el efecto de los tributos sino por determinados aspectos culturales e ideológicos de quienes ven como una motivación importante el no pagar impuestos para seguir operando en este sector.

En Colombia, así como en varios países de la región, se ha intentado implementar múltiples propuestas y reformas tributarias que no han logrado aprobación o que sencillamente no cumplen con los objetivos propuestos. Esta multiplicidad de reformas y objetivos termina estando supeditada a la línea política del dirigente de turno, al conflicto de intereses y al mantenimiento del poder de quienes concentran la mayor parte de la riqueza. Estas situaciones obedecen a determinados problemas de economía política que de fondo tienen los sistemas impositivos y que no permiten que las recomendaciones sean viables. En Colombia, los limitantes de economía política como la estructura económica, el nivel de desarrollo económico, las deficiencias a nivel institucional y determinados aspectos culturales e ideológicos, son los que más imposibilitan la implementación de propuestas y modelos tributarios más eficientes, equitativos y sencillos.

Las simulaciones de equilibrio general computable, la construcción de indicadores de eficiencia y el análisis cualitativo permite determinar que el modelo de tributación dual permite elevar el recaudo en una proporción superior a la pérdida de bienestar experimentada por las instituciones privadas y garantiza equidad entre distintos tipos de contribuyentes a tasas equivalentes entre trabajo y capital. No obstante, el incremento en los beneficios puede verse afectado por los problemas de economía política que se han venido mencionando.

Es imperativo que Colombia empiece a pensar en diferentes modelos de imposición que le confieran al sistema mayores índices de eficiencia, equidad y sencillez. Aunque el debate en torno al modelo de tributación dual a la renta sigue abierto, este estudio advierte que este

sistema puede ser más redistributivo que el modelo sintético o lineal. Así mismo, se ha puesto de presente bondades adicionales de este sistema como por ejemplo la eliminación de exenciones e incrementos en el recaudo.

No obstante a lo anterior, finalmente se concluye que en Colombia no existen las condiciones necesarias que permitan la implementación de un modelo de tributación dual a la renta. Toda esta situación permite pensar que Colombia está inmersa en un círculo vicioso del cual difícilmente podrá salir con el actual esquema normativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, S. y Fernández de Soto, M. L. (2004). Principios de equidad y justicia distributiva en la imposición. En Álvarez, S., y Herrera, P. (coords.), *La Ética en el Diseño y Aplicación de los Sistemas Tributarios*. Instituto de Estudios Fiscales, 16 (04), 17-31. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2004_16.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. David Rockefeller Center for Latin American studies Harvard University planeta. Recuperado de http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubITO-2006_esp.pdf
- Barreix, A., Garcimartín, C., & Velayos, F. (2012). El impuesto sobre la renta personal: un cascarón vacío. En Corbacho, A., Fretes, V., & Lora, E. (Eds.). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 173-202.
- Barreix, A., y Pecho, M. (2009). El impuesto a la renta dual peruano: un avance a consolidar. *Cuadernos Tributarios*, (29), 109-123. Recuperado de http://www.ifaperu.org/uploads/articles/273_07_ct29_mp-ab.pdf
- Barreix, A., y Roca, J. (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguayana. *Revista de la CEPAL*, (92), 123-142.
- Bautista, J. (2009). *Distribución de la carga tributaria en Colombia: Aproximación a partir de las categorías de la contabilidad Tributaria*. (Tesis de Maestría, Escuela Superior de Administración Pública - ESAP). Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/tesis%20maestria%20-%20jairo%20bautista%20-%20final.pdf>
- Blasio, R.E. (2003). *Análisis jurídico de las tarifas aplicables a sueldos y salarios en la ley del impuesto sobre la renta en relación al principio de capacidad contributiva*. (Tesis Licenciatura). Universidad de las Américas Puebla. Puebla, México. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/blasio_m_re/capitulo_2.html
- Calle, R. (1972). Un comentario del trabajo de A. B. Atkinson y J. E. Stiglitz: La estructura de la imposición indirecta y la eficiencia económica. *Revista de Economía Política*,

- (62), 113-138. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=11&IDN=967&IDA=31740>
- Castañeda, J. J., Barrera S. (2005). La sostenibilidad de la política fiscal en Colombia en el corto plazo y sus efectos sobre el crecimiento económico. (Trabajo de Grado). Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Cicowicz, M. (2011). Un modelo de equilibrio general computado para la evaluación de políticas económicas en Argentina: construcción y aplicaciones. (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de la Plata). Recuperado de <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/doctorado/tesis/tesis-cicowicz.pdf>
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Diagnóstico de los problemas que afectan al sistema tributario colombiano. Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11445/2879>
- Cordón, T. (2005). La tributación de las rentas del capital en el IRPF: gravamen dual o único. Instituto de Estudios Fiscales, (30). [Tabla]. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2005_30.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2012). Documento metodológico de la Matriz de Contabilidad Social (MCS) 2005. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/especiales/metodologia_matriz_contabilidad_social.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2015). Matriz de Contabilidad Social 2010. Boletín Técnico. Cód.: DIE-020-PD-01-r5_v6. Recuperado de http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/especiales/Boletin_MCS_2010.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE (2016). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Boletín Técnico. Cód.: DIE-020-PD-01-r7_v2. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf
- Díaz, C. y Onrubia, J. (2014). Inequidad horizontal en el IRPF dual español. Estudios sobre Economía Española. FEDEA, (8). Recuperado de <http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-08.pdf>

- Domínguez, F., y López, J. (2005). Planificación fiscal con el impuesto dual sobre la renta. *Revista de Economía Aplicada*, 16 (48), 89-110. Recuperado de http://www.revecap.com/revista/numeros/48/pdf/dominguez_lopez.pdf
- Durán, J. M. (2002). El impuesto lineal y el impuesto dual como modelos alternativos al IRPF. Estudio teórico y análisis empírico aplicado el caso español. (Tesis doctoral). Universidad de Barcelona.
- Durán, J. M. (2003). Impuesto lineal sobre la renta e impuesto dual: un ejercicio de microsimulación. *Hacienda pública y convergencia europea: X Encuentro de Economía Pública, Santa Cruz de Tenerife*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3125527>
- Gnazzo, E. (2006). Principios de la imposición. En Urbina, C. (Ed.). *Revista Gaceta Fiscal*, 3 (3), 11 – 21. Panamá. Recuperado de <http://www.momentofiscal.com/images/Gaceta%20Fiscal%203.pdf>
- Gómez Sabaini, J., y O'Farrell, J. (2009). La economía política de la política tributaria en América Latina. Seminario Regional de Política Fiscal No. 21. ILPES/CEPAL. Santiago de Chile. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/35064/gomez_sabaini_Informe_Preliminar_ver_20_enero.pdf
- López, E., Ripoll, M., y Cepeda, F. (1994). Crónica de los modelos de equilibrio general en Colombia. Banco de la República. Borradores de Economía No. 13. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/es/borrador-13>
- Lora, E., y Fajardo, J. (2012). Cuidado con la informalidad. En Corbacho, A., Fretes, V., & Lora, E. (Eds.). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo, 99-121.
- Mankiw, G., Weinzierl, M. & Yagan, D. (2009). Optimal taxation in theory and practice. *Journal of Economic Perspectives*, 23 (4), 147-174.
- Mirrlees, J. (1971). An exploration in the theory of optimal income taxation. *Review of Economic Studies*, 38 (114), 175-208. Traducción propia.

- Mojica, A., y Paredes, J. (2004). Los ingresos tributarios en Santander. Análisis comparativo con algunos departamentos y ciudades capitales del país. 1998 – 2002. Centro Regional de Estudios del Banco de la República. Sucursal Bucaramanga. Recuperado de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/2004_1.pdf
- Moreno, J. (2011). Impuesto a la renta en Colombia: una aproximación desde la teoría de la tributación óptima. (Tesis de Maestría, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2413>
- Neumark, F. (1994). Principios de la imposición. [Traducido por Luís Gutiérrez Andrés]. España. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- O’Ryan, R., De Miguel, C., y Miller, S. (2000). Ensayo sobre equilibrio general computable: teoría y aplicaciones. Documento de Trabajo No. 73. Centro de Economía. Universidad de Chile. Recuperado de <http://econpapers.repec.org/paper/edjceauch/73.htm>
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2016, OECD publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr
- Parejo, J. (1976). La imposición óptima de los bienes y de la renta (comentarios a un reciente artículo de David F. Bradford y Harvey S. Rosen). Revista de Política Económica, (74), 201-218. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=11&IDN=979&IDA=31821>
- Parejo, J. (1977). La imposición óptima del impuesto sobre la renta. Revista de Economía Política, (77), 51-67. Recuperado de <http://www.cepc.gob.es/gl/publicaci%C3%B3n/revistas/revistas-electronicas?IDR=11&IDN=982&IDA=31842>
- Perry, G. (2010). Hacía una reforma tributaria estructural. En Steiner, R., y Traverso, V. (Eds.). Colombia 2010 – 2014: Propuestas de política pública. FEDESARROLLO, 7-65.
- Pico, C. M. (2005). Análisis de subsidios al café en Colombia: un modelo de equilibrio general.
- Picos, F., Díaz de Sarralde, S., & Pérez César. (2009). Imposición lineal y redistribución: análisis con microdatos del caso español. Ponencia para el XVI Encuentro de Economía

- Pública. Palacios de Congresos de Granada. [Tabla]. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942250>
- Picos, F., y Gago, A. (2004). El impuesto dual: argumentos teóricos e implicaciones de política fiscal. Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública (171), 103-130. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/171_ImpuestoDual.pdf
- Piza, J. R. (2016). Estructura del sistema tributario. Contraloría General de la República. Revista de Economía Colombiana. (345), 15-29. Recuperado de <http://www.contraloria.gov.co>
- Rodríguez, D. (2015). Simulación de políticas públicas con modelos de equilibrio general computable. Documento de Trabajo No 53. Facultad de Economía. Universidad Externado de Colombia.
- Sanz-Sanz, J. y Sanz, I. (2013). Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones Microeconómicas y Relaciones Macroeconómicas. Revista CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, (134). Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5367>
- Segura, J.C. (2009). Para leer a Shoven y Whalley: otra introducción práctica al modelamiento aplicado de equilibrio general económico. Universidad de la Salle. Revista Equidad y Desarrollo, (12), 23-54.
- Silva, J., Páez, P. N. & Rodríguez, P. (2008). Finanzas públicas territoriales. Programa de Administración Pública Territorial. Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2015/08/6_finanzas_publicas_territoriales.pdf
- Smith, A. (1776). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. [Traducido al español por Gabriel Franco]. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- Steiner, R., y Cañas, A. (2013). Tributación y equidad en Colombia. Misión de Movilidad Social y Equidad. FEDESARROLLO. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/11445/339/1/Repor_Marzo_2013_Steiner_y_Ca%C3%B1as.pdf