

Borradores de ECONOMÍA

¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? Cálculos con las Cuentas Nacionales base 2015

Por: Hernán Rincón-Castro

Núm. 1161
2021



tá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Colombia - Bogotá - Col



¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? Cálculos con las Cuentas Nacionales base 2015*

Hernán Rincón-Castro
hrincoca@banrep.gov.co
Banco de la República

Las opiniones contenidas en el presente documento son responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva. El autor es el único responsable por errores de contenido.

Resumen

A partir de un análisis que no es contable ni financiero sino económico, Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) calculan para Colombia las tasas efectivas promedio de tributación sobre el consumo y los factores de producción trabajo y capital para el período comprendido entre 1994 y 2016. Para su estudio los autores utilizan las Cuentas Nacionales del DANE bases 1994 y 2005. El objetivo del presente estudio es realizar los mismos cálculos y con la misma metodología para el período 2005-2019, pero con las Cuentas Nacionales base 2015. Los resultados indican que el cambio de base produjo una reducción sustancial de las tasas efectivas del trabajo y del capital. Por ejemplo, para 2016, la tasa efectiva promedio del trabajo se redujo en 3 puntos porcentuales y del capital en 6 puntos porcentuales. ¿Cuál es la explicación? Los cambios de las bases tributarias que introdujo la nueva base de la contabilidad nacional, ya que la metodología de cálculo, las definiciones de las tasas, los parámetros y los supuestos no cambian. Entre 2017 y 2019 se suman los efectos de las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018. Los cálculos para 2019 indican que la tasa efectiva promedio de tributación del consumo es 12,7%, del trabajo es 18% y del capital es 15%. La desagregación de la tasa del trabajo muestra que la tasa de los salarios es 2,3%, de la nómina es 2,7% y de la seguridad social es 13%. La desagregación de la tasa del capital muestra que la de los hogares, quienes son los dueños del capital, es 3,8%, mientras que la de las sociedades es 21,1%. Así, los impuestos en Colombia no son efectivamente tan altos, pero tampoco tan bajos ni tan bien repartidos.

Palabras clave: tasas efectivas promedio de tributación, consumo, trabajo, capital, resto de ingresos

Códigos JEL: E62; H22; H24; H25

* El autor agradece los valiosos comentarios de los participantes en el seminario interno de investigadores del Banco de la República. También agradece a María Angélica Moreno por su excelente apoyo como asistente de investigación.

¿How much are consumption, labor and capital effectively taxed in Colombia? Calculations according to the National Accounts base 2015

Hernán Rincón-Castro
hrincoca@banrep.gov.co
Banco de la República

The opinions contained in this document are the sole responsibility of the author and do not commit *Banco de la República* or its Board of Directors. The author is solely responsible for content errors.

Abstract

From an analysis that is neither accounting nor financial but economic, Rincón-Castro and Delgado-Rojas (2017) calculate for Colombia the average effective rates of taxation on consumption and the factors of production labor and capital, for the period between 1994 and 2016. They use the National Accounts of DANE bases 1994 and 2005. The objective of this study is to perform the same calculations and with the same methodology for the period 2005-2019, but with the National Accounts base 2015. The results indicate that the change in the base produced a substantial reduction in the effective rates on labor and capital. For example, for 2016, the average effective rate on labor decreased by 3 percentage points and on equity by 6 percentage points. What is the explanation? The changes in the tax bases introduced by the new national accounting base, since the calculation methodology, the definitions of the rates, the parameters and the assumptions do not change. Between 2017 and 2019, the effects of the tax reform law 819 of 2016 and 1943 of 2018 are added. The calculations for 2019 indicate that the average effective tax rate on consumption is 12.7%, on work it is 18% and on capital it is 15%. The breakdown of the rate on work shows that on wages is 2.3%, that of payroll 2.7% and social security 13%. The breakdown of the capital rate shows that, that of households, who are the owners of capital, is 3.8%, while that of corporations is 21.1%. Thus, taxes in Colombia are not actually as high, but neither are they as low or as well distributed.

Keywords: Average effective tax rates, consumption, labor, capital, rest of incomes

JEL classification: E62; H22; H24; H25

Introducción

¿Qué tanto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? La respuesta a esta pregunta es importante porque permite visibilizar qué tanto los impuestos afectan efectivamente el consumo y los costos de los factores de producción trabajo y capital. Desde el punto de vista de política fiscal, las tasas efectivas de tributación indican cómo está distribuida realmente la carga entre los distintos agentes económicos y sus componentes, referencian el costo relativo de uso de los distintos factores económicos y revelan el peso que tienen los beneficios tributarios o “gastos fiscales”, la elusión y la evasión en el drenaje de los recaudos tributarios; por tanto, son un elemento de juicio para la toma de decisiones de política tributaria.

La tasa efectiva de tributación τ es la relación entre el recaudo de un impuesto i y su base gravable potencial; por tanto, no está afectada por los beneficios tributarios otorgados por la ley, es decir, por las exclusiones, exenciones, deducciones, tratamientos especiales y descuentos, ni por la elusión y evasión. Así, la tasa efectiva del impuesto i se define como:

$$(1) \tau_i = \text{Recaudo tributario}_i / \text{Base gravable potencial}_i$$

A diferencia de las tasas estatutarias o nominales, las tasas calculadas mediante la ecuación (1) miden la carga tributaria efectiva sobre los contribuyentes, llámense consumidores, trabajadores o propietarios del capital.

Los autores Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) utilizan versiones refinadas de la ecuación (1) para calcular las tasas efectivas promedio de tributación brutas y netas sobre el consumo y los ingresos de los factores de producción, trabajo y capital, para Colombia en el período 1994-2016, con información de Cuentas Nacionales (CN) del DANE de las bases 1994 y 2005. También calculan la tasa efectiva sobre el resto de los impuestos, que técnicamente no se pueden clasificar en las anteriores categorías, con el fin de obtener una medida completa de la carga tributaria de la economía. Estos autores parten de la metodología introducida por Mendoza et al. (1994), mejorada luego por Volkerink y Haan (2001) y la ajustan y refinan con el fin de incorporar las particularidades institucionales del sistema tributario colombiano. Los autores concluyen que la carga tributaria efectiva en Colombia no es tan alta como se afirma, pero tan poco tan baja ni también repartida. Los beneficios tributarios o “gasto fiscal”, la elusión y la evasión explican por qué las tasas efectivas son relativamente bajas, si se comparan con las tasas nominales.

Según la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), los beneficios tributarios en Colombia ascendieron en 2019 a \$69,1 billones (6,5% del PIB), repartidos entre \$51,6 billones (4,9% del PIB) en IVA y \$17,1 billones (1,6% del PIB) en renta de personas jurídicas. Por otro lado, y de acuerdo con la misma fuente y para el mismo año, la evasión en IVA ascendió a \$20,7 billones (1,9% del PIB), correspondiente a una tasa de evasión del 23,3%, y en renta de personas jurídicas a \$21,6 billones (2% del PIB), correspondiente a una tasa de evasión del 31,6%. Es decir, los beneficios tributarios y la evasión en IVA y renta de personas jurídicas según esta fuente ascenderían a \$111,4 billones (10,5% del PIB). A este

valor faltaría sumarle los estimativos de los beneficios tributarios y la evasión de los demás impuestos nacionales y de todos los impuestos territoriales, además del costo de la elusión tributaria.

En el presente estudio se repite el mismo ejercicio realizado por Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) para las tasas efectivas netas, pero se utiliza la información de las CN base 2015 y se incorporan los cambios introducidos por las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018. Como se trata de no repetir lo dicho y hecho los autores mencionados, aquí se presentan únicamente los nuevos estimativos y se comparan con los anteriores. Se remite al lector interesado a su artículo para saber y entender la metodología de cálculo y conocer la discusión económica y tributaria alrededor del tema, revisar y profundizar sobre los resultados obtenidos, examinar sus diferencias y similitudes con los obtenidos por la literatura local e internacional, y con los logrados con otras metodologías, por ejemplo, con los reportados por el informe *Doing Business* del Banco Mundial. Como lo evidencian los nuevos cálculos, las diferencias con los obtenidos por Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) son sustanciales, en particular, para las tasas efectivas del trabajo y del capital. ¿Cuál es la explicación? Los cambios de las bases de tributación que introdujo la nueva base de las CN, pues la metodología de cálculo, las definiciones de las tasas, las transacciones que se toman para los cálculos y los parámetros no cambian. De 2017 a 2019 se suma el efecto de las reformas tributarias de 2016 y 2018.

Antes de continuar es propicio reportar la carga tributaria de la OECD versus la carga de Colombia, con el fin de motivar y relativizar los cálculos que se obtienen en este estudio. De acuerdo con las estadísticas de impuestos de la OECD en su portal *OECD.Stat*, su carga tributaria promedio en 2019 es 34% versus 20% en Colombia. Si se desagrega, la tasa sobre el consumo es 10% versus 8,5%, sobre el ingreso de los individuos (laborales y de capital) es 7,8% versus 1,2%, sobre el ingreso de las sociedades de 2,8% versus 4,8% y del resto de impuestos, que cubre las contribuciones de seguridad social, impuestos sobre la propiedad y otros, es 13,4% versus 5,2%. El lector debe estar atento a diferenciar la medida reportada por la OECD, comúnmente referenciada por académicos, autoridades fiscales y analistas como el punto de referencia para la tributación colombiana, con las tasas calculadas aquí, ya que la OECD utiliza el PIB como el denominador de la ecuación (1), mientras que aquí se emplean las bases potenciales del consumo, el trabajo y el capital de manera separada. Por otro lado, los numeradores de la ecuación (1) usados por la OECD corresponden a una agregación diferente a la actual. En otras palabras, las dos son medidas alternativas de la carga tributaria efectiva, simplemente que la reportada aquí se refina con el fin de cumplir el objetivo propuesto.

Caber advertir que los cálculos reportados en este estudio parten de una aproximación económica y no contable ni financiera de la tributación. Es decir, no se responde la pregunta de quién paga los impuestos desde el punto de vista legal o contable, se pregunta y responde sobre qué factor de producción recae la carga tributaria y a cuánto asciende efectivamente. Tampoco estudiamos cuál es la incidencia económica de los impuestos, ya que medimos sólo la incidencia estatutaria de éstos. Un análisis de incidencia económica requiere de un modelo de equilibrio general que permita medir el efecto de los impuestos sobre los precios relativos, el ingreso real y el bienestar y evaluar cómo se traslada la carga tributaria entre los distintos agentes económicos. Por último, no se estudia la contraparte de la tributación, es decir el gasto público. La teoría y la práctica fiscal indican que debe existir una correspondencia

estrecha entre el nivel de tributación y la eficiencia, cobertura y calidad de los bienes públicos o semipúblicos.

Los resultados indican que el cambio de la base 2005 a 2015 de las CN produjo una reducción sustancial de las tasas efectivas promedio de tributación sobre el trabajo y el capital: la tasa efectiva promedio sobre el trabajo se redujo en 3 puntos porcentuales y sobre el capital en 6 puntos porcentuales. ¿Cuál es la explicación? Los cambios de las bases de tributación que introdujo la nueva base de la contabilidad nacional. Entre 2017 y 2019 se suman los efectos de las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018. En 2019, la tasa efectiva sobre el consumo es 12,7%, sobre el trabajo es 18% y sobre el capital es 15%. La tasa efectiva del resto de tributos que recaen sobre la producción de los hogares, las sociedades y el gobierno, principalmente relacionados con el impuesto de industria y comercio, es 1,5%. La desagregación de la tasa sobre el trabajo indica que, también para 2019, la de los salarios es 2,3%, la de la nómina -SENA, ICBF y cajas de compensación- es 2,7% y la de la seguridad social -pensiones, salud y riesgos profesionales- es 13%. Debe enfatizarse que, como se menciona a lo largo del texto, las tasas calculadas son promedio y, por tanto, podrían subestimar las tasas efectivamente cargadas sobre los percentiles altos de ingresos del trabajo o del capital, si se calcularan según la curva de ingresos de los trabajadores o de las utilidades de las sociedades financieras y no financieras -anónimas controladas, que cotizan en bolsa o públicas-. La desagregación de la tasa del capital muestra que la de los hogares, quienes son los dueños del capital, representado en propiedad de sociedades, empresas, negocios, edificios, viviendas, maquinaria, equipos y tierra, es 3,8%, mientras que la de las sociedades, en el argot de la contabilidad nacional, es 21,1%.

Luego de esta introducción, el estudio contiene cinco secciones. La primera resume los principales cambios metodológicos y de clasificación de las transacciones de las CN base 2015. La segunda compila los principales cambios tributarios de interés introducidos por las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018. La tercera reporta los nuevos cálculos de las tasas efectivas promedio de tributación netas con las CN base 2015. La cuarta compara los nuevos resultados con los obtenidos anteriormente con la base 2005. La última sección resume los resultados.

1. Principales cambios de las Cuentas Nacionales base 2015

Como no es el objetivo ni función de este documento explicar con profundidad los cambios entre las bases de CN 2005 y 2015 y el porqué de éstos, esta sección se remite simplemente a reproducir y resaltar los que se consideran más importantes para su propósito a partir del documento DANE (2018) y de las estadísticas de Cuentas Económicas Integradas (CEI) del DANE de las bases 2005 y 2015. De acuerdo con el DANE, las CN base 2015 siguen para su elaboración las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales 2008, producido y auspiciado por las Naciones Unidas, la Comisión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El cuadro 1 reporta los cambios más importantes entre las bases 2005 y 2015, desde el punto de vista de los requerimientos para los cálculos de las tasas efectivas. Por simplicidad, sólo se muestran las diferencias para el año 2016, año final de la base 2005. Como los valores de las dos bases se miden a los mismos pesos, pesos de 2015, la única diferencia que perdura

debe provenir del cambio de la base, por modificaciones metodológicas, ampliación de las fuentes de información, reclasificaciones, ampliación de coberturas y refinamientos.

Claramente, hubo un aumento significativo del excedente de explotación bruto de las sociedades no financieras y una caída importante del de las sociedades financieras. El ingreso mixto cayó también de manera significativa. Las contribuciones sociales tanto de empleadores como de empleados también cayeron, particularmente las primeras.

Cuadro 1. Comparativo de las Cuentas Nacionales bases 2005 y 2015: año 2016

Transacción / Sector institucional	Código B-2005 (B-2015)	Base 2005	Base 2015	Diferencia
		(Billones de pesos de 2015)		
		A	B	B-A
Excedente de explotación bruto	B.2 (B.2b)	263,3	297,7	34,4
Soc. no financieras		192,3	228,3	36,0
Soc. financieras		27,4	17,6	-9,8
Gobierno		8,1	8,7	0,5
Hogares		35,4	43,1	7,7
Ingreso mixto bruto	B.3 (B.3b)	193,2	175,8	-17,4
Impuestos ctes. ingreso, riqueza, etc.	D.5	57,0	57,9	0,8
Contrib. soc. efectivas empleadores	D.6111 (D.611)	44,5	37,4	-7,1
Contrib. soc. efectivas empleados	D.6112 (D.613)	11,5	10,0	-1,5

Fuente: cálculos del autor con base en información de las CEI bases 2005 y 2016 del DANE.

Los cambios reportados en el cuadro 1 se deben, principalmente, según la lectura del autor del documento DANE (2018), a los siguientes ajustes:

- Cambio en la metodología de registro de los impuestos de causación a caja.
- Revisión de los impuestos nacionales y territoriales asociados al PIB y su clasificación, así como otras transacciones distributivas.
- Reclasificación de los pagos por prestación de servicios profesionales (honorarios) del Gobierno, pues ahora se consideran consumo intermedio y en las bases anteriores se consideraban remuneración a los asalariados. Esto implicó dejar de reconocer a los titulares que ofrecen estos servicios como empleados de las unidades institucionales que los contratan. Este nuevo tratamiento trasladó el valor agregado del sector gobierno a los sectores de hogares y de sociedades no financieras.
- Ampliación de los subsectores de las sociedades y refinamiento de las transacciones distributivas objeto las sociedades no financieras.
- Mejoras en la medición de las sociedades de seguros y aumento de la cobertura por la inclusión de las sociedades fiduciarias. Así, el ingreso obtenido por las compañías de seguros por la inversión que hacen de los pagos de primas brutas efectuados por los titulares de las pólizas se registra como prima suplementaria, con el fin de reflejar una renta de la propiedad (D.44) atribuida a los titulares de pólizas de seguros; en la medida que se asume que las sociedades aseguradoras adquieren una deuda con los tomadores de seguros. Además, en la base 2015 el DANE dispone de información

específica sobre las primas e indemnizaciones que les corresponde, para cada uno de los ramos de seguros. Esto le facilita su seguimiento y clasificación por ramos de aseguramiento (vida, no vida, etc.), de acuerdo con las normas internacionales, así como su asignación en las diferentes transacciones de las fases productivas y de distribución del ingreso.

- Reducción del ingreso mixto, por la reconstrucción de la cuenta del sector institucional de los hogares y conciliación de la “economía no observada” a nivel de actividad económica y sector institucional. La “economía no observada” se asocia en la contabilidad nacional internacional con el crimen (secuestros, sobornos, extorsiones, lavado de dinero, robo y tráfico de mercancías robadas, etc.) y con el narcotráfico. La investigación de esta “economía” por el DANE, en buena parte conformada por hogares en calidad de productores, se incorpora ahora en las CN de manera más rigurosa. Además, según el DANE, la integración de la PILA y los registros fiscales conciliados a nivel de actividad económica en calidad de hogares productores mejoró sustancialmente la medición del ingreso mixto.
- Reclasificación de los aportes de los empleadores a las cajas de compensación familiar desde el sector gobierno al de las sociedades financieras. Recuérdese en el sistema de Cuentas Nacionales, el sector institucional “Gobierno” se refiere a lo que en finanzas públicas se denomina “Gobierno General”, es decir, el sector público no financiero sin las empresas públicas.
- Cambio en el nivel del valor de las transacciones de seguridad social, porque se emplean otras fuentes de información como la PILA.
- Reclasificación de los pagos de seguridad social. En la base 2005 se consideraba que el reconocimiento de la unidad de pago por capitación (UPC) a las empresas prestadoras de salud (EPS) representaba un aseguramiento del fondo de solidaridad y garantía (FOSYGA) con las EPS y las indemnizaciones en especie entregadas por las EPS se trataban como servicios prestados al FOSYGA, que a su vez los transmitía a los afiliados como una prestación de seguridad social en especie. En la base 2015, se considera que el pago de la UPC representa la afiliación a una EPS y se trata como una prestación de seguridad social asignada por el FOSYGA, que se convierte en la toma de una póliza de seguro de salud por parte del afiliado al sistema con el asegurador (EPS), que él mismo selecciona. Solo quedan como prestación de seguridad social en especie los recobros que asume el FOSYGA, pues no hacen parte de la cobertura del aseguramiento provisto por la EPS. De acuerdo con el DANE, esto tiene un efecto importante en el equilibrio de los productos de salud para bienes y servicios y en su registro en las cuentas de los sectores institucionales Gobierno y Hogares.
- Redefinición de los gastos de seguridad social en salud, que dejan de formar parte del consumo final del sector Gobierno para pasar a ser parte del consumo final de sector Hogares.
- Reconocimiento de las transferencias recibidas de los fondos de pensiones correspondientes al traslado de usuarios del sistema de ahorro individual al régimen de prima media.
- Refinación de la información sobre pagos de pensiones, que se reflejó en un incremento del registro de las prestaciones pagadas. Esto le logró, según el DANE, por la disponibilidad de registros administrativos detallados de los pagos de pensión.

En resumen, los ajustes metodológicos recomendados por el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 y las mejoras en la calidad y cantidad de información se reflejaron en cambios sustanciales en los niveles de algunas de las transacciones de las CN. Para el objetivo de este documento, estos cambios impactan los ingresos tributarios reportados en las CEI, el numerador de la ecuación (1) y, principalmente, las bases tributarias, es decir, su denominador. Los nuevos cálculos de las tasas que se muestran en la sección cuatro evidencian este hecho.

2. Leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018

De acuerdo con la compilación realizada por Delgado-Rojas y Rincón-Castro (2017), los principales cambios en la normatividad tributaria introducidos por la ley 819 de 2016 son:

- Crea un sistema “celular” de tributación al ingreso. Así, ésta dependerá de la fuente del ingreso.
- Elimina el CREE y su sobretasa, el IMAN y el IMAS.
- Unifica el impuesto de renta y establece una tasa general del 33% desde 2018, pero la fija en 34% para 2017.
- Introduce una sobretasa del 6% sobre el impuesto de renta para las utilidades mayores a \$800 millones para 2017, del 4% en 2018 y del 0% de 2019 en adelante.
- Crea la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes. La tarifa marginal desde 2017 será 5% para dividendos entre 600 UVT (\$19,1 millones de 2017) y 1.000 UVT (\$31,9 millones de 2017), y del 10% para dividendos mayores 1.000 UVT. UVT es la Unidad de Valor Tributario fijada por la DIAN para cada año fiscal.
- Modifica la tarifa para dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras y personas naturales sin domicilio principal en el país y será del 5% desde 2017 (impuesto remisión de utilidades).
- Introduce una deducción sobre el impuesto de renta por el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital.
- Aumenta la tasa general del IVA del 16% al 19%.
- Elimina el desmonte del GMF y lo deja permanente a una tasa de cuatro por mil (4x1000).
- Crea un “impuesto verde”, que depende de la cantidad de CO2 emitido.
- Restablece la “contribución fiscal” al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC).
- Separa el “impuesto nacional” al consumo de combustibles entre el “impuesto global” y el IVA, tal como existía antes de la Ley 1607 de 2012.
- Aumenta la tasa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco manufacturado.

Ahora, los principales cambios introducidos por la ley de reforma tributaria 1943 de 2018 son:

- Reduce la tarifa del impuesto a la renta para personas jurídicas. La tarifa es 33% en 2019, 32% en 2020, 31% en 2021 y 30% a partir del año gravable 2022.
- Aumenta las tarifas marginales de impuesto a la renta para personas naturales residentes y asignaciones modales que devenguen desde 8.670 UVT anuales (\$297,1

millones de 2019). La tarifa es 33% para quienes devenguen desde 8.670 UVT, 35% desde 18.970 UVT (\$650,1 millones de 2019), 37% desde 31.000 UVT (\$1.062,4 millones de 2019) y 39% para ingresos mayores a 31.000 UVT. La tarifa marginal máxima pasa del 35% en el 2018 al 39% en el 2019.

- Descuenta el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos del impuesto sobre la renta.
- Descuenta 50% del ICA sobre el impuesto a la renta de los obligados a pagarlo para los años 2019 a 2021 y a partir del 2022 descontará el 100%.
- No considera deducible el componente inflacionario de los intereses y demás costos y gastos financieros.
- Crea el régimen tributario especial en renta por 20 años para las “megainversiones” realizadas con anterioridad al 1 de enero de 2024 y que generen mínimo 250 empleos nuevos. La tarifa del impuesto de renta y complementarios es 27%. Este beneficio excluye la renta presuntiva e impuesto al patrimonio.
- Modifica la tarifa para dividendos de personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas. La tarifa desde 2019 será del 15% para dividendos mayores a 300 UVT (\$10,3 millones de 2019). A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades extranjeras.
- Crea la tarifa para dividendos de las sociedades nacionales. Las utilidades que sean consideradas ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional estarán sujetas a la tarifa de 7,5% desde 2019. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.
- Modifica la tarifa para dividendos percibidos por sociedades u otras entidades extranjeras y personas naturales sin domicilio principal en el país y será del 7,5% desde 2019 (impuesto de remisión de utilidades).
- Introduce sobretasa transitoria en renta al sistema financiero. La sobretasa es 4% en 2019, 3% en 2020 y 2021.
- Crea un impuesto extraordinario al patrimonio para las personas naturales (nacionales o extranjeras) que tengan un patrimonio de más de \$5 mil millones al 1 de enero de 2019, para los años 2019, 2020 y 2021 y la tarifa es 1%.
- Introduce el impuesto nacional al consumo en la venta de bienes inmuebles. Se genera con la venta de bienes inmuebles diferentes a predios rurales destinados a actividades agropecuarias, nuevos o usados, cuyo valor supere 26.800 UVT (\$918,4 millones de 2019). El responsable del impuesto es el vendedor del inmueble y la tarifa es del 2% sobre el precio de venta.

La ley 1943 sólo tuvo efecto para el período gravable comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2019, ya que la Corte Constitucional la declaró inexecutable. La ley fue reemplazada luego por la ley 2010 de 2019.

En resumen, los cambios más importantes de las reformas tributarias de 2016 y 2018 están relacionados con el incremento del impuesto sobre el consumo del 16% al 19%, el aumento de los impuestos del trabajo, la introducción de un impuesto sobre los dividendos, es decir, de un gravamen sobre los ingresos de capital de los hogares proveniente de su propiedad accionaria de las sociedades, y la reducción de la tributación del capital de éstas.

3. Cálculos de las tasas efectivas promedio de tributación netas con las CN base 2015

Las tasas calculadas con las CN base 2015 se reportan en el cuadro 2 y su evolución en el gráfico 1. Durante el período 2005-2018, las tasas efectivas netas sobre el consumo, el trabajo y el capital son, en promedio, 12,4%, 17,9% y 14,9%, respectivamente. En 2019, las mismas tasas alcanzan niveles de 12,7%, 18% y 15%. Para este mismo año, la desagregación de la tasa neta sobre el trabajo indica que aquella sobre los salarios es 2,3%, la de la nómina es 2,7% y la de la seguridad social, la carga de lejos más importante sobre el trabajo es 13%. Nótese que la tasa efectiva bruta sobre los salarios, también reportada y analizada por Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) pero no en este estudio, es 1,3% (recuérdese que la única diferencia entre la tasa bruta y neta sobre salarios es que ésta última descuenta del denominador de la ecuación (1) los “costos económicos de trabajar”). Por su lado, la tasa sobre el capital de las sociedades es 21,1%, mientras que la del capital de los hogares, al final de día, los dueños del capital de las sociedades, es 3,8%. La tasa efectiva del resto de tributos que recaen sobre la producción de los hogares, las sociedades y el gobierno, principalmente relacionados con el impuesto de industria y comercio, es 1,6%.

Cuadro 2. Tasas efectivas promedio de tributación netas (%), Colombia

Año	Tasas efectivas promedio								
	Consumo	Ingresos del trabajo				Ingresos del capital**			Resto****
	τ_c	Salarios	Nómina	Seg. Social	Total	Hogares	Sociedades	Total	
		τ_{W}^N	τ_{NOM}^*	τ_{ss}	τ_n^N	τ_{KH}^N	τ_{KS}^N	τ_K^{N****}	
2005	12,2	2,4	3,0	10,5	15,9	3,0	17,0	12,1	1,2
2006	12,8	2,4	3,1	10,6	16,1	4,0	19,3	13,9	1,3
2007	13,0	2,0	3,2	11,1	16,3	4,4	18,5	13,5	1,2
2008	12,7	2,1	3,4	12,3	17,8	5,8	19,4	14,8	1,2
2009	11,8	2,7	3,5	12,8	19,0	6,7	20,4	15,8	1,3
2010	12,4	2,2	3,6	13,0	18,7	5,8	17,2	13,4	1,2
2011	13,0	1,9	3,7	13,1	18,7	5,8	18,3	14,3	1,2
2012	12,6	2,7	3,7	13,2	19,5	6,5	20,8	16,2	1,2
2013	11,8	2,9	3,1	13,3	19,4	6,1	20,4	15,8	1,2
2014	12,3	2,5	2,7	13,1	18,3	5,6	21,1	16,0	1,3
2015	12,3	2,3	2,7	12,9	17,9	5,9	21,0	15,8	1,5
2016	11,6	2,2	2,7	12,6	17,5	5,6	20,9	15,4	1,4
2017	12,4	2,2	2,7	12,7	17,7	4,8	21,1	15,3	1,5
2018	12,5	2,2	2,8	12,8	17,8	4,9	21,1	15,4	1,5
2019	12,7	2,3	2,7	13,0	18,0	3,8	21,1	15,0	1,6
Prom. 2005-2012	12,6	2,3	3,4	12,1	17,7	5,2	18,8	14,3	1,2
Prom. 2013-2019	12,2	2,4	2,8	12,9	18,1	5,3	20,9	15,5	1,4
Prom. 2005-2019	12,4	2,3	3,1	12,5	17,9	5,2	19,8	14,9	1,3

Notas:

* Incorpora los cambios introducidos por la ley de reforma tributaria 1607 de 2012.

** Incorpora los cambios introducidos por las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018.

*** Suma ponderada de la tasa sobre los ingresos del capital de los hogares y de las sociedades, por ese motivo en el cuadro el total no es la suma de sus partes. Las ponderaciones resultan de las respectivas participaciones de los excedentes brutos de explotación de los hogares y de las sociedades en el total. En el caso de los hogares, a la base tributaria se le agrega el ingreso mixto imputado a sus ingresos de capital.

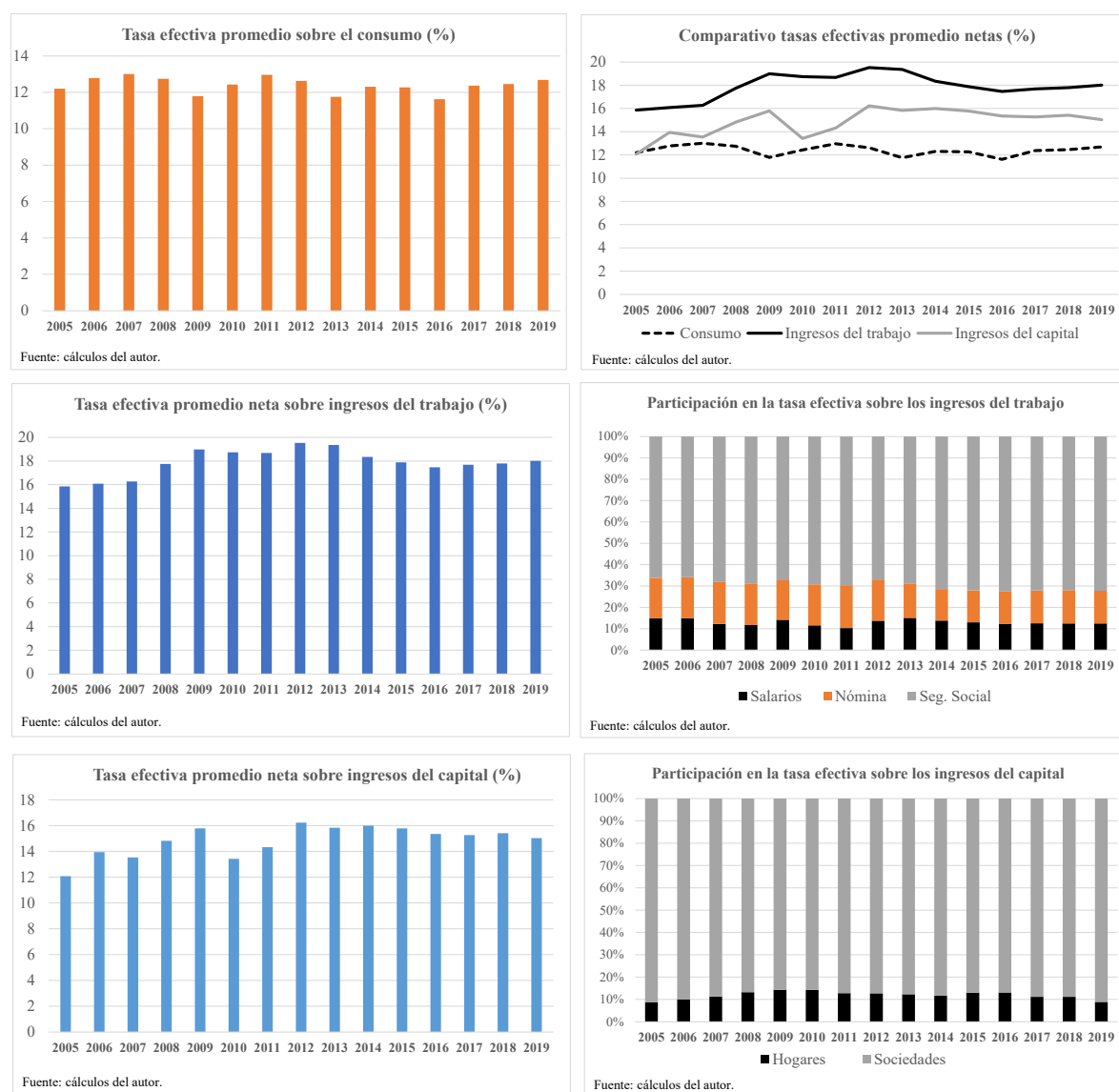
**** Tasa efectiva promedio de “otros impuestos menos subvenciones sobre la producción”. Proviene de la “cuenta de generación del ingreso”, una vez se excluyen las contribuciones sobre la nómina para el SENA e ICBF, ya que hacen parte de la tasa efectiva sobre los ingresos del trabajo. Como base gravable se utiliza la “Producción de mercado” de toda la economía.

Fuentes: cálculos propios con base en información del DANE, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Superintendencia de Subsidio Familiar.

Las participaciones de cada uno de los componentes de las tasas sobre el trabajo y el capital y su evolución se describen en el gráfico 1.

En cuanto a tasa sobre el trabajo, la tasa sobre la seguridad social participa en promedio durante el período con el 70%, las contribuciones sobre la nómina con el 17% y los salarios con el 13%. Para 2019, las participaciones son 72%, 15% y 13%, respectivamente. Es evidente que los aportes a la seguridad social para pensión y salud son la carga de impuestos más importante sobre el trabajo. Le siguen las contribuciones sobre la nómina (SENA, ICBF y cajas de compensación), que encarecen también el factor trabajo. La desagregación de esta tasa indica que en 2019 los aportes a las cajas participan con el 68% del total de las contribuciones y el SENA y el ICBF con el 10% y 22%, respectivamente.

Gráfico 1. Evolución de las tasas efectivas promedio netas y comparativo



Es importante mencionar que la importancia relativa de las contribuciones sobre la nómina cambió con la ley 1607 de 2012, reglamentada mediante el decreto 862 del 26 de abril de 2013. Esta normatividad exoneró de las contribuciones al SENA y el ICBF y de los aportes obligatorios por salud a las personas jurídicas o naturales contribuyentes del impuesto de renta, "por los salarios pagados cuyo monto no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes". Las personas jurídicas o naturales que no cumplieran con esta condición deberían continuar con las mismas, lo mismo que las personas jurídicas sin ánimo de lucro (cooperativas, fondos de empleados, etc.), los sindicatos, las juntas de acción comunal, las zonas francas y las personas naturales que tengan menos de dos empleados a su cargo. En adelante, los recursos dejados de recibir por esas instituciones por las exoneraciones provendrían directamente del presupuesto general de la nación. La financiación de las contribuciones para las cajas no tuvo modificaciones. El cambio de la normatividad se reflejó, dejando lo demás constante, en una caída de la tasa efectiva de las contribuciones sobre la nómina de una tasa promedio de 3,4% entre 2005 y 2012 a una de 2,8% entre 2013 y 2019. Hay que resaltar que la participación porcentual promedio del SENA y el ICBF en el total de las contribuciones sobre la nómina disminuye de 55% en 2005 a 34% en 2019. La participación de las cajas ocupó el lugar de la caída del SENA y del ICBF y participa, por tanto, con el 66% en el último año.

Ahora, relacionado con la tasa sobre el capital, la de los hogares participa en promedio con el 12%, mientras que la de las sociedades lo hace con el 88%. Esto muestra una carga tributaria dispar entre lo que tributan los dueños de las sociedades, es decir, los hogares, y las sociedades mismas. En 2019, la diferencia es aún más grande y las respectivas participaciones alcanzan 9% y 91%.

Los cambios absolutos y relativos de las tasas efectivas entre 2005 y 2019 también revelan información destacable, como se muestra en el cuadro 3.

En cuanto a los cambios absolutos, la tasa sobre el consumo aumenta en el periodo apenas 0,5 puntos porcentuales, aun con el incremento de la tasa nominal del IVA del 16% al 19% con la reforma tributaria de 2016. Nótese que entre 2016 y 2019 la tasa efectiva aumenta 1,1 puntos porcentuales. Uno se podría preguntar, ¿en dónde están los otros 1,9 puntos porcentuales de incremento de la tasa nominal? ¿Por qué la productividad del impuesto es tan baja? La tasa efectiva sobre el trabajo aumenta 2,2 puntos porcentuales en el periodo, pero la de los salarios se reduce 0,1 y la de la nómina 0,2 puntos, por lo que el aumento proviene de la seguridad social, que aumenta 2,5 puntos. Por último, la tasa efectiva del capital aumenta 3 puntos porcentuales durante el periodo, pero la desagregación revela la tasa sobre el capital de los hogares aumenta 0,8 puntos, mientras que la de las sociedades lo hace en 4,1 puntos, el incremento absoluto más alto.

Los cambios relativos revelan también hechos importantes. Mientras que la tasa sobre el consumo crece en promedio al 0,4% durante el período, las tasas sobre el trabajo y el capital lo hacen al 1,6% y 1,9%, respectivamente. Los desagregados revelan otros hechos destacables. El cambio relativo promedio de la tasa sobre los salarios es 0,8%, de la nómina es -0,4% y de la seguridad social es 1,6%. Por otro lado, el cambio relativo promedio de la tasa sobre el capital de los hogares es 3% y el de las sociedades es 1,8%. Ahora, al examinar las tasas de crecimiento interanuales se observa que el aumento más alto de la tasa efectiva sobre el consumo fue del 6,4% entre 2016 y 2017, sobre el trabajo del 9,1% entre 2007 y

2008 y sobre los ingresos del capital del 15,4% entre 2005 y 2006. Las caídas más altas fueron del 7,5% para el consumo entre 2008 y 2009, del 5,2% para los ingresos del trabajo entre 2013 y 2014 y del 15% para los ingresos del capital entre 2009 y 2010.

Además, los resultados muestran que la carga tributaria efectiva sobre el trabajo es mayor que la tasa sobre en capital, aunque, si se desagrega esta última, la carga sobre el capital de las sociedades es relativamente mayor que sobre el capital de los hogares. La tributación efectiva del capital de los hogares es apenas superior que la carga sobre los salarios. Por último, la carga impuesta por la seguridad social sobre el trabajo es de lejos la más importante dentro de los costos que genera la tributación sobre este factor. No obstante, las contribuciones sobre la nómina, en particular las destinadas a las cajas de compensación, siguen teniendo un peso sobresaliente sobre el costo de contratar trabajo.

Cuadro 3. Tasas de crecimiento de las tasas efectivas

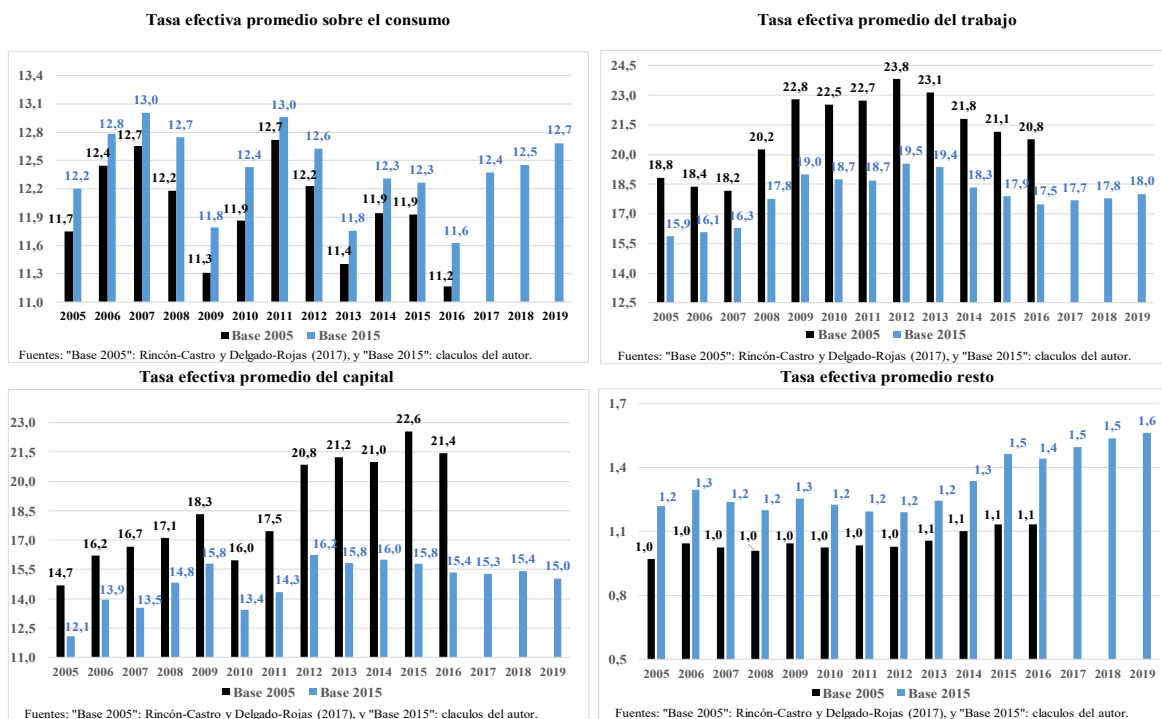
Año	Crecimientos porcentuales de las tasas efectivas promedio								
	Consumo	Ingresos del trabajo				Ingresos del capital**			Resto
	τ_c	Salarios	Nómina	Seg. Social	Total	Hogares	Sociedades	Total	
		τ^N_W	τ_{NOM}^*	τ_{ss}	τ^N_n	τ^N_{KH}	τ^N_{KS}	$\tau^N_{K}^{***}$	
2006	4,7	1,8	2,9	0,9	1,4	34,2	13,2	15,4	6,4
2007	1,7	-17,1	3,5	4,6	1,2	10,0	-4,2	-2,9	-4,4
2008	-2,0	6,0	6,1	10,5	9,1	33,2	5,0	9,5	-3,2
2009	-7,5	27,1	4,0	4,2	6,9	14,7	5,3	6,5	4,6
2010	5,4	-19,3	2,1	1,6	-1,3	-14,0	-15,5	-15,0	-2,4
2011	4,3	-11,0	2,1	0,8	-0,3	0,5	6,0	6,7	-2,6
2012	-2,6	38,7	0,8	0,6	4,6	12,4	13,6	13,3	-0,2
2013	-6,9	9,0	-15,5	1,2	-0,9	-6,5	-1,7	-2,5	4,4
2014	4,7	-13,2	-13,4	-1,5	-5,2	-7,3	3,5	1,1	7,4
2015	-0,3	-8,1	-1,3	-1,7	-2,5	5,1	-0,5	-1,3	9,5
2016	-5,2	-7,3	-0,3	-1,8	-2,3	-6,1	-0,6	-2,7	-1,6
2017	6,4	2,8	1,9	0,8	1,2	-13,8	0,9	-0,5	3,9
2018	0,7	0,1	2,0	0,4	0,6	2,3	0,2	1,0	2,7
2019	1,9	1,3	-0,8	1,6	1,2	-22,5	-0,2	-2,5	1,7
		Cambios absolutos entre 2005 y 2019 (puntos porcentuales)							
	0,5	-0,1	-0,2	2,5	2,2	0,8	4,1	3,0	0,3
		Crecimientos porcentuales promedio entre 2005 y 2019							
	0,4	0,8	-0,4	1,6	1,0	3,0	1,8	1,9	1,9

Fuente: cálculos del autor.

4. Comparación de las tasas efectivas promedio de tributación netas calculadas con información de las Cuentas Nacionales base 2005 versus base 2015

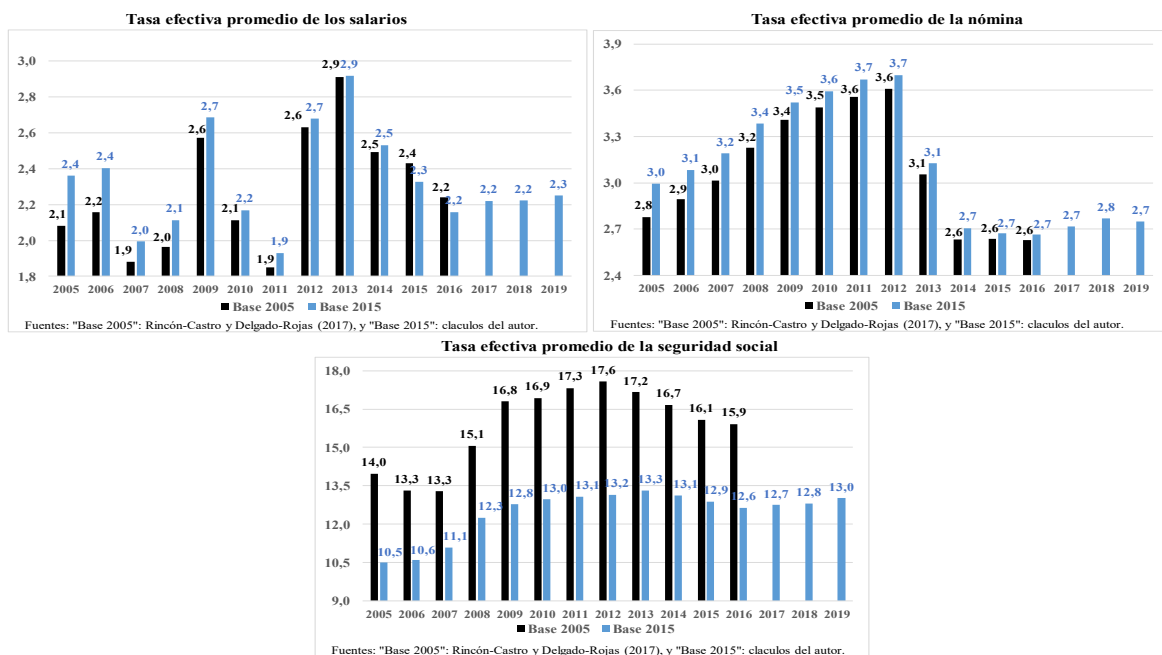
El gráfico 2 compara las tasas calculadas por Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017) con información de CN base 2005, con las obtenidas en este estudio con las CN base 2015. El gráfico evidencia que las tasas son menores ahora, en particular, para el trabajo y el capital, porque para el consumo y el resto son relativamente iguales. Así, en promedio, la tasa efectiva sobre el trabajo en el período 2005 a 2016 es 3,3 puntos porcentuales menor con la nueva base de CN, mientras que la del capital es 4 puntos más baja.

Gráfico 2. Comparativo de las tasas: base 2005 versus base 2015



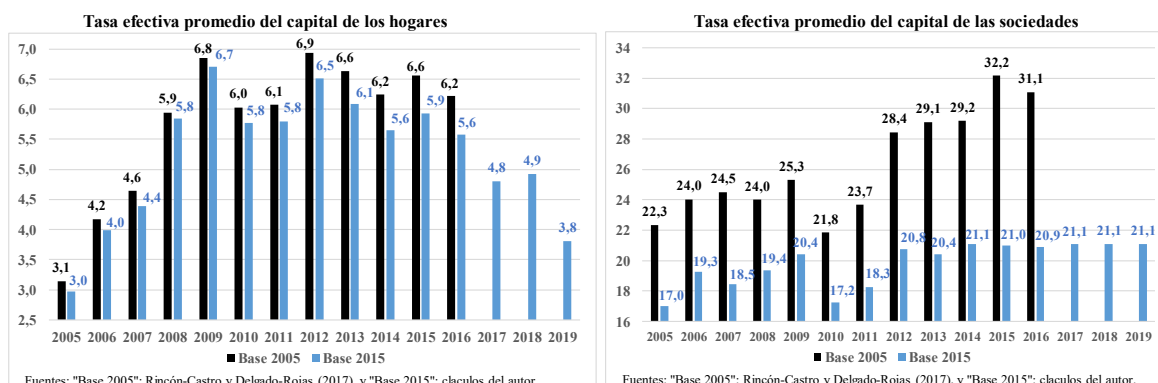
Si se desagrega la tasa efectiva sobre los ingresos del trabajo se observa claramente que la explicación principal de las diferencias de las tasas con las dos bases de CN se concentra en la tasa sobre la seguridad social, como se aprecia en el gráfico 3, que se redujo 3,5 puntos porcentuales.

Gráfico 3. Comparativo de las tasas sobre el trabajo: base 2005 versus base 2015



Por su lado, la desagregación de la tasa efectiva sobre el capital revela que la diferencia de se explica por la disminución promedio de 6,8 puntos porcentuales en la tasa sobre el capital de las sociedades, como se observa en el gráfico 4. Para solo mencionar un año, en 2016 la tasa calculada con la base 2005 es 31,1%, mientras que con la base 2015 es 20,9, es decir, 10,2 puntos porcentuales menos. ¿Qué explica tal diferencia? Los cambios de las bases de tributación que introdujo la nueva base 2015 de las CN, ya que la metodología de cálculo, las definiciones de las tasas, las transacciones que se toman para los cálculos, los parámetros y los supuestos no cambian. Claro, se asume que los beneficios tributarios, la elusión y la evasión no cambian para ninguno de los impuestos a lo largo del periodo. Para el año 2019, la tasa efectiva sobre el capital de las sociedades es 21.1%.

Gráfico 4. Comparativo de las tasas sobre el capital: base 2005 versus base 2015



5. HALLAZGOS Y CONCLUSIÓN

Este estudio respondió tres preguntas. La primera, ¿qué tanto tributan efectivamente en promedio el consumo y los factores de producción trabajo y capital en Colombia durante el periodo comprendido entre 2005 y 2019 y con las cuentas nacionales del DANE base 2015? La segunda, ¿cuál es la carga tributaria efectiva promedio del “Resto” de tributos sobre la producción de los hogares, sociedades y el gobierno que impone la normatividad del país, con el fin de tener una medida completa de la carga tributaria efectiva del país. La tercera, ¿qué tan diferentes son los nuevos resultados comprados con los obtenidos anteriormente con la base 2005? Para los cálculos se utilizó la metodología desarrollada por Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017).

Los principales hallazgos son las siguientes.

El cambio de las Cuentas Nacionales base 2005 a 2015 produjo una reducción sustancial de las tasas efectivas promedio de tributación calculadas sobre los ingresos del trabajo y del capital. ¿Cuál es la explicación? Los cambios de las bases de tributación que introdujo la nueva base de la contabilidad nacional, ya que la metodología de cálculo, las definiciones de las tasas, los parámetros y los supuestos no cambian. Entre 2017 y 2019 se suman los efectos de las leyes de reforma tributaria 819 de 2016 y 1943 de 2018.

Las tasas efectivas promedio de tributación netas sobre el consumo, el trabajo y capital en 2019 son 12,5%, 18% y 15,8. La desagregación de la tasa sobre el trabajo indica que, también

para 2019, la de los salarios es 2,3%, la de la nómina es 2,7% y la seguridad social es 13%. La desagregación de la tasa del capital muestra que la de los dueños del capital, los hogares, es 3,8%, mientras que la de las sociedades es 21,1%. La tasa efectiva del “Resto” de tributos es 1,5%.

La tasa sobre la seguridad social participa en promedio durante el período entre 2005 y 2019 de estudio con el 70%, las contribuciones sobre la nómina con el 17% y los salarios con el 13%. Para 2019, las participaciones son 72%, 15% y 13%, respectivamente. La desagregación de las contribuciones sobre la nómina muestra que los aportes a las cajas participan con el 68% y el SENA y el ICBF con el 10% y 22%, respectivamente. En otras palabras, los aportes a las cajas contribuyen de manera notable sobre el costo de emplear trabajo.

La tasa efectiva sobre el capital la de los hogares participa en promedio con el 12% durante el período y la de las sociedades con el 88%. Esto muestra una carga tributaria dispar entre lo que tributan los dueños de las sociedades y las sociedades mismas. En 2019, la diferencia es aún más grande y las respectivas participaciones alcanzan 9% y 91%.

La conclusión general que se deriva de los hallazgos en este estudio es la misma que obtuvieron Rincón-Castro y Delgado-Rojas (2017): los impuestos en Colombia no son efectivamente tan altos, pero tampoco tan bajos ni tan bien repartidos.

Desde el punto de vista de la política macroeconómica, los resultados permiten visibilizar qué tanto los impuestos afectan efectivamente el consumo y los costos de los factores de producción trabajo y capital. Desde la política fiscal, los cálculos muestran cómo está distribuida la carga tributaria efectiva entre los distintos agentes económicos y sus componentes, referencian el costo relativo de uso de los distintos factores de producción y, tácitamente, revelan el costo fiscal que tienen los beneficios tributarios o “gasto fiscal”, la elusión y la evasión.

Referencias

DANE (2018). *Cuentas Nacionales de Colombia Base 2015*. Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales.

Delgado-Rojas, M. E., & Rincón-Castro, H. (2017). Incertidumbre acerca de la política fiscal y ciclo económico. *Borradores de Economía*, No.1008, Banco de la República.

Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). *Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, Colombia 2021*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mendoza, E., Razin, A., & Tesar, L. (1994). Effective tax rates in macroeconomics: Cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption. *Journal of Monetary Economics*, 34 (3), 297-323.

Rincón-Castro, H., & Delgado-Rojas, M. E. (2017). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, Vol. XLVII, núm. 1 y 2, 97-135.

Volkerink, B., & Haan, J. (2001). Tax ratios: A critical survey. *OECD Tax Policy Studies*, No. 3.

