

Informe Preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo

**DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE COLOMBIA Y
PROPUESTAS DE REFORMA TRIBUTARIA**

Michel Jorratt

Julio de 2010

1.	Introducción.....	2
2.	Descripción del Sistema Tributario Colombiano	3
2.1	Descripción General	3
2.2	Principales Características del Impuesto al Valor Agregado.....	5
2.3	Principales Características del Impuesto sobre la Renta y Complementario.....	7
2.3.1	Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas	8
2.3.2	Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales	13
3.	Identificación, Estimación y Análisis de los Gastos Tributarios.....	17
3.1	Conceptos Preliminares	17
3.2	Gastos Tributarios en el IVA	18
3.2.1	Definición de la Norma	18
3.2.2	Estimaciones	19
3.3	Gastos Tributarios en el Impuesto a la Renta	22
3.3.1	Definición de la norma	22
3.3.2	Estimaciones para el Impuesto Personal a la Renta	23
3.3.3	Estimaciones para el Impuesto a la Renta de las Empresas	25
4.	Equidad en el IVA y el Impuesto a la Renta	28
4.1	Metodología	28
4.2	Resultados	30
5.	Principales Problemas de la Estructura Tributaria	35
5.1	Principales problemas en el IVA	35
5.2	Principales problemas en el Impuesto Personal a la Renta.....	37
5.3	Principales problemas en el Impuesto a la Renta de Empresas	41
6.	Propuestas de Reforma Tributaria	43
6.1	Primera Alternativa: Derogación de Gastos Tributarios.....	43
6.2	Segunda Alternativa: Derogación de Gastos Tributarios y Perfeccionamientos Adicionales	49
6.3	Otras Posibles Modificaciones Legales	54
7.	Resumen y Conclusiones.....	56
	Referencias	59
	ANEXO A: Listado de Gastos Tributarios en el IVA	60
	ANEXO B: Listado de Gastos Tributarios en el Impuesto a la Renta	68

1. Introducción

El propósito central de este trabajo es realizar un diagnóstico de la estructura tributaria de la República de Colombia, identificando sus debilidades y proponiendo medidas concretas de cambios legales, considerando los aspectos de recaudación, incidencia distributiva y eficiencia económica.

El trabajo se centra en los dos pilares de la recaudación tributaria del Gobierno Central, como son el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto a la Renta. Para cada uno de ellos se realizará un análisis de la normativa actual; se identificarán y cuantificarán los gastos tributarios, entendidos como tratamientos preferenciales o concesiones tributarias que se apartan de la norma o impuesto de referencia; se analizará su impacto distributivo; se identificarán los principales problemas o debilidades; y se propondrán y evaluarán reformas tributarias que apunten a elevar la recaudación, pero cuidando los demás atributos deseables de los sistemas tributarios, como son la equidad, la eficiencia y la simplicidad.

El documento se ha organizado de la siguiente manera: en el capítulo 2 se describe el sistema tributario actual, con énfasis en las principales características del IVA y el Impuesto a la Renta; en el capítulo 3 se identifican y estiman los principales gastos tributarios; en el capítulo 4 se realiza un análisis de impacto distributivo de ambos impuestos, haciendo uso de la metodología provista por el BID; en el capítulo 5 se presenta un resumen de sus problemas o debilidades más importantes; en el capítulo 6 se plantean las propuestas de reformas tributarias; y finalmente, en el capítulo 7, se presenta el resumen y las conclusiones del estudio.

2. Descripción del Sistema Tributario Colombiano

2.1 Descripción General

La estructura tributaria colombiana contempla impuestos en los tres niveles de gobierno: Gobierno Central, departamentos y municipios. Los impuestos del Gobierno Central recaudaron en 2009 el equivalente al 12,9% del PIB (ver tabla 1). En cuanto a los impuestos subnacionales, no existen estadísticas oficiales completas. Sin embargo, para una muestra de 21 departamentos y 52 municipios, el Ministerio de Hacienda estimó una carga tributaria equivalente a 0,4% y 1,5% del PIB, respectivamente¹. Por otro lado, las contribuciones a la seguridad social representaron en 2009 un 7,7% del PIB, incluyendo los aportes al sistema privado. Si además se agregan los excedentes de ECOPETROL, las regalías de los departamentos y municipios y las contribuciones parafiscales, se totaliza una presión fiscal de 26,6% del PIB.

Respecto de los Impuestos del Gobierno Central, la recaudación proviene principalmente del Impuesto sobre la Renta y del IVA. El primero explica el 43% de la recaudación y representa un 5,6% del PIB. La mayor parte, 4,3% del PIB, es aportada por las empresas, mientras que el impuesto a la renta personal aporta el 1,2% del PIB. Las personas jurídicas están sujetas a una tarifa del 33%, aplicable sobre la renta líquida. A su vez, las personas pagan su impuesto según una escala progresiva de tasas, que contempla un tramo exento y una tasa marginal máxima de 33%. El impuesto tiene muchas otras particularidades que serán abordadas en el capítulo siguiente.

Por su parte, el IVA recauda el 40% de los ingresos del Gobierno Central, lo que representa un 5,1% del PIB. Este gravamen se aplica sobre la venta de bienes muebles y las prestaciones de servicios. Su tarifa general es de 16%, pero también contempla varias tasas diferenciadas. A su vez, existen bienes afectos a tasa cero y otros con exención simple.

El Gravamen a los Movimientos Financieros recaudó en 2009 un 0,6% del PIB. Este impuesto fue creado en el año 2001 y grava la realización de las transacciones financieras, mediante las cuales se disponga de los recursos depositados en cuentas corrientes, de ahorro o de otro tipo. La tarifa es del 4 por mil, aplicable sobre el valor total de la transacción financiera mediante la cual se dispone de los recursos.

El Impuesto al Patrimonio, también conocido como Contribución para la Democracia, recaudó en 2009 un 0,4% del PIB. La tarifa del impuesto, hasta 2010, es del 1,2% anual sobre el patrimonio líquido, que supere los \$3.000 millones, perteneciente a personas naturales, personas jurídicas y sociedades de hecho que sean contribuyentes declarantes del impuesto a la renta. Para el año 2011, la tarifa será del 2,4% para patrimonios líquidos entre \$3.000 y \$5.000 millones; y del 4,8% para patrimonios líquidos superiores a los \$5.000 millones.

¹ CONFIS (2010)

Tabla 1
Presión Fiscal de Colombia

	Miles de Millones de Pesos		Porcentaje del PIB	
	2008	2009	2008	2009
1. Ingresos del Gobierno Central	69.746,8	73.764,0	14,6	14,6
1.1 Ingresos Tributarios	64.349,0	65.196,0	13,5	12,9
Impuesto sobre la Renta y Complementario	24.448,4	28.116,6	5,1	5,6
Empresas	19.069,7	21.930,9	4,0	4,3
Personas	5.378,6	6.185,6	1,1	1,2
IVA	27.064,1	25.910,5	5,7	5,1
Gravamen arancelario	4.291,9	4.000,8	0,9	0,8
Gasolina	1.288,0	1.291,5	0,3	0,3
Gravamen movimientos financieros	3.199,6	3.121,3	0,7	0,6
Resto	88,8	120,7	0,0	0,0
Timbre	768,6	611,8	0,2	0,1
Contribución para la Democracia (Patrimonio)	3.199,7	2.022,8	0,7	0,4
1.2 Excedentes ECOPETROL y otras empresas públicas	5.397,8	8.568,0	1,1	1,7
2. Ingresos Tributarios del Gobiernos Locales	15.718,4	15.401,3	3,3	3,1
2.1 Ingresos de los Departamentos	4.027,4	3.789,3	0,8	0,8
Tributarios	1.795,0	1.981,0	0,4	0,4
Regalías	2.232,4	1.808,3	0,5	0,4
2.2 Ingresos de los Municipios	11.691,0	11.612,0	2,5	2,3
Tributarios	7.008,0	7.362,0	1,5	1,5
Regalías	4.683,0	4.250,0	1,0	0,8
3. Seguridad Social	30.023,6	38.732,3	6,3	7,7
Aportes a pensiones y cesantía - Rég. Prima Media	6.652,0	8.099,0	1,4	1,6
Aportes a pensiones y cesantía – AFP	11.113,4	13.979,3	2,3	2,8
Aportes a salud	12.258,2	16.654,0	2,6	3,3
4. Parafiscales	5.720,4	6.456,6	1,2	1,3
ICBF y SENA	3.178,0	3.587,0	0,7	0,7
Cajas de Compensación	2.542,4	2.869,6	0,5	0,6
Ingresos Totales	121.209,2	134.354,2	25,4	26,6

Fuente: CONFIS (2010) para ingresos departamentales y municipales; Jaramillo (2010) para aportes a AFP y aportes a Salud; estimaciones propias, en base a estadísticas de la DIAN, para desagregación del Impuesto sobre la Renta en empresas y personas; y MHCP (2009) y MHCP (2010) para el resto.

El Impuesto de Timbre Nacional recaudó en 2009 el equivalente al 0,1% del PIB. Este impuesto grava el otorgamiento, suscripción, giro, expedición, aceptación, vencimiento, prórroga o pago del instrumento, documento o título, en el que conste la constitución, existencia, modificación o extinción de obligaciones, al igual que su prórroga o cesión. La tarifa en 2009 fue de 0,5% sobre la cuantía del documento, y se reduce a 0% en 2010. También el impuesto se genera en la expedición de pasaportes, visas, licencias, cheques,

certificados de depósitos, y otros documentos. En estos casos, la tarifa es un monto fijo por documento y varía para cada uno de ellos.

El Impuesto Global a la Gasolina y el ACPM recaudó en 2009 un 0,3% del PIB. La tarifa de este gravamen es de \$330 por galón para la gasolina regular, \$405 por galón para la gasolina extra y \$215 por galón para el ACPM, valores que se reajustan el 1 de marzo de cada año, de conformidad con la meta de inflación que establezca el Banco de la República para el año correspondiente.

Finalmente, el gravamen arancelario recaudó en 2009 un 0,8% del PIB.

2.2 Principales Características del Impuesto al Valor Agregado

El texto legal del IVA está contenido en el Libro Tercero del Estatuto Tributario (ET, Decreto N° 624 de 1989). Una particularidad del IVA colombiano es que corresponde a lo que en la teoría se conoce como un IVA “tipo producto”, es decir, no se permite a los contribuyentes descontar como crédito el IVA pagado por las compras de activos fijos, lo que significa que el impuesto grava no sólo el consumo sino también la inversión.

La anterior es una característica atípica en un contexto de comparación internacional, que impone un costo adicional sobre la inversión. Como una forma de atenuar este costo, el artículo 131 del ET permite deducir como gasto en el Impuesto a la Renta el IVA de los activos fijos, al establecer que este gravamen forma parte del valor a depreciar. Asimismo, otro cambio legal introducido a comienzos de la presente década, permitió que entre los años 2003 y 2007 los contribuyentes pudiesen descontar del impuesto sobre las ventas el IVA pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial.

a) Hecho generador del impuesto

De acuerdo a la legislación colombiana, el impuesto a las ventas se aplica sobre:

- Las ventas de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente.
- Las prestaciones de servicios en el territorio nacional
- La importación de bienes corporales muebles que no hayan sido excluidas expresamente.
- La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías.

El parágrafo 1 del artículo 420 del ET señala que no se considera un hecho generador del impuesto las ventas de activos fijos, lo cual es consistente con la prohibición de usar como crédito fiscal el IVA pagado en la compra de los mismos.

Por otra parte, de la definición del hecho generador se deduce que los bienes inmuebles no están gravados con IVA. Tampoco lo están la venta de bienes incorporeales ni las prestaciones de servicios fuera del territorio nacional.

Para los efectos de la ley se consideran venta: (1) todos los actos en donde se transfiere el dominio, a título oneroso o gratuito, de bienes corporales muebles; (2) los retiros de bienes corporales muebles destinados al uso personal o a formar parte del activo fijo de otra empresa; y (3) la incorporación de bienes corporales muebles a inmuebles o a servicios no gravados, cuando tales bienes hayan sido contruidos, fabricados, elaborados o procesados por quien efectúa la incorporación.

b) Exenciones y Exclusiones

La legislación colombiana hace una diferencia entre exenciones y exclusiones. Los bienes o servicios exentos son los afectos a tasa cero, o también denominada exención total. Se caracterizan porque se libera a la cadena productiva completamente del impuesto, otorgando al productor el derecho a imputar, o solicitar en devolución, el impuesto recargado en la compra de insumos. Por su parte, los bienes o servicios excluidos son aquellos cuya venta o prestación no se grava con el impuesto. Corresponden a lo que comúnmente se denomina exenciones simples, es decir, cuando sólo se exime del impuesto el valor agregado en la etapa exenta. En términos prácticos, esto significa que el IVA que el productor paga por los insumos utilizados en el proceso productivo se transforma en un costo, no dando derecho a imputación ni devolución.

Entre los bienes y servicios afectos a la tasa cero se encuentran algunos alimentos de la canasta básica, como son las carnes, el pescado, la leche, los huevos y el queso fresco. También figuran los cuadernos de tipo escolar, los libros y revistas de carácter científico y cultural y el biocombustible, entre otros.

En cuanto a los bienes excluidos (exención simple) la lista es bastante extensa, y considera, entre otros, la mayor parte de los productos agropecuarios, insumos agrícolas, pan, sal, medicamentos, transporte, energía eléctrica, gas, agua, educación salud, entradas a espectáculos, servicios financieros, seguros y arriendo de inmuebles residenciales. En el Anexo A se muestra la lista detallada tanto de exenciones como de exclusiones.

c) Tarifas

La tarifa de aplicación general es de 16%. Sin embargo, existen cuatro tarifas reducidas, de 1,6% para servicios de aseo y vigilancia, 5% para los juegos de azar, 14% para las cervezas y 10% para una serie de bienes y servicios, en general de consumo habitual (ver detalle en anexo A).

Además, existen tres tasas elevadas de 20%, 25% y 35%. La tasa de 20% aplica a la telefonía móvil y a la venta de camperos y barcos de deporte y recreo. La tarifa de 25% es

para vehículos de valor CIF inferior a 30 mil dólares y motocicletas de menor capacidad. En tanto, la tarifa de 35% aplica para vehículos de mayor valor, aerodinos, embarcaciones importadas y también para el alcohol etílico sin desnaturalizar.

Otra característica particular del IVA colombiano es que en el caso de bienes o servicios afectos a una tasa reducida, se permite descontar el IVA de los insumos sólo hasta el monto que resulte de aplicar la tasa reducida sobre el valor de costo de los mismos, aún cuando tales insumos estén afectos a la tasa general.

Crédito Fiscal Proporcional:

La existencia de exclusiones y exenciones ha llevado a establecer procedimientos especiales para determinar el crédito fiscal en aquellos casos en que un contribuyente tiene simultáneamente ventas afectas y no afectas.

En tales circunstancias se distinguen tres situaciones:

1. Si el insumo adquirido se destina exclusivamente a operaciones afectas al IVA, entonces el contribuyente tiene derecho a usar como crédito fiscal el total del IVA recargado en dicha compra.
2. Si el insumo adquirido se destina exclusivamente a operaciones no afectas (excluidas) entonces el IVA soportado en esta compra no da derecho a crédito fiscal.
3. Si el insumo adquirido se destina simultáneamente a operaciones afectas y no afectas, entonces el contribuyente tiene derecho a usar un crédito fiscal proporcional, el cual se obtiene de aplicar el cociente entre las ventas afectas y las ventas totales sobre el IVA recargado en dicha compra.

2.3 Principales Características del Impuesto sobre la Renta y Complementario

El Impuesto sobre la Renta y Complementarios es un impuesto directo que recae sobre todas las personas naturales y jurídicas que perciben ingresos. Las personas naturales quedan sujetas a una escala progresiva de tasas, que contempla un tramo exento de 1.090 UVT y una tasa marginal máxima de 33%. En tanto, las personas jurídicas son gravadas con una tarifa plana de 33%.

El Estatuto Tributario distingue entre ganancias ordinarias y ganancias extraordinarias. De allí el nombre de Impuesto sobre la Renta y Complementario, que alude a la existencia de dos tributos, pero que legalmente se consideran un mismo impuesto. El Impuesto Complementario es aquel que grava las ganancias ocasionales, definidas como aquellos ingresos que se generan en actividades esporádicas o extraordinarias, que se obtienen por el cumplimiento de determinados hechos que no hacen parte de la actividad cotidiana o regular del contribuyente, por el azar o por la mera liberalidad de las personas, susceptibles de incrementar el patrimonio de quien los obtiene. Ejemplos de ganancias

ocasionales son los premios obtenidos en juegos de azar o la ganancia de capital en la venta de un activo.

Se podría decir que, desde el punto de vista de la carga tributaria, esta distinción entre ganancias ordinarias y extraordinarias no tiene ninguna relevancia para las personas jurídicas, pues sobre ambas se aplica la misma tasa de 33%. En cambio, sí la tiene para las personas naturales, puesto que a cada tipo de renta se le aplica separadamente la escala progresiva de tasas, lo que determina un menor pago de impuestos que el que se obtendría al aplicar la escala sobre la renta global.

Cabe señalar que anteriormente existía un segundo impuesto complementario, sobre las remesas de las sucursales de sociedades extranjeras. Este impuesto fue derogado el año 2006.

El gravamen a la renta contempla también un Impuesto Mínimo Presuntivo, equivalente al 3% del Patrimonio Líquido, determinado al último día del año gravable inmediatamente anterior. De esta forma, la Renta Líquida Gravable corresponde al mayor valor entre la Renta Líquida y la Renta Presuntiva, menos las rentas que la ley defina como exentas.

2.3.1 Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas

Bajo el régimen general, la base imponible corresponde a la renta líquida gravable, determinada como el máximo entre la renta líquida y la renta presuntiva, menos las rentas exentas. A su vez, la renta líquida se calcula en base a la contabilidad, correspondiendo a la diferencia entre los ingresos y los gastos necesarios para producir dichos ingresos. Sobre esta cantidad se aplica la tarifa del 33%.

Previo a la determinación del impuesto, se debe considerar la existencia de una serie de ingresos no constitutivos de renta, deducciones que representan beneficios tributarios, rentas exentas y créditos contra el impuesto.

a) Ingresos no Constitutivos de Renta:

En esta categoría, algunos ingresos que quedan al margen de la aplicación del impuesto representan beneficios tributarios, mientras que otros obedecen a la lógica del impuesto. Dentro del primer grupo, tal vez el más relevante para las personas jurídicas es el tratamiento de ingreso no renta que se otorga a la ganancia de capital en acciones que se transen en bolsa, en tanto la venta no supere el 10% del patrimonio accionario. En el segundo grupo, se pueden mencionar la no afectación de los dividendos o participación en utilidades de otras empresas, que busca evitar la doble tributación; y la exclusión de las ganancias de capital en acciones o derechos sociales, en la proporción que representen las utilidades retenidas.

b) Deducciones

La más importante de las deducciones es aquella que permite descontar de la base imponible el 40% de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos adquiridos, aun bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra. Esta deducción existe desde el año 2007 y a partir del año 2010 se reducirá a un 30%.

Para estos fines, se entiende por activos fijos reales productivos, los bienes tangibles que se adquieran para formar parte del patrimonio, participando de manera directa y permanente en la actividad productora de renta del contribuyente, y que se deprecian fiscalmente. Es decir, incluye la construcción de un bien inmueble, pero no el terreno.

Los contribuyentes que se acogen a este beneficio solo pueden depreciar los activos por el sistema de línea recta. Además, su uso no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas.

Además, la ley contempla la posibilidad de deducir algunas donaciones al sector público y a entidades sin fines de lucro; las inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos; las Inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas; la inversión en librerías; la inversión en centros de reclusión; las inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente; y la inversión en producción cinematográfica.

c) Rentas Exentas

Dentro de las rentas exentas que benefician a las empresas cabe mencionar aquellas obtenidas por las empresas departamentales, municipales o distritales que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes; las empresas editoriales; los hoteles construidos o remodelados a partir del 1 de enero del año 2003; las empresas que prestan servicios de ecoturismo; las empresas establecidas en el eje cafetero; las que prestan servicios de transporte fluvial; las de sociedades especializadas en arriendo de viviendas de interés social; la venta de energía eléctrica con base en recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas; el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales; contratos de arrendamiento financiero con opción de compra; la producción de nuevos productos medicinales y software; y el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento.

d) Créditos

Los créditos contra el impuesto en la legislación colombiana se denominan “descuentos”. En caso de exceder al impuesto, no dan derecho a devolución ni a la imputación del remanente en los períodos siguientes.

Entre los créditos más importantes cabe mencionar el descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas, entendiéndose por industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno; el impuesto a la renta de las empresas de transporte marítimo y aéreo,

proporcional a los ingresos obtenidos por transporte internacional; los impuestos pagados en el exterior; y la inversión en acciones de sociedades agropecuarias que coticen en bolsa.

e) Régimen Especial de Tributación

El régimen especial se aplica a contribuyentes que realizan cierto tipo de actividades que el gobierno determina como de interés para la comunidad. Estos contribuyentes quedan gravados con una tarifa única de 20%, aplicable sobre el beneficio neto o excedente.

De acuerdo con el artículo 357 del Estatuto Tributario, el beneficio neto o excedente se determina como la diferencia entre la totalidad de los ingresos, cualquiera sea su naturaleza, y el valor de los egresos de cualquier naturaleza que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo. Es decir, corresponde a lo que comúnmente se denomina Flujo de Efectivo Operacional.

Son contribuyentes sujetos al régimen tributario especial los siguientes:

1. Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:
 - Que el objeto social principal sea la realización de actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social;
 - Que las actividades que realice sean de interés general, y
 - Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social y éste corresponda a las actividades enunciadas anteriormente.
2. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.
3. Los fondos mutuos de inversión y las asociaciones gremiales que en desarrollo de su objeto social perciban ingresos por actividades industriales y/o de mercadeo, respecto a estos ingresos.²
4. Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas e instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la

² Cabe señalar que si estas entidades no realizan actividades industriales o comerciales, se consideran como no contribuyentes del impuesto sobre la renta, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 23 del Estatuto Tributario.

legislación cooperativa vigente, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control.

Por otro lado, la ley señala que el beneficio neto o excedente estará exento del impuesto sobre la renta cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- i. Corresponda a las actividades de salud, deporte aficionado, educación, cultura, investigación científica o tecnológica y programas de desarrollo social y siempre y cuando las mismas sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad.
- ii. Se destine y ejecute dentro del año siguiente al de su obtención, o dentro de plazos adicionales establecidos por la asamblea general o máximo órgano directivo que haga sus veces, a una o varias de las actividades descritas, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.
- iii. Se destine para constituir asignación permanente.

f) Régimen de Zona Franca

La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.³ Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los regímenes de zonas francas que existen en el mundo, éstas no se orientan exclusivamente al desarrollo del comercio exterior, sino también a la actividad interna.

En efecto, el objetivo declarado de las zonas francas es promover la inversión nacional y extranjera, y generar empleo directo y formal. Pueden estar constituidas por inversionistas nacionales o extranjeros.

La legislación contempla dos clases de zonas francas: la permanente y la permanente especial. En la Zona Franca Permanente (ZFP) se permite que operen diferentes empresas. En cambio, las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) pueden ser uniempresariales.

La ZFP funciona en un área cerrada de mínimo 20 hectáreas. Para obtener la declaratoria de ZFP se debe constituir una nueva persona jurídica domiciliada en el país o establecer una sucursal de una sociedad extranjera, persona que actuará como Usuario Operador.

³ La normativa de zonas francas está contenida en la Ley 1004 del 30 de diciembre de 2005; el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 y sus modificaciones; el Decreto 383 del 12 de febrero de 2007; el Decreto 4051 del 23 de octubre de 2007; la Resolución 01 del 3 de diciembre de 2007, expedida por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas; y la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 de la DIAN.

Adicionalmente, se deben cumplir una serie de requisitos, siendo los más importantes los siguientes:

- Presentar estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y de mercado que demuestren la viabilidad del objetivo de la Zona Franca Permanente solicitada.
- Tener, al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, al menos cinco usuarios industriales de bienes o servicios, que realicen una nueva inversión que sumada sea igual o superior a 46.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).
- Acreditar un patrimonio líquido de 23.000 SMMLV

Para obtener la declaratoria de existencia de una ZFPE, es necesario constituir una nueva persona jurídica domiciliada en el país o establecer una sucursal de sociedad extranjera. Pero también se contempla la posibilidad de declarar ZFPE a sociedades ya creadas que estén desarrollando actividades que generen un impacto positivo en reconversión industrial y tecnológica. Además, se deben cumplir los siguientes requisitos principales:

- Realizar, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de existencia, una nueva inversión por un monto igual o superior a 150.000 SMMLV y crear ciento cincuenta nuevos empleos directos y formales.
- Por cada 23.000 SMMLV de nueva inversión adicional, el requisito de empleo se reduce en un número de 15, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a 50.
- A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse como mínimo el 90% de los empleos a que se refiere el ítem anterior.
- Los requisitos de inversión y empleo varían cuando se trata de ZFPE exclusivamente de servicios, proyectos agroindustriales, servicios de salud y sociedades portuarias.

Respecto del Impuesto sobre la Renta, los usuarios de zonas francas, que desarrollen actividades industriales de bienes y de servicios, se benefician con una tarifa reducida del 15%. Adicionalmente, las utilidades retiradas y los dividendos percibidos por los socios o accionistas están exentos del Impuesto a la Renta.⁴

Por su parte, los usuarios que desarrollan actividades comerciales pagan la tarifa general de 33%.

⁴ Cabe señalar que la norma general establece que los dividendos y distribuciones de utilidades están exentos del Impuesto a la Renta siempre y cuando hayan pagado en la empresa la tarifa general de 33%.

g) Régimen de Estabilidad Jurídica

A través de los Contratos de Estabilidad Jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros pueden estabilizar aquellas normas, tributarias y de otro tipo, que son determinantes para su inversión. El Estado garantiza que si dichas normas se modifican de forma adversa, la norma que estabilizó será la que le aplica durante la duración del contrato, que puede variar entre 3 y 20 años.

Para acceder a un Contrato de Estabilidad Jurídica la inversión a realizar debe ser superior a 1,8 millones de dólares. Además, el inversionista debe pagar a la Nación una prima del 1% del valor de la inversión. Si la inversión, tiene un período improductivo, el monto de la prima durante dicho período será del 0.5% del valor de la inversión que se realice en cada año.

Las únicas normas que no se pueden estabilizar son las siguientes:

- Normas relativas al régimen de seguridad social.
- La obligación de declarar y pagar tributos que el Gobierno decreta bajo estados de excepción.
- Impuestos indirectos.
- Regulaciones prudenciales del sistema financiero y el régimen tarifario de los servicios públicos.

2.3.2 Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales

Las personas naturales están sujetas a la siguiente escala anual de tasas, expresada en Unidades de Valor Tributario (UVT)⁵:

Rangos en UVT		Rango Aproximado en Dólares		Tarifa Marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	1.090	0	14.900	0%
1.090	1.700	14.900	23.200	19%
1.700	4.100	23.200	55.900	28%
4.100	En adelante	55.900	En adelante	33%

Por otro lado, el impuesto a la renta colombiano se basa fuertemente en las retenciones en la fuente, las que se aplican a los salarios, honorarios, dividendos y participaciones, rendimientos financieros, juegos de azar, comisiones, servicios, pagos al exterior,

⁵ El valor de la UVT en 2010 es de \$24.555

compras, arrendamientos, enajenación de activos fijos e ingresos de tarjetas de crédito y débito, entre otros.

Una particularidad del impuesto es que el sistema de retenciones no está completamente integrado con la declaración anual. En efecto, no todas las personas deben presentar una declaración anual, por lo que en esos casos la retención es el impuesto definitivo, lo que da origen a algunas inequidades. Este es el caso de los trabajadores independientes, que están sujetos a una tasa de retención del 10%. Si sus ingresos anuales son inferiores a 3.300 UVT, no deben hacer declaración anual, por lo que terminan pagando un impuesto definitivo de 10%, en circunstancias que de permitirse su declaración, estos contribuyentes podrían caer en el tramo exento.

En el caso de los asalariados, la retención en la fuente se calcula a partir de la siguiente escala mensual:

Rangos en UVT		Rango Aproximado en Dólares		Tarifa Marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	95	0	1.300	0%
95	150	1.300	2.000	19%
150	360	2.000	4.900	28%
360	En adelante	4.900	En adelante	33%

Como se podrá observar, los tramos de esta escala no son exactamente un doceavo de los de la escala anual.

La obligación de hacer una declaración anual surge de una serie de condiciones, siendo una de ellas, en el caso de asalariados y trabajadores independientes, haber tenido ingresos superiores a 3.300 UVT. Otras condiciones se refieren, por ejemplo, al valor total de los bienes, a las compras de bienes raíces o vehículos, al consumo a través de tarjetas de crédito, etc.

a) Ingresos que no constituyen renta

Para las personas naturales, no constituyen renta los dividendos y participaciones percibidas por los accionistas o socios, siempre y cuando los dividendos y participaciones correspondan a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad. Este tratamiento es consistente con un esquema tributario en donde el impuesto a las personas jurídicas tiene carácter de impuesto definitivo.

Tampoco se consideran renta los aportes obligatorios a los fondos de pensiones efectuados por el trabajador y el empleador; y los aportes a los fondos de cesantías que efectúe el empleador a título de cesantías mensuales o anuales.

Un importante y generoso incentivo al ahorro es aquel que no considera renta los aportes voluntarios que haga el trabajador o el empleador, o los aportes del partícipe independiente a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, a los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, a los seguros privados de pensiones y a los fondos privados de pensiones en general, hasta una suma que adicionada al valor de los aportes obligatorios del trabajador, no exceda del 30% del ingreso laboral o ingreso tributario del año, según el caso, y siempre y cuando se mantengan por más de cinco años. Inclusive, estos ahorros pueden ser retirados antes de cinco años sin pagar impuestos si es que se destinan a la amortización de capital de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda.

Complementariamente con el incentivo anterior, no se consideran renta las sumas que el trabajador destine al ahorro a largo plazo en las cuentas denominadas "Ahorro para el fomento a la construcción" (AFC), hasta una suma que no exceda del 30% del ingreso tributario del año. Cabe señalar que existe un límite global del 30% del ingreso laboral o tributario para los aportes obligatorios a los fondos o seguros de pensiones, los aportes voluntarios a los fondos o seguros de pensiones y los aportes a las cuentas AFC.

Otros ingresos no renta para las personas naturales son: la utilidad en la venta de casas o apartamentos de habitación, adquiridos con anterioridad al 1º de Enero de 1987; las donaciones que las personas naturales reciban de terceros, destinadas a financiar el funcionamiento de partidos y movimientos políticos; y las ganancias de capital en acciones mencionadas también como beneficios para las personas jurídicas.

b) Deducciones

La ley permite a los asalariados y trabajadores independientes deducir de su base imponible los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así también, son deducibles los aportes realizados por los partícipes independientes a título de cesantías.

También se permite deducir los intereses que los trabajadores dependientes e independientes paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda, siempre que el préstamo esté garantizado con hipoteca si el acreedor no está sometido a la vigilancia del Estado. El monto máximo a deducir por intereses es 1.200 UVT (aproximadamente \$29 millones).

De manera alternativa a la deducción por intereses, el trabajador puede optar por deducir los pagos efectuados por concepto de salud y educación para él, su cónyuge y hasta dos hijos. Sin embargo, estas deducciones aplican sólo a los asalariados con ingresos anuales inferiores a 4.600 UVT (aproximadamente \$102 millones) y no pueden exceder del 15% de los ingresos procedentes de la relación laboral.

c) Exenciones

La exención más generosa que contempla el Estatuto Tributario para las personas naturales es aquella que libera del impuesto al 25% del valor total de los pagos laborales, limitado mensualmente a 240 UVT (\$5.703.000).

También están exentas del impuesto las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, que sean menores o iguales a 1.000 UVT (\$23.763.000). Igual tratamiento reciben las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.

Otras exenciones son las que benefician a las indemnizaciones que perciba el trabajador por accidente de trabajo o enfermedad, y las que impliquen protección a la maternidad, así como las cesantías pagadas por fondos de cesantías.

3. Identificación, Estimación y Análisis de los Gastos Tributarios

3.1 Conceptos Preliminares

En este capítulo se identificarán, se analizarán y se cuantificarán los principales gastos tributarios (GT) contenidos en la estructura tributaria de Colombia. Como primera aproximación a esta tarea se dispone de los informes de GT preparados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), que permite formarse una idea de dónde se concentran los sacrificios de recursos por este concepto. No obstante lo anterior, se intentará realizar una identificación exhaustiva de los GT en cada impuesto, valiéndose para ello de una definición previa de “norma” para cada tributo. Las inevitables diferencias de criterios a la hora de definir lo que se entiende por tratamiento tributario preferencial, podrá llevar a que surjan algunos GT no considerados como tales en los informes de la DIAN, así como también podrá ocurrir que ciertos tratamientos tributarios considerados GT por dicho organismo no sean tales en el presente informe.

El análisis y la cuantificación serán selectivos. Por razones prácticas nos concentraremos en aquellos más relevantes en términos de recursos potenciales, pues no hay que perder de vista que el fin último es proponer cambios legales que permitan incrementar la carga tributaria. Particularmente, en términos de la cuantificación del costo fiscal, ésta dependerá también de la disponibilidad de información. Cuando no sea posible realizar una estimación propia, se usarán las estimaciones efectuadas por la DIAN.

En las estimaciones se utilizará una medición ex-post, es decir, basada en información efectiva para un período que ya pasó, pero aplicando un supuesto de cambio de comportamiento por parte de los contribuyentes: el supuesto de gasto total constante. Según éste, la derogación de una franquicia se traduce en un menor ingreso disponible para los contribuyentes y por ende en un menor consumo. Luego, si disminuye el consumo disminuye la recaudación de IVA, lo que atenúa parcialmente el efecto bruto de derogar la franquicia. A pesar de ser un supuesto simple permite una mejor aproximación al GT efectivo que se derivaría de la eliminación de una franquicia.

Ciertamente la derogación de una franquicia puede afectar otras decisiones de los agentes económicos que no se consideran en la cuantificación, por falta de antecedentes suficientes, pero que serán analizadas cuando se considere pertinente.

Para efectos de clasificación, los GT serán agrupados en las siguientes categorías:

- **Exenciones:** Ingresos o transacciones que quedan al margen de la aplicación del impuesto, ya sea porque se las excluye de la definición del hecho gravado o porque, a pesar de calificar dentro del hecho gravado, la propia ley que establece el impuesto u otro cuerpo legal los margina de la base imponible. Se incluyen en esta categoría los conceptos legales de exenciones, exclusiones y no sujeciones.

- Deducciones: Cantidades que la ley autoriza a rebajar de la base imponible del impuesto.
- Créditos: Cantidades que se autoriza a rebajar del impuesto. Corresponde a lo que en Colombia se denominan descuentos tributarios.
- Tasas reducidas: Alícuotas inferiores a la alícuota de aplicación general.
- Diferimientos: Postergación o rezago en el pago de un determinado impuesto.
- Regímenes especiales: Fórmula alternativa al régimen general para determinar la base imponible y/o el impuesto.

En general, los informes de gastos tributarios no hacen explícitos los denominados efectos conjuntos, es decir, el impacto que tienen en la recaudación la derogación simultánea de dos o más GT. Frecuentemente se informa la recaudación que se deriva de la derogación aislada de cada GT. En otros casos, se atribuyen los efectos conjuntos arbitrariamente a algunas líneas del informe. En el presente estudio será necesario medir separadamente estos efectos, para tener claridad del impacto en recaudación que es posible esperar de las distintas alternativas de derogación conjunta o aislada.

3.2 Gastos Tributarios en el IVA

3.2.1 Definición de la Norma

A efectos de identificar y evaluar los GT del IVA, se considerará como norma de comparación un impuesto con las siguientes características:

a) IVA tipo consumo

El objetivo del impuesto es gravar el consumo de los hogares. El mecanismo es el de sustracción sobre base financiera, es decir, a través del sistema de débitos y créditos determinados sobre las operaciones realizadas mensualmente. Por lo tanto, para gravar el consumo, se debe admitir como crédito el impuesto recargado en las compras de activos fijos.

b) Base amplia

El impuesto debe gravar la totalidad de las ventas internas de bienes y servicios, así como la totalidad de las importaciones de bienes y servicios, salvo cuando ello implique una doble tributación sobre el consumo de los hogares. Por ejemplo, si el IVA grava la venta de viviendas, no debería gravar el arriendo de las mismas, salvo que se permitiera a los hogares que reciben rentas de arriendo recuperar como crédito el IVA pagado al momento de comprar la vivienda.

Asimismo, el IVA no debe gravar la venta de bienes incorporeales, tales como acciones o títulos de crédito, por cuanto ellos no representan consumo. Por lo tanto, las exenciones a favor de estos bienes no deben ser considerados GT, aún cuando se mencionen expresamente en la ley.

c) Tasa única igual a la tasa vigente de aplicación general

El IVA debe tener una tasa única para todos los bienes y servicios. Esta corresponde a la tasa legal de 16%.

d) Tasa cero a las exportaciones

Consistente con el objetivo de gravar sólo el consumo de los hogares, las exportaciones deben estar exentas y los exportadores deben poder recuperar el IVA pagado en la compra de insumos necesarios para producir los bienes exportados.

3.2.2 Estimaciones

La mecánica del IVA encierra una dificultad particular que hace poco recomendable el uso exclusivo de datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes para llevar a cabo las estimaciones. En efecto, la pérdida de recaudación asociada a una exención queda determinada no sólo por el valor agregado del contribuyente exento, sino también por el perfil tributario del comprador: sólo se producirá recaudación cuando el comprador sea un consumidor final o un consumidor intermedio exento. Por lo mismo, la mejor manera de estimar estos gastos tributarios es a través de modelos basados en las matrices de insumo-producto, que permiten estimar con mayor precisión el potencial IVA no deducible que se deja de recaudar por la aplicación de una exención.

Es así que las estimaciones se han realizado mediante un Modelo de IVA no Deducible, construido a partir de las Tablas de Oferta y Utilización (TOU) del año 2006, publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Este modelo considera las ventas y compras intersectoriales asociadas a los distintos bienes y servicios. El gasto tributario se estima como la diferencia entre el IVA no deducible con el supuesto de derogación de la exención y el IVA no deducible bajo la legislación vigente. A partir del modelo se estimó el gasto tributario como porcentaje de la recaudación efectiva del año 2006. Luego, para obtener las estimaciones de gastos tributarios en base 2009, se aplicaron dichos porcentaje a la recaudación efectiva de ese año, medida como porcentaje del PIB.

Los resultados de las estimaciones se resumen en la tabla 2. Se ha estimado un gasto tributario total, por el método del ingreso renunciado, equivalente a 1,53% del PIB. De esta cifra, 2,13% del PIB corresponde a las exenciones, tasa cero y hechos no gravados; y 0,09% del PIB a las tasas reducidas. Además, se han cuantificado dos gastos tributarios

negativos, como son las sobretasas, que representan 0,16% del PIB, y la afectación de las inversiones en activo fijo, equivalente a 0,53% del PIB.

Tabla 2
Estimación del Gasto Tributario en el IVA

	En Porcentaje de la Recaudación	En Porcentaje del PIB
Exenciones, Tasa Cero y Hechos No Gravados	39,46	2,13
Tasas reducidas (inferiores a 16%)	1,67	0,09
Sobretasas (superiores a 16%)	-2,95	-0,16
IVA de activos fijos sin derecho a crédito	-9,82	-0,53
Gasto Tributario Total	28,36	1,53

Fuente: Elaboración propia, en base a Tablas de Oferta y Utilización del DANE y a estadísticas de recaudación de IVA de la DIAN.

En la tabla 3 se muestra con mayor detalle las estimaciones de gastos tributarios por concepto de exenciones, tasa cero y hechos no gravados. Se observa que transformar las actuales tasas cero en exenciones simples permitiría una recaudación adicional de 0,10% del PIB. Asimismo, derogar todas las exenciones, simples y tasa cero, se traduciría en un mayor ingreso de 2,13% del PIB, lo que equivale a elevar la recaudación de IVA en un 39,5%.⁶

Se han agregado además otras dos líneas de totales, que reflejan alternativas factibles de reformas. La primera, considera la derogación de todas las exenciones, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros, y permitiría elevar los ingresos de IVA en el equivalente a 1,79% del PIB. La segunda, es similar a la anterior, pero aplicando la exención simple a los actuales bienes y servicios beneficiados con la tasa cero. Con ello, la recaudación de IVA se incrementaría en 1,45% del PIB.

El análisis por producto muestra que las mayores recaudaciones provendrían de la aplicación de IVA sobre la venta de bienes raíces (0,43% del PIB), productos agrícolas (0,41% del PIB) y carnes y pescados (0,33% del PIB).

⁶ Esta alternativa considera gravar la venta de bienes raíces y derogar todas las exenciones y exclusiones, excepto la de arriendos de bienes raíces residenciales. Ello es consistente con un IVA base consumo.

Tabla 3
Estimación del Gasto Tributario Asociado a Exenciones y Tasa Cero

Producto o Servicio	Tarifa Actual	En porcentaje de la recaudación		En porcentaje del PIB	
		Pasar de tasa cero a exento	Pasar de tasa cero o exento a 16%	Pasar de tasa cero a exento	Pasar de tasa cero o exento a 16%
Productos agrícolas	x		7,56		0,41
Ganadería	x		-0,36		-0,02
Silvicultura y madera	x		0,00		0,00
Leche	0	0,66	2,42	0,04	0,13
Huevos	0	0,19	1,04	0,01	0,06
Carnes y pescados	0	0,51	6,07	0,03	0,33
Otros alimentos	x		2,85		0,15
Libros, revistas y cuadernos	0	0,54	1,49	0,03	0,08
Electricidad	x		1,62		0,09
Gas	x		0,37		0,02
Agua	x		0,54		0,03
Transporte	x		2,55		0,14
Servicios financieros	x		1,82		0,10
Seguros	x		0,41		0,02
Alquiler de bienes raíces	x		2,93		0,16
Venta de bienes raíces	x		7,89		0,43
Educación	x		4,29		0,23
Salud	x		0,65		0,04
Esparcimiento	x		0,09		0,00
Otros	x		3,11		0,17
<i>Efectos conjuntos</i>			-7,97		-0,43
Todo, excepto arriendos		1,90	39,46	0,10	2,13
Todo, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros			33,14		1,79
Todo, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros, y llevando la tasa cero a exento			26,85		1,45

Fuente: Elaboración propia, en base a Tablas de Oferta y Utilización del DANE y a estadísticas de recaudación de IVA de la DIAN.

En la tabla 4 se muestran con mayor detalle las estimaciones de gasto tributario asociado a las tasas diferenciadas. La convergencia de todas las tasas a la tasa general de 16% se traduciría en una pérdida de recaudación estimada en 0,07% del PIB. Por otra parte, si sólo las tasas reducidas convergen a la tasa general de 16%, se elevaría la recaudación de IVA en 0,09% del PIB.

Tabla 4
Estimación del Gasto Tributario de IVA Asociado a Tasas Diferenciadas

	En porcentaje de la recaudación	En porcentaje del PIB
De tasa 1,6% a 16%	0,45%	0,02%
De tasa 10% a 16%	1,06%	0,06%
De tasa 14% a 16%	0,21%	0,01%
De tasa 20% a 16%	-0,56%	-0,03%
De tasa 25% a 16%	-1,22%	-0,07%
De tasa 35% a 16%	-1,18%	-0,06%
Todas las tasas reducidas a 16%	1,67%	0,09%
Todas las tasas a 16%	-1,28%	-0,07%

Fuente: Elaboración propia, en base a Tablas de Oferta y Utilización del DANE y a estadísticas de recaudación de IVA de la DIAN.

Por otro lado, respecto de la sobretributación, o gasto tributario negativo, asociado a la no deducibilidad del IVA de los bienes del activo fijo (IVA tipo producto), cabe señalar que para poder evaluar de manera relativamente precisa el mayor ingreso que genera esta sobretributación, se requiere de una matriz de inversiones, la que no está disponible. El modelo desarrollado permite estimar que, en la situación actual, la recaudación proveniente del IVA sobre las inversiones representa 0,77% del PIB. Por otro lado, sabemos que el 69% del consumo intermedio se destina a producción afecta. Suponiendo que la inversión se distribuyera sectorialmente igual que el consumo intermedio, tendríamos que un 69% del IVA de la inversión sería recuperable si es que se modificara el IVA a uno tipo consumo, lo que representaría un costo de 0,53% del PIB.

3.3 Gastos Tributarios en el Impuesto a la Renta

Tal como se señaló anteriormente, los GT pueden tomar la forma de exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas, diferimientos y regímenes especiales. En el Impuesto sobre la Renta y Complementario se encuentran todas estas posibilidades, las que se presentan resumidas en el Anexo B, en el que se muestra una descripción breve del GT, la norma legal que lo contiene, la estimación de la pérdida de recaudación y la fuente de esa estimación (DIAN o estimación propia).

3.3.1 Definición de la norma

A efectos de identificar y evaluar los GT del Impuesto sobre la Renta, se considerará como norma de comparación un impuesto con las siguientes características:

- a) El impuesto debe gravar la renta, entendida en el concepto más amplio (Haig-Simons)

La norma escogida para el impuesto sobre la renta considera que la base imponible del impuesto debiera ser igual al ingreso neto de las personas, de acuerdo a la definición de Haig-Simons, esto es, la variación que experimenta su patrimonio entre dos puntos del tiempo más el consumo durante ese mismo período.

b) Los Sujetos del Impuesto son las Personas Naturales o las Personas Jurídicas, sin Doble Tributación

El impuesto debe afectar a las personas naturales por todas las rentas que perciban, ya sean del trabajo dependiente, del trabajo independiente, de actividades empresariales o de otro tipo. Así también, debe gravar a las personas jurídicas por todas las rentas que estas perciban.

c) Tasas y Tramos de Renta

Las rentas de las personas jurídicas deben estar afectas a la tasa legal de 33%. A su vez, las rentas de las personas naturales deben estar afectas a la escala de tasas anual que establece la ley.

d) Unidad de Tributación

Se considera que la unidad de tributación son las personas individuales, en concordancia con lo establecido en la legislación.

e) Período de Tributación

El período de tributación es el año calendario, al igual que lo establece la legislación vigente.

3.3.2 Estimaciones para el Impuesto Personal a la Renta

Para las estimaciones en el Impuesto Personal a la Renta no fue posible contar con las bases de datos de las declaraciones tributarias, por lo que se recurrió a los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007. Con estos datos se construyó un modelo de microsimulación, con el cual se calculó la recaudación teórica bajo la legislación actual y bajo el supuesto de derogación de cada uno de los gastos tributarios. Las variaciones porcentuales de recaudación, respecto de la recaudación teórica bajo la legislación vigente, se aplicaron sobre la recaudación efectiva del año 2009, expresada en porcentaje del PIB.

A efectos de cuadrar la recaudación teórica del modelo con la recaudación efectiva fue necesario suponer un porcentaje de informalidad en las rentas del trabajo independiente. Se supuso una tasa de informalidad del 50% para las rentas inferiores o iguales a 150 UVT, 20% para rentas entre 150 y 360 UVT y 10% para rentas superiores a 360 UVT.

Se evaluaron los cinco gastos tributarios mayormente utilizados, a saber: (a) la exención del 25% de las remuneraciones; (b) la deducción de intereses hipotecarios; (c) la deducción de gastos de salud y educación; (d) la exención sobre el ahorro voluntario en fondos de pensiones y el ahorro en las cuentas AFC; y (e) la exención a las pensiones y jubilaciones.

Adicionalmente, se estimó como gasto tributario negativo la sobretributación asociada al sistema de retenciones, que no permite la declaración y solicitud de devolución a muchas personas cuyo impuesto definitivo resultaría ser inferior a los montos retenidos.

Los resultados se muestran en la tabla 5. El gasto tributario total, de acuerdo con la definición de norma, es el que aparece en la fila (h) y que equivale a 0,67% del PIB. Los gastos tributarios más costosos son la exención del 25% de las remuneraciones (0,42% del PIB), la exención para ahorros voluntarios y AFC (0,25% del PIB), y la exención a las jubilaciones (0,18% del PIB). Sin embargo, ellos se compensan parcialmente con la sobretributación generada por el sistema de retenciones (0,47% del PIB).

Tabla 5
Estimación del Gasto Tributario de Impuesto a la Renta de Personas Naturales

	Gasto Tributario	En porcentaje de la recaudación	En porcentaje del PIB
(a)	Exención del 25% de las remuneraciones	35,2%	0,42%
(b)	Deducción de intereses hipotecarios	0,5%	0,01%
(c)	Deducción de gastos de salud y educación	2,8%	0,03%
(d)	Exención de ahorro voluntario y AFC	20,7%	0,25%
(e)	Exención a las jubilaciones	15,4%	0,18%
(f)	a+b+c+d+e	86,1%	1,03%
(g)	Sobretributación del sistema de retenciones	-39,5%	-0,47%
(h)	f+g	55,8%	0,67%
(i)	Reducir el tramo exento en un 25%	10,5%	0,13%
(j)	h+i	96,9%	1,16%

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Se ha evaluado también la alternativa de reducir el tramo exento al 75% de su valor actual, medida que de manera aislada produciría un incremento de recaudación de 0,13% del PIB. No obstante, su aplicación conjunta con la derogación de todos los gastos tributarios evaluados, generaría mayores ingresos equivalentes a 1,16% del PIB.

3.3.3 Estimaciones para el Impuesto a la Renta de las Empresas

Las estimaciones de gasto tributario del Impuesto a la Renta de las empresas se muestran en la tabla 6. Se han utilizado principalmente dos fuentes de información: el informe de Gasto Tributario realizado por la DIAN⁷ y las estadísticas agregadas de los formularios de declaración, publicadas en el sitio Web de la DIAN.

Las cifras totalizadoras para rentas exentas, deducciones y créditos son las obtenidas del Informe de Gasto Tributario de la DIAN. En el caso de las rentas exentas, se excluyó el gasto tributario de las personas naturales, pues el análisis de las estadísticas agregadas de los formularios de declaración muestra que corresponden fundamentalmente a las exenciones de asalariados, estimadas en la sección anterior. En el caso de las deducciones y créditos, se consideró también las estimaciones para personas naturales, pues por su naturaleza corresponden mayoritariamente a empresas individuales.

Para ayudar a la evaluación de cambios de política tributaria es importante disponer de estimaciones desagregadas para cada tratamiento preferencial, cuestión que es extremadamente difícil en el caso del Impuesto a la Renta de las empresas, debido a la forma de captura de la información en los formularios de declaración del impuesto. En efecto, el formulario de declaración contiene sólo cuatro casilleros vinculados a las concesiones tributarias: uno para los ingresos no constitutivos de renta, un segundo para las deducciones, un tercero para las rentas exentas y otro para los descuentos o créditos. Sólo la deducción por inversiones en activo fijo cuenta con un casillero especial, que permite una estimación precisa de este gasto tributario.

No obstante lo anterior, se intentó una estimación desagregada a partir de la clasificación sectorial de los formularios.

En el caso de las rentas exentas, el costo fiscal alcanza a 0,4% del PIB. De esta cifra, 0,1% del PIB corresponde a la exención sobre los rendimientos de las cotizaciones previsionales que administra ECOPETROL, empresa que cuenta con un régimen previsional particular. Los demás gastos tributarios que fue posible estimar, como las rentas exentas de empresas editoriales y hoteles, representan en conjunto 0,03% del PIB, de tal manera que resta un 0,27% del PIB explicado por las demás rentas exentas para las que no se tiene información (S. I.)

En cuanto a las deducciones, se estima un costo fiscal de 0,6% del PIB, por concepto de la rebaja del 30% de las inversiones en activos fijos productivos. Lamentablemente, no es posible estimar las demás deducciones, por cuanto el casillero que se usa para su declaración mezcla deducciones que son gasto tributario con otras que constituyen gastos necesarios para producir la renta.

⁷ Parra et al (2009).

Los créditos contra el impuesto alcanzan a 0,08% del PIB. De esta cifra, 0,05% del PIB corresponden al descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas y 0,02% del PIB al descuento para las empresas de transporte internacional.

Tabla 6
Estimación del Gasto Tributario de Impuesto a la Renta de las Empresas

	En porcentaje de la recaudación	En porcentaje del PIB
I. Regímenes Especiales y Tasas Reducidas	S.I.	S.I.
Usuarios de zonas francas tributan al 15%	S.I.	S.I.
Régimen especial tributa al 20% sobre excedente de caja	S.I.	S.I.
II. Personas que no se consideran contribuyentes	S.I.	S.I.
Instituciones de educación superior aprobadas por el ICFES	S.I.	S.I.
Hospitales y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud	S.I.	S.I.
Otros	S.I.	S.I.
III. Rentas Exentas	10,1%	0,40%
Rendimientos cotizaciones régimen previsional de ECOPETROL	2,4%	0,10%
Rentas de empresas editoriales	0,4%	0,01%
Rentas de hoteles nuevos y remodelados a partir de 2003	0,1%	0,00%
Rentas por venta de energía eléctrica a partir de recursos renovables	0,1%	0,00%
Rentas del servicio de transporte fluvial	0,0%	0,00%
Rentas del aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales	0,0%	0,00%
Contratos de arrendamiento financiero con opción de compra, para bienes inmuebles habitacionales	0,1%	0,01%
Producción de nuevos productos medicinales y software, elaborados en Colombia	0,1%	0,00%
Renta de sociedades especializadas en arriendo de viviendas de interés social	0,1%	0,00%
Rentas por la prestación de servicios de ecoturismo	S.I.	S.I.
Rentas de empresas establecidas en el eje cafetero	S.I.	S.I.
Rentas por inversiones en reforestación	S.I.	S.I.
Renta exenta en la enajenación de predios con fines de utilidad pública	S.I.	S.I.
El pago de conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo	S.I.	S.I.
La renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento	S.I.	S.I.
Rentas de Loterías y Licoreras del Estado	S.I.	S.I.
IV. Deducciones	15,1%	0,60%
Deducción del 30% de las inversiones en activos fijos reales productivos	15,1%	0,60%
Donaciones al sector público, entidades sin fines de lucro y partidos políticos	S.I.	S.I.
Inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos	S.I.	S.I.
Inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas	S.I.	S.I.
Inversión en librerías	S.I.	S.I.

	En porcentaje de la recaudación	En porcentaje del PIB
Inversión en centros de reclusión	S.I.	S.I.
Inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente	S.I.	S.I.
Inversión en producción cinematográfica	S.I.	S.I.
Estímulos al patrimonio cultural de la nación	S.I.	S.I.
V. Créditos	1,9%	0,08%
Descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas	1,1%	0,05%
Descuento para las empresas colombianas de transporte internacional	0,4%	0,02%
Descuento tributario por inversión de sociedades agropecuarias	S.I.	S.I.
Empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto y alcantarillado, 40% de la inversión	S.I.	S.I.
Descuento por impuestos pagados en el exterior	S.I.	S.I.
VI. Diferimientos	S.I.	S.I.
Depreciación Acelerada	S.I.	S.I.
TOTAL	27,1%	1,08%

Fuente: Informe de Gasto Tributario de la DIAN y estimaciones propias en base a estadísticas agregadas de los formularios de declaración de personas jurídicas.

No ha sido posible contar con la información necesaria para estimar los gastos tributarios de los regímenes especiales, personas no consideradas contribuyentes y diferimientos por depreciación acelerada.

4. Equidad en el IVA y el Impuesto a la Renta

4.1 Metodología

El propósito de este capítulo es determinar la incidencia del IVA y el Impuesto Personal a la Renta en la distribución del ingreso. Para ello, se ha utilizado como fuente principal de información la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos levantada en los años 2006 y 2007. Para estos efectos, se ha utilizado la metodología provista por el BID, que en lo fundamental utiliza el ingreso familiar como medida de bienestar y a los hogares como unidad de análisis. Los supuestos de incidencia utilizados son los tradicionales, es decir, se atribuye el pago de los impuestos directos a los factores gravados y el pago de los impuestos indirectos a los consumidores.

Estimación del Ingreso Antes de impuestos:

La variable de la encuesta que más se aproxima al ingreso antes de impuestos es el ingreso corriente monetario de la unidad de gasto, que incorpora los ingresos líquidos (después de impuestos y cotizaciones sociales) del trabajo dependiente; los ingresos del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios; las ganancias de capital realizadas; los ingresos por arriendos de bienes raíces; los retiros de utilidades; los dividendos de acciones; las pensiones y jubilaciones; el cobro de seguros de desempleo; los subsidios; y las donaciones. Esta variable fue ajustada, sumándole la estimación del impuesto a la renta, puesto que la encuesta pregunta respecto de los ingresos líquidos.

Cálculo del Impuesto a la Renta:

En primer lugar, se calcularon los impuestos mensuales de retención. En el caso de los asalariados, se estimó la base imponible mensual como el salario declarado menos las deducciones y exenciones autorizadas por ley. Respecto de estas últimas, se consideró en primer lugar la exención del 25% del salario, con tope de 240 UVT al mes. En segundo lugar, la deducción por intereses hipotecarios, los que se estimaron como el 25% de las cuotas por créditos hipotecarios para la vivienda, declaradas en la encuesta, y sujeto al límite de 1.200 UVT anuales. En tercer lugar, los gastos en salud y educación del grupo familiar, información obtenida directamente del módulo de gasto de los hogares en la encuesta, y sujetos al límite del 15% de la renta. Tal como lo establece la ley, se imputó como rebaja el mayor valor entre los intereses hipotecarios y los gastos de salud y educación. Finalmente, se estimó la deducción por ahorro previsional voluntario y AFC. A falta de mayor información, se supuso un porcentaje de rebaja creciente según tramo de renta de la escala de tasas (0% para el tramo exento, 5% para el segundo tramo, 10% para el tercero y 18% para el cuarto). Luego, sobre la base imponible se aplicó la escala de tasas de retención estipuladas en el Estatuto Tributario.

En el caso de los honorarios, se asumió una tasa de retención del 10%, que es la tarifa de aplicación más general que contempla la ley. Para los intereses y los juegos de azar se aplicaron las tasas de retención establecidas en la ley, de 7% y 20%, respectivamente.

Posteriormente, se calculó el impuesto anual sólo para aquellas personas con rentas anuales superiores a 3.000 UVT. Cabe señalar que la ley establece un límite de 3.300 UVT, pero se decidió tomar un valor más bajo para reflejar en parte la existencia de otros requisitos que obligan a declarar y que no son evaluables con la información disponible en la encuesta. En la base imponible se consideró las rentas de los asalariados, los honorarios, los intereses, las utilidades de las empresas individuales y los arriendos. Sobre esta base imponible se aplicó la escala de tasas anual. Finalmente, del impuesto determinado se rebajaron los impuestos de retención.

Cálculo del IVA:

En base a los consumos por productos de la encuesta y a las Tablas de Oferta y Utilización de las Cuentas Nacionales, se estimaron las tasas efectivas de IVA por producto. La tasa efectiva considera el IVA trasladado de los insumos al precio final, en el caso de los productos de consumo final exentos; el efecto cascada que eleva la tasa efectiva de los productos afectos, por causa de las exenciones que afectan a transacciones intermedias; y la traslación al consumo final del IVA sobre los activos fijos, que no se permite rebajar como crédito. A falta de una matriz de inversiones, que permitiría conocer cómo se distribuye el IVA de activos fijos por actividad económica, se aplicó una carga promedio que luego se imputó a cada producto.

En primer lugar, se calculó la tasa de IVA que paga cada producto en función de si está exento o si está gravado. La tasa legal de 16%, expresada sobre precios netos para un producto afecto, resulta ser de un 13,79% cuando se la expresa sobre precios brutos (igual a $16\% / (1 + 16\%)$). A este concepto se le llamó tarifa sobre consumo final. En segundo lugar, se calculó la tasa implícita por traslación de los bienes exentos, considerando el impuesto que pagaron los bienes afectos que sirvieron de insumos a la producción de esos bienes exentos. En tercer lugar, se calculó la tasa implícita por traslación a los bienes que usaron bienes exentos intermedios en su producción, toda vez que al usarse como insumos, agregan una carga extra de IVA denominada “cascada” o “piramidación”. Estos dos últimos cálculos se realizaron a partir de la información de compras y ventas entre sectores de las Tablas de Oferta y Utilización del año 2006. Finalmente, se calculó la tasa media que implica el traslado del IVA de los activos fijos, como el cociente entre el IVA de la Formación Bruta de Capital Fijo afecta y el consumo final de hogares, instituciones privadas sin fines de lucro y Gobierno.

Al adicionar las cuatro componentes descritas se determinó una tasa efectiva total de IVA por producto (ver tabla 7). Estas tasas efectivas de IVA se aplicaron al gasto de cada hogar en los respectivos productos.

Tabla 7
Tasas Efectivas de IVA por Familias de Productos – Año 2006

Familia de Productos	Tarifa sobre consumo final	Traslación IVA insumos en productos exentos	Efecto cascada exenciones intermedias	Traslación IVA sobre activos fijos	Tarifa Efectiva Total
Bienes afectos a tasa 0%	0,00	-	1,66	1,45	3,11
Bienes afectos a tasa 16%	13,79	-	1,66	1,45	16,90
Bienes afectos a tasa 10%	9,09	-	1,66	1,45	12,20
Bienes afectos a tasa 14%	12,28	-	1,66	1,45	15,39
Bienes afectos a tasa 20%	18,18	-	1,66	1,45	21,29
Bienes afectos a tasa 25%	20,00	-	1,66	1,45	23,11
Bienes afectos a tasa 35%	25,93	-	1,66	1,45	29,04
Productos agrícolas	-	1,61	1,66	1,45	4,72
Lácteos	-	2,38	1,66	1,45	5,49
Arroz y pan	-	4,42	1,66	1,45	7,53
Panela	-	2,11	1,66	1,45	5,22
Agua mineral	-	3,59	1,66	1,45	6,70
Diarios, revistas y publicaciones periódicas	-	4,25	1,66	1,45	7,36
Productos farmacéuticos, abonos y plaguicidas	-	3,86	1,66	1,45	6,97
Armas y municiones	-	0,94	1,66	1,45	4,05
Computadores	-	1,60	1,66	1,45	4,71
Aparatos médicos y quirúrgicos y aparatos ortésicos y protésicos	-	0,94	1,66	1,45	4,05
Energía eléctrica	-	2,21	1,66	1,45	5,32
Gas	-	6,37	1,66	1,45	9,48
Agua	-	3,32	1,66	1,45	6,43
Edificaciones residenciales	-	6,13	1,66	1,45	9,24
Transporte terrestre de pasajeros	-	7,34	1,66	1,45	10,45
Transporte marítimo de pasajeros	-	7,43	1,66	1,45	10,54
Servicios telefónicos estratos 1 y 2	-	4,74	1,66	1,45	7,85
Servicios financieros	-	3,07	1,66	1,45	6,18
Alquiler de bienes raíces	-	0,85	1,66	1,45	3,96
Educación	-	1,48	1,66	1,45	4,59
Salud	-	4,33	1,66	1,45	7,44
Cines y otros espectáculos culturales y deportivos	-	5,29	1,66	1,45	8,40

Fuente: Estimaciones propias en base a Tablas de Oferta y Utilización del DANE.

4.2 Resultados

La tabla 8 resume los resultados obtenidos respecto de la incidencia del IVA. En términos de la distribución de la recaudación por estratos de renta, se concluye que la población perteneciente al 20% más pobre aporta el 9,2% de la recaudación, mientras que el 20% más rico contribuye con un 41,6% (columna 2).

La progresión de la tasa media (columna 3) muestra que el pago de IVA, como proporción del ingreso, se reduce a medida que estos aumentan. El decil más pobre destina un 50,9% de sus ingresos al pago de IVA, mientras que el decil más rico destina sólo un 5,7%, siendo el promedio de la población un 8,0%. Al medir el pago de IVA como proporción del consumo (columna 4), el impuesto resulta ser bastante proporcional, con el decil más pobre aportando un 9,1% de su consumo y el decil más rico un 9,5%, con un promedio de la población igual a 9,6%.

En cuanto a los indicadores distributivos, el índice de Gini sube desde 0,5931 antes de impuestos a 0,6049 después del IVA, por lo que se concluye que el impuesto es regresivo.

Tabla 8
Incidencia del IVA

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	Recaudación / Consumo (%)
1	4,64	50,85	9,14
2	4,53	15,28	9,27
3	5,32	11,73	9,42
4	6,06	10,08	9,48
5	7,30	9,66	9,65
6	8,25	8,78	9,72
7	10,15	8,55	9,90
8	12,12	8,04	9,72
9	15,63	7,69	10,04
10	26,01	5,66	9,47
Total	100,00	8,03	9,63
Efectos Distributivos del Impuesto			
Gini antes de impuestos		0,5931	
Gini después del impuesto		0,6049	
Cuasi-Gini del impuesto		0,4117	
Índice Kakwani		-0,1814	
Índice Reynolds-Smolensky		-0,0118	

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Los resultados para el impuesto a la Renta se resumen en la tabla 9. Éstos se han calculado de dos maneras. Primero, en las columnas 2 y 3 se muestra la incidencia del impuesto teórico, es decir, suponiendo que todas las rentas informadas en la encuesta pagan los impuestos correspondientes. Segundo, en las columnas 4 y 5 se muestra la incidencia suponiendo que un porcentaje de la población que reporta rentas del trabajo independiente es informal y por lo tanto no paga las retenciones establecidas por ley, para lo cual se han supuesto los mismos porcentajes de informalidad usados en la estimación

del gasto tributario⁸. Este doble cálculo de la incidencia es especialmente relevante en el caso de Colombia, puesto que el sistema de retenciones determina que una buena parte de la población de bajos ingresos, que normalmente coincide con el sector informal, esté sujeta al impuesto personal a la renta.⁹

Los resultados para el impuesto teórico muestran que el pago del Impuesto a la Renta se concentra en el último decil, el cual aporta el 48,7% de la recaudación total (columna 2). El 20% más rico de la población aporta un 59,2% de la recaudación, mientras que el 20% más pobre aporta un 3,8%. Sin embargo, la progresión de la tasa media (columna 3) muestra que el impuesto es más cercano a la proporcionalidad que a la progresividad. En efecto, el impuesto como proporción del ingreso, decrece desde un 5,0% para el decil 2 hasta un 2,5% para el decil 9, y luego sube a 5,1% para el decil 10.

El coeficiente Gini baja desde 0,5931 antes de impuestos a 0,5919 después del Impuesto a la Renta, lo que significa que el impuesto es levemente progresivo. Esto se corrobora con el índice Kakwani, que resulta mayor que cero, aunque su bajo nivel da cuenta de un escaso poder redistributivo.

Estos resultados atípicos para el Impuesto a la Renta son producto del particular sistema de retenciones ya comentado, que implica que muchos trabajadores independientes de bajos ingresos terminen pagando un impuesto definitivo de 10%.

La segunda estimación, ajustada por informalidad, muestra una mayor concentración de la recaudación: 68,8% en el quintil más rico y 2,9% en el quintil más pobre (columna 4). Las tasas medias aparecen ahora más progresivas, a pesar de mantenerse un descenso leve entre los deciles 2 y el 9 (columna 5). El Gini después del impuesto ajustado (0,5902) es levemente menor al Gini después del impuesto teórico (0,5919), lo que indica que el impuesto efectivo es algo más progresivo que el impuesto teórico. Sin embargo, el poder redistributivo del impuesto es de todas maneras moderado, lo que queda de manifiesto con un Kakwani de 0,13, índice que normalmente toma valores para el Impuesto a la Renta por encima de 0,3.

⁸ 50% para las rentas inferiores o iguales a 150 UVT, 20% para rentas entre 150 y 360 UVT y 10% para rentas superiores a 360 UVT.

⁹ En un esquema tradicional de tributación personal a la renta, con un tramo exento que libera del impuesto a un porcentaje importante de la población, la informalidad no se traduce en evasión tributaria, puesto que las rentas percibidas en el trabajo informal son mayoritariamente inferiores al tramo exento.

Tabla 9
Incidencia del Impuesto a la Renta

	Impuesto a la Renta Teórico		Impuesto a la Renta Ajustado por Informalidad	
Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)
1	0,71	3,72	0,53	1,75
2	3,11	4,99	2,33	2,38
3	4,39	4,61	3,22	2,15
4	4,57	3,63	3,43	1,73
5	5,76	3,63	4,22	1,69
6	6,28	3,18	4,98	1,60
7	7,00	2,81	5,69	1,45
8	8,94	2,82	6,78	1,36
9	10,53	2,47	8,56	1,27
10	48,71	5,05	60,25	3,97
Total	100,00	3,82	100,00	2,43
Efectos Distributivos del Impuesto				
Gini antes de impuestos		0,5931		0,5931
Gini después del impuesto		0,5919		0,5902
Cuasi-Gini del impuesto		0,6339		0,7236
Índice Kakwani		0,0408		0,1305
Índice Reynolds-Smolensky		0,0012		0,0029

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Finalmente, en la tabla 10 se muestra la incidencia distributiva de ambos impuestos considerados de manera conjunta. La conclusión es que los impuestos son regresivos, pues el Gini aumenta desde 0,5931 en la situación antes de impuestos a 0,6041 después de aplicar ambos impuestos. Esto se corrobora también con un segundo indicador, como es el cociente entre los ingresos del quintil más rico y el quintil más pobre, el cual se eleva desde 18,49 veces a 21,3 veces, después de impuestos.

Cabe señalar que en la tabla 10, así como en los posteriores análisis de incidencia, se usó el Impuesto a la Renta teórico, por considerar que es de mayor relevancia estimar el potencial redistributivo de los impuestos, más que los efectos derivados del incumplimiento tributario.

Tabla 10
Incidencia de los Impuestos

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Ingreso antes de Impuestos	Ingreso después de Impuestos
1	0,58	0,44
2	2,30	2,08
3	3,66	3,49
4	4,79	4,68
5	6,08	5,98
6	7,71	7,70
7	9,57	9,61
8	12,15	12,27
9	16,32	16,56
10	36,84	37,19
Total	100,00	100,00
Gini	0,5931	0,6041
Q5/Q1	18,49	21,30

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

5. Principales Problemas de la Estructura Tributaria

A continuación se describen los principales problemas y debilidades del IVA y el Impuesto a la Renta, identificados a partir del análisis de las principales características de ambos gravámenes, presentado en el capítulo 2, del análisis de los gastos tributarios identificados y cuantificados en el capítulo 3 y del estudio de la incidencia distributiva, en el capítulo 4.

5.1 Principales problemas en el IVA

Se considera que los problemas del IVA son fundamentalmente los siguientes: (a) base imponible reducida, como consecuencia de la aplicación de variadas exenciones; (b) diversidad de tarifas; (c) IVA sobre la inversión; y (d) alto nivel de incumplimiento.

(a) Base Imponible Reducida

La existencia de una gran cantidad de exenciones simples, más la aplicación de la tasa cero sobre un grupo importante de bienes y servicios, produce una merma considerable de recaudación, estimada en 2,13% del PIB. Es así que apenas sobre el 50% del consumo final se encuentra actualmente afecto.

Las exenciones en el IVA obedecen principalmente a cuatro razones: En primer lugar, se busca reducir la regresividad del impuesto, dejando exentos aquellos bienes que representan un porcentaje importante del consumo de la población de bajos ingresos. En segundo lugar, las exenciones buscan incentivar el consumo de determinados bienes, que sin representar un consumo importante de los sectores más desposeídos, tienen un carácter de bienes “meritorios”, como es el caso de la educación o la salud. En tercer lugar, se excluyen del IVA algunos productos cuya incorporación a la mecánica del IVA resulta compleja, principalmente por la dificultad de definir el valor agregado. Este ha sido, en muchos países, el argumento para excluir del impuesto a los servicios financieros, los seguros y las ventas de bienes usados, entre otros. Finalmente, también suele excluirse del impuesto a algunos servicios cuyo consumo es obligatorio, como es el caso de las cotizaciones de salud o de determinados seguros.

En Colombia, existen varias exenciones que favorecen a productos que responden a la calidad de bienes meritorios. Ejemplos de ellas son las exenciones a la educación, la salud y los medicamentos, las cuales obviamente son exenciones que aumentan la regresividad del impuesto, pues su consumo como fracción del ingreso es mayor en los hogares de más altos ingresos. También hay otras exenciones que tienen que ver con el argumento de complejidad, como es el caso de las exenciones a los servicios financieros. Sin embargo, el grueso de las exenciones recae sobre los bienes de primera necesidad, con lo cual se busca revertir el carácter regresivo del impuesto. Al respecto, es necesario sopesar las ventajas de un IVA menos regresivo frente a las varias y conocidas desventajas de la aplicación de exenciones.

Una primera desventaja de la aplicación de exenciones, en particular como mecanismo de progresividad, es su falta de focalización. En efecto, aun cuando se exima sólo a aquellos bienes o servicios que representan una proporción de consumo mayor para los hogares de menores ingresos, se termina también beneficiando a los hogares de altos ingresos, cuyo consumo en términos absolutos suele ser mayor, incluso para ese tipo de bienes o servicios.

Por otro lado, en el caso particular de los bienes, la aplicación de exenciones simples favorece más a los bienes importados, en desmedro de la producción nacional. Ello es así por cuanto el bien importado se exime completamente del gravamen, mientras que el bien nacional se libera sólo del IVA aplicado en la etapa exenta, pero no del IVA pagado por la compra de los insumos necesarios para su producción.

Una tercera desventaja es la piramidación o efecto cascada que producen las exenciones cuando recaen sobre bienes o servicios consumidos de forma intermedia. En la tabla 7 se mostraba que este efecto se traduce en una carga indirecta de IVA de 1,66 puntos porcentuales, que encarece a todos los bienes o servicios que usan a esos otros bienes o servicios exentos como insumos.

Por último, se debe considerar también que las exenciones complican la administración del impuesto y abren espacios para la evasión y elusión.

(b) Diversidad de Tarifas

El IVA contempla siete tarifas, además de la general de 16%. Cuatro de ellas son reducidas y tres aumentadas.

Cabe señalar que las tasas reducidas presentan ciertas ventajas respecto de las exenciones. En primer lugar, mantienen la contraposición de intereses, que estimula al comprador beneficiado con la tasa reducida a exigir la factura, permitiendo así un mayor control sobre la evasión. En segundo lugar, producen un tratamiento similar para las importaciones y los bienes de producción nacional. En tercer lugar, su consumo intermedio no produce el indeseable efecto cascada.

Por el contrario, las tarifas reducidas tienen el mismo problema de focalización que las exenciones. Asimismo, cuando hay múltiples tasas de IVA los comerciantes tienen la posibilidad de ajustar los precios de venta, de tal forma que los bienes sujetos a tasas reducidas terminan subsidiando a los bienes afectos a la tasa general, sobre todo cuando los primeros son relativamente inelásticos, como ocurre con los bienes de primera necesidad.

Finalmente, las tasas diferenciadas elevan la complejidad del impuesto, aumentando los costos de administración y los costos de cumplimiento, y generando espacios para la evasión y elusión.

(c) IVA sobre la Inversión

Existe consenso respecto de que el IVA debe gravar el consumo. De hecho, la gran mayoría de los países que aplican el IVA lo hacen bajo la fórmula de consumo. Para ello es necesario reconocer como crédito el impuesto pagado por la compra de activos fijos. En Colombia no se permite este tratamiento, por lo que en la práctica se aplica lo que se conoce como un IVA tipo producto.

El IVA tipo producto tiene dos efectos. En primer lugar, impone una carga indirecta sobre todos los bienes y servicios que demandan activos fijos. Esta carga ha sido estimada en 1,45 puntos porcentuales, por encima de la tasa legal del impuesto (ver tabla 7). En segundo lugar, implica un desincentivo importante a la inversión, toda vez que el costo de inversión de cualquier proyecto es un 16% más alto de lo que sería bajo un IVA tipo consumo.

(d) Alta Evasión

La DIAN ha estimado la evasión en un 25% para el año 2006, un 24,3% para 2007 y un 22,4% para 2008. Por otro lado, el modelo de recaudación de IVA construido en este trabajo para estimar el gasto tributario, cuyos resultados se mostraron en el capítulo 3, arroja una tasa de evasión de IVA de 28% para el año 2006. Este porcentaje de incumplimiento representa una pérdida de recaudación equivalente a 2,3% del PIB. Esto significa también que una disminución de 6 puntos porcentuales en la tasa de evasión produciría un incremento de los ingresos de IVA de medio punto del PIB.

Esta considerable evasión del IVA, en conjunto con la gran cantidad de exenciones y tasas cero, limita el poder recaudatorio del impuesto. Es así que se estima que, con la estructura actual, cada punto de IVA rinde 0,28 puntos del PIB, mientras que con una base amplia y sin evasión, el rendimiento de cada punto estaría en torno a 0,6 puntos del PIB.

5.2 Principales problemas en el Impuesto Personal a la Renta

a) Bajo poder recaudatorio

Se ha estimado que el Impuesto Personal a la Renta recaudó en 2009 el equivalente a 1,2% del PIB. Este porcentaje es relativamente bajo, en un contexto de comparación internacional. En la tabla 11 se muestra la estructura de recaudación para varios países de Latinoamérica y para los países de la OCDE. Se aprecia que la recaudación de personas físicas en Colombia está por debajo del promedio de Latinoamérica, que alcanza a un 1,8% del PIB. No ocurre lo mismo con la recaudación de sociedades, en donde Colombia aparece como el país que más recauda por este concepto.

La baja recaudación del Impuesto Personal a la Renta es consecuencia de los abundantes gastos tributarios que contempla la Ley y de un generoso tramo exento.

Tabla 11
Comparación Internacional de la Estructura de Recaudación del Impuesto a la Renta
(en % del PIB)

País o Región	Sociedades	Personas Físicas	Total
Promedio Latinoamérica	2,8	1,8	4,6
Argentina (2006)	3,8	1,5	5,3
Bolivia (2006)	2,9	0,2	3,1
Brasil (2005)	2,6	4,3	6,9
Chile (2004)	3,8	1,4	5,2
Colombia (2008)	4,0	1,1	5,1
El Salvador (2002)	2,5	1,8	4,2
Guatemala (2003)	2,9	0,7	3,6
Honduras (2004)	3,7	1,6	5,3
Haití (2006)	1,0	1,1	2,1
México (2002)	2,6	2,3	4,9
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1
Panamá (2006)	2,9	2,0	5,0
Perú (2002)	3,2	2,9	6,0
Rep. Dominicana (2002)	1,3	1,8	3,1
OCDE (2003)	3,4	9,0	12,4

Fuente: Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007), excepto los datos de Colombia, que fueron obtenidos de la tabla 1

b) Amplio tramo exento

Se ha estimado que el tramo exento del Impuesto Personal a la Renta equivale a 2,3 veces el ingreso per cápita, lo que es bastante elevado, en un contexto de comparación internacional. En efecto, en la tabla 12 se muestra, en la segunda columna, los valores del mínimo exento para varios países de Latinoamérica, medidos en dólares a paridad de poder de compra. Colombia exhibe el mayor tramo exento, de US\$26.020, seguido de lejos por Chile y Perú, que aplican límites exentos en torno a los quince mil dólares, siendo el promedio de la muestra US\$10.413.

En contraste con lo anterior, también se debe señalar que Colombia aplica la mayor tasa marginal para el primer tramo gravable, con un 19%, seguido por Brasil y Perú que aplican un 15%, en tanto que el promedio de la muestra es de un 11%.

En cuanto a la tasa marginal máxima, Colombia se encuentra en una situación intermedia respecto de la región, con una tasa de 33%, algo por encima del promedio de 29,2%. La mayor tasa marginal de la muestra es 40% en Chile y la inferior 13% en Bolivia.

Tabla 12
Comparación de Tramo Exento y Tasas Aplicadas a las Personas Físicas en Algunos Países de Latinoamérica

País	Mínimo No Imponible (en dólares PPP)	Tasa Primer Tramo Gravable	Tasa Máxima
Argentina	5.952	9,0%	35,0%
Bolivia	4.193	13,0%	13,0%
Brasil	13.600	15,0%	27,5%
Chile	15.781	5,0%	40,0%
Colombia	26.020	19,0%	33,0%
Costa Rica	7.739	10,0%	25,0%
El Salvador	5.184	10,0%	30,0%
México	0	3,0%	29,0%
Perú	15.247	15,0%	30,0%
Promedio	10.413	11,0%	29,2%

Fuente: Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007)

c) Abundantes exenciones y deducciones

De acuerdo a las estimaciones mostradas en el capítulo 3, los gastos tributarios en el Impuesto Personal a la Renta, por concepto de exenciones y deducciones, alcanzan al 1,03% del PIB. Los principales gastos tributarios son la exención del 25% de las remuneraciones, las deducciones por intereses hipotecarios, gastos en salud y gastos educación, las exenciones al ahorro previsional voluntario y ahorro para la vivienda y la exención a las jubilaciones.

Respecto de la exención del 25% de las remuneraciones, ésta se superpone con el tramo exento, el cual ya es bastante generoso, pues equivale a 2,3 veces el PIB per cápita, como se señaló anteriormente. Además, el hecho de que opere como un porcentaje de la renta, en vez de ser una cuota exenta, limita el potencial redistributivo del impuesto, pues favorece más a las personas con mayores ingresos, al menos antes de llegar al tope de 240 UVT. Adicionalmente, genera una inequidad respecto de las personas que perciben rentas de manera independiente.

La aplicación de tramos exentos en las escalas de tasas de los impuestos personales responde a la necesidad de liberar de impuestos a la parte de las rentas que se destinan al consumo de bienes y servicios de primera necesidad o prioritarios para las familias. Por lo mismo, las deducciones por los intereses que los trabajadores dependientes e independientes paguen sobre préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda y por los gastos de salud y educación del trabajador y su grupo familiar, no tienen mucha justificación cuando ya existe un tramo exento suficientemente grande como para cubrir estos y otros gastos.

En cuanto a la exención para los aportes voluntarios que haga el trabajador o el empleador a los fondos de pensiones, y las sumas que el trabajador destine al ahorro a largo plazo en las cuentas AFC, se considera que es un beneficio excesivo, que favorece principalmente a las familias de altos ingresos, que son las que disponen de ingresos suficientes para destinar al ahorro. El beneficio es excesivo, por cuanto no libera del impuesto sólo a las rentas del ahorro, sino que al ahorro en sí, aun cuando posteriormente sea desahorrado¹⁰. Cabe recordar que para eliminar las distorsiones sobre el ahorro, propias de un impuesto a la renta, existen dos fórmulas: la primera, eximir el ahorro y gravar el desahorro; la segunda, dejar exentas a las rentas que produce el ahorro. El beneficio bajo análisis va más allá que estas dos alternativas.

Finalmente, respecto del sistema previsional, la legislación colombiana exige a los aportes previsionales, a la rentabilidad de los aportes y a las jubilaciones, lo que se conoce como un sistema E-E-E. Cuando se quiere gravar la renta, lo adecuado es un sistema G-G-E, es decir, gravar las cotizaciones y la rentabilidad de las mismas, dejando exentas las jubilaciones, puesto que éstas últimas no son renta sino un desahorro. Alternativamente, cuando se quiere dar un incentivo al ahorro previsional, se establecen sistemas E-E-G, que es equivalente a un impuesto al gasto, o sea, se eximen los aportes y su rentabilidad (el ahorro), pero se gravan las jubilaciones (el desahorro). Es decir que también en este caso la legislación colombiana va más allá de lo que la teoría considera adecuado para estimular las decisiones de ahorro previsional. Un argumento para dejar exentas a las jubilaciones podría ser el de la equidad respecto de los adultos mayores. Sin embargo, se debe señalar que esta equidad queda también garantizada con la existencia del tramo exento en la escala de tasas.

d) Sistema de retención en la fuente poco equitativo

El actual sistema de retenciones en la fuente, unido a las condiciones que habilitan a los contribuyentes para presentar declaración anual, es tal vez la principal fuente de inequidad en el Impuesto a la Renta. En efecto, cualquier trabajador independiente de bajos ingresos termina pagando un impuesto definitivo del 10%

¹⁰ Siempre y cuando sea desahorrado después de cinco años o bien se destine a pagar amortizaciones de créditos para la adquisición de vivienda.

de su renta, aun cuando sus ingresos totales sean inferiores al límite exento en la escala anual de tasas. Sin duda esta inequidad opera también como un incentivo más a la informalidad.

En el capítulo 3 se mostraba que esta sobretributación equivalía a 0,47% de PIB, recaudación pagada principalmente por personas pertenecientes a los deciles de menores ingresos. Por lo mismo, este esquema de tributación determina también el bajo poder redistributivo que tiene Impuesto a la Renta, según lo visto en el capítulo anterior.

5.3 Principales problemas en el Impuesto a la Renta de Empresas

a) Régimen de Zonas Francas

Un primer problema del Impuesto a la Renta de las Empresas tiene que ver con el régimen especial de zonas francas. No se tiene estimaciones del costo fiscal actual de las zonas francas, aunque es posible que aún no alcance niveles importantes. Sin embargo, su carácter discrecional, no vinculado necesariamente a actividades de comercio exterior ni a zonas geográficas deprimidas o cuya actividad económica sea necesario estimular por determinadas razones, junto a su tasa reducida de 15%, pone en riesgo la recaudación futura del impuesto a las personas jurídicas. Cabe recordar que las empresas que actualmente operan bajo el régimen general pueden acceder también al régimen de zonas francas.

b) Régimen de estabilidad jurídica

Los Contratos de Estabilidad Jurídica permiten a los inversionistas estabilizar aquellas normas tributarias que se consideren determinantes para su inversión, evitando que se modifiquen de forma adversa, por un plazo de hasta 20 años. Estos contratos no producirán costo fiscal mientras no se modifiquen al alza las actuales normas tributarias.

Al respecto, hay dos aspectos que se sugiere revisar. En primer lugar, la posibilidad de que cada empresa defina qué normas desea congelar puede llevar a que en el futuro existan tantos regímenes tributarios como empresas acogidas a la estabilidad jurídica, lo que puede derivar en una situación inmanejable para la Administración Tributaria.

En segundo lugar, como ocurre en la mayoría de los países que aplican estos regímenes, la estabilidad debiera operar en ambos sentidos, tanto respecto de las alzas como de las bajas de impuesto. De lo contrario, no existe ningún incentivo para renunciar a la estabilidad, aun cuando las condiciones para la inversión sean

evaluadas favorablemente por los inversionistas. En Colombia, el régimen de estabilidad es unidireccional, pues protege contra las alzas de impuestos, pero permite que los inversionistas se beneficien de las eventuales rebajas tributarias.

c) Deducción del 30% de las inversiones en activos fijos reales productivos.

Esta deducción es la que representa un mayor costo fiscal dentro de los gastos tributarios que favorecen a las empresas (0,6% del PIB). Es una deducción excesivamente generosa, que se superpone con un mecanismo de depreciación que ya es bastante acelerado. Tal es así que para muchas categorías de activos fijos el valor presente de las deducciones permitidas (30% más depreciación) superan el 100% de la inversión, lo que significa que hay un sobreincentivo.

Sin embargo, esta deducción no puede ser analizada de manera aislada, sin considerar el tratamiento de las inversiones bajo el IVA. En efecto, la aplicación de un IVA tipo producto determina que las compras de activos fijos sean gravadas con la tarifa de 16%, salvo por algunas excepciones particulares antes mencionadas. Desde este punto de vista, la deducción del 30% viene a corregir parcialmente dicha distorsión. No obstante, el ideal sería eliminar la distorsión en el IVA, emigrando hacia un IVA tipo consumo, y paralelamente derogar o limitar la deducción del 30%.

d) Variadas exenciones, deducciones y créditos

Finalmente, la ley contempla una gran cantidad de exenciones, deducciones y créditos, que erosionan la base imponible, afectan la neutralidad del impuesto y le restan equidad. En el Anexo B se muestra el listado extenso de todas ellas, entre las cuales destacan las exenciones a empresas editoriales; hoteles; empresas de ecoturismo; empresas establecidas en el eje cafetero; servicios de transporte fluvial; energía eléctrica con base en recursos renovables; nuevas plantaciones forestales; producción de nuevos productos medicinales y software; etc.

Es preciso evaluar si estos tratamientos preferenciales han cumplido los objetivos buscados y si tales objetivos siguen aún vigentes. Si la respuesta a alguna de estas preguntas es negativa, tales incentivos debieran ser derogados. Si en cambio ambas respuestas son positivas, valdría la pena preguntarse además si es que no existen otros instrumentos de política económica superiores a los gastos tributarios, que permitan conseguir esos objetivos con mayor eficiencia.

6. Propuestas de Reforma Tributaria

A continuación se presentan y evalúan dos alternativas de reforma tributaria. La primera, plantea la derogación de los principales gastos tributarios del Impuesto a la Renta y el IVA. La segunda, además de lo anterior, plantea algunos perfeccionamientos adicionales en ambos impuestos, relacionados con el sistema de retenciones y el tratamiento de la inversión.

6.1 Primera Alternativa: Derogación de Gastos Tributarios

En esta primera alternativa se proponen las siguientes modificaciones legales:

En el Impuesto a la Renta de las Empresas:

- a) Derogar la deducción del 30% de las inversiones en activos fijos reales productivos.

Esta deducción es la que representa un mayor costo fiscal dentro de los gastos tributarios que favorecen a las empresas. Es una deducción excesivamente generosa, que se superpone con un mecanismo de depreciación que ya es bastante acelerado.

Un argumento en contra de la derogación es que, por otro lado, las inversiones se gravan con IVA, por lo que esta deducción vendría a corregir parcialmente dicha distorsión. Este punto se aborda en las propuestas de la segunda alternativa.

- b) Suspender o restringir los regímenes de zonas francas

La facilidad de cumplimiento de los requisitos para acceder a este régimen, junto a su tasa reducida de 15%, pone en riesgo la recaudación futura del impuesto a las personas jurídicas.

- c) Modificar el régimen de estabilidad jurídica

Se sugiere revisar dos aspectos de este régimen. En primer lugar, estandarizar y restringir las normas que es posible congelar, para evitar los problemas de administración que se producirán en el futuro, cuando existan tantos regímenes tributarios como empresas acogidas a la estabilidad jurídica. En segundo lugar, la estabilidad debiera operar en ambos sentidos, tanto respecto de las alzas como de las bajas de impuesto. De lo contrario, no existe ningún incentivo para renunciar a la estabilidad, aún cuando las condiciones para la inversión sean evaluadas favorablemente por los inversionistas.

En el Impuesto Personal a la Renta:

- a) Derogar la exención del 25% del valor total de los pagos laborales.

Esta exención se superpone con el tramo exento, el cual ya es bastante amplio. Adicionalmente, genera una inequidad respecto de las personas que perciben rentas de manera independiente.

- b) Derogar la deducción de los intereses que los trabajadores dependientes e independientes paguen sobre préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda

El propósito del tramo exento en el Impuesto Personal a la Renta es justamente cubrir aquellos gastos prioritarios de las familias, como son los intereses por los créditos para la compra de la vivienda.

- c) Derogar la deducción de gastos de salud y educación del trabajador y su grupo familiar

La misma justificación anterior

- d) Considerar renta los aportes voluntarios que haga el trabajador o el empleador a los fondos de pensiones, y las sumas que el trabajador destine al ahorro a largo plazo en las cuentas AFC.

Es un beneficio excesivo, que favorece principalmente a las familias de altos ingresos. Cuando menos debiera cobrarse el impuesto al momento del desahorro.

- e) Gravar las jubilaciones

Se propone modificar el actual sistema E-E-E (aportes, rentabilidad de los aportes y jubilaciones exentas) por uno del tipo E-E-G (aportes y rentabilidad exentas, y jubilaciones gravadas). Se propone también aplicar el mismo sistema para los seguros de vida con ahorro previsional. Cabe señalar que la equidad respecto de los adultos mayores queda garantizada con la existencia del tramo exento en la escala de tasas.

En el Impuesto al Valor Agregado:

- a) Derogar todas las exenciones que constituyen gasto tributario, con excepción de aquellas sobre los arriendos de bienes raíces, los servicios de educación, las prestaciones de salud, el transporte y los servicios financieros.

Son conocidos los argumentos a favor de una base amplia del IVA. Entre ellos, cabe recordar que las exenciones favorecen tanto a las personas de ingresos bajos como a aquellas de ingresos altos. Por lo mismo, siempre será una mejor alternativa recaudar el IVA y luego focalizar el gasto. Adicionalmente, para el caso de los

bienes, la exención beneficia especialmente a las importaciones, en desmedro de la producción nacional.

b) Gravar la venta de bienes raíces

Si con el IVA se busca gravar el consumo, hay dos alternativas frente a los bienes raíces. La primera, y más compleja, es gravar los arriendos y el uso de la vivienda propia, y gravar también la venta del bien raíz cuyo IVA será crédito para el propietario. La segunda, y más simple, es gravar la venta del bien raíz y dejar exentos los arriendos y el uso de la vivienda propia. En Colombia tanto la venta como el arriendo están exentos, lo que significa que hay un consumo que queda al margen del impuesto.

c) Dejar exentos a los productos que actualmente están sujetos a la tasa cero

Por las mismas razones expuestas en (a), lo más recomendable sería gravar estos bienes con la tasa general. Sin embargo, por una cuestión de viabilidad política se recomienda dar este paso intermedio.

d) Elevar las tasas reducidas a la tasa general de 16%

En esta propuesta son válidas las mismas razones entregadas en (a).

En la tabla 13 se muestra el impacto fiscal de la alternativa propuesta. Como se ve, la aplicación conjunta de todas las medidas permitiría elevar la recaudación tributaria en 3,17% del PIB. De esta cifra, 0,6 puntos provienen de la derogación de la deducción por compras de activos fijos; 1,03 puntos provienen de las modificaciones al Impuesto Personal a la Renta; y 1,54 puntos se explican por las modificaciones al IVA.

Con el objeto de viabilizar la ampliación de base en el IVA, se evalúa también la alternativa de devolver a los tres deciles de menores ingresos el mayor IVA pagado producto de las modificaciones propuestas. Se estima un costo de 0,33% del PIB, con lo cual el rendimiento neto de la propuesta alcanzaría a 2,85% del PIB.

Tabla 13
Primera Alternativa de Reforma: Derogación de Gastos Tributarios

Propuestas de Cambio Legal	Impacto en Recaudación (% del PIB)
Modificaciones al Impuesto a la Renta de Empresas	0,60%
Derogar la deducción del 30% de las inversiones en activos fijos reales productivos	0,60%
Modificaciones al Impuesto Personal a la Renta	1,03%
Derogar la exención del 25% de las remuneraciones	0,42%
Derogar la deducción de intereses hipotecarios	0,01%
Derogar la deducción de gastos de salud y educación	0,03%
Derogar la deducción de ahorro voluntario y AFC	0,25%
Gravar las jubilaciones	0,18%
Efectos conjuntos	0,14%
Modificaciones al IVA	1,54%
Derogar todas las exenciones, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros	0,92%
Gravar la venta de bienes raíces	0,43%
Dejar exentos a los actuales productos afectos a tasa cero	0,10%
Elevar las tasas reducidas a 16%	0,09%
Subtotal	3,17%
Devolución del incremento de IVA a los tres deciles de menores ingresos	-0,33%
Incremento Neto de Recaudación	2,85%

Fuente: Tablas 3, 4 y 5, y estimaciones en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

En las tablas 14, 15 y 16 se evalúa el impacto de la propuesta en términos de equidad. En relación con el Impuesto a la Renta, la propuesta eleva sobretodo la tributación del decil de mayores ingresos, lo que determina una mejora en la progresividad del impuesto. En efecto, el Gini después del impuesto es igual a 0,5830, inferior al Gini después del impuesto actual, que es de 0,5919 (ver tabla 14).

En cuanto al IVA, la ampliación de la base imponible evidentemente empeora la regresividad del impuesto. Es así que se obtiene un Gini después del IVA propuesto de 0,6119, que se compara con un Gini después del IVA actual de 0,6049 (ver tabla 15).

La incidencia distributiva de ambos impuestos combinados es prácticamente la misma que en la situación actual. Se puede apreciar en la tabla 16 que el Gini después de la alternativa propuesta es de 0,6020, apenas inferior al Gini bajo la situación actual (0,6041).

Tabla 14
Incidencia del Impuesto a la Renta: Situación Actual y Alternativa 1

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Impuesto Actual		Alternativa 1	
	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)
1	0,71	4,35	0,46	4,35
2	3,11	4,78	2,00	4,78
3	4,39	4,24	2,83	4,24
4	4,57	3,38	2,95	3,38
5	5,76	3,35	3,71	3,35
6	6,28	2,88	4,05	2,88
7	7,00	2,59	4,53	2,60
8	8,94	2,60	5,92	2,67
9	10,53	2,28	8,83	2,97
10	48,71	4,68	64,72	9,64
Total	100,00	3,54	100,00	5,49
Efectos Distributivos del Impuesto				
Gini antes de impuestos		0,5931		0,5931
Gini después del impuesto		0,5919		0,5830
Cuasi-Gini del impuesto		0,6339		0,7619
Índice Kakwani		0,0408		0,1688
Índice Reynolds-Smolensky		0,0012		0,0101

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Tabla 15
Incidencia del IVA: Situación Actual y Alternativa 1

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Impuesto Actual			Alternativa 1		
	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	Recaudación / Consumo (%)	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	Recaudación / Consumo (%)
1	4,64	59,50	9,14	5,19	86,3	13,26
2	4,53	14,65	9,27	5,11	21,4	13,56
3	5,32	10,78	9,42	5,83	15,3	13,40
4	6,06	9,40	9,48	6,59	13,3	13,38
5	7,30	8,92	9,65	7,70	12,2	13,19
6	8,25	7,96	9,72	8,61	10,8	13,14
7	10,15	7,87	9,90	10,28	10,3	13,01
8	12,12	7,41	9,72	11,62	9,2	12,09
9	15,63	7,12	10,04	15,04	8,9	12,53
10	26,01	5,24	9,47	24,02	6,3	11,34
Total	100,00	7,43	9,63	100,00	9,6	12,49
Efectos Distributivos del Impuesto						
Gini antes de impuestos		0,5931			0,5931	
Gini después del impuesto		0,6049			0,6119	
Cuasi-Gini del impuesto		0,4117			0,3738	
Índice Kakwani		-0,1814			-0,2193	
Índice Reynolds-Smolensky		-0,0118			-0,0188	

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Tabla 16
Incidencia de Ambos Impuestos: Situación Actual y Alternativa 1

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Ingreso antes de Impuestos	Ingreso después de Impuestos	
		Situación Actual	Alternativa 1
1	0,58	0,44	0,39
2	2,30	2,08	2,01
3	3,66	3,49	3,46
4	4,79	4,68	4,69
5	6,08	5,98	6,03
6	7,71	7,70	7,81
7	9,57	9,61	9,79
8	12,15	12,27	12,57
9	16,32	16,56	16,89
10	36,84	37,19	36,37
Total	100,00	100,00	100,00
Gini	0,5931	0,6041	0,6020
Q5/Q1	18,49	21,30	22,23

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

6.2 Segunda Alternativa: Derogación de Gastos Tributarios y Perfeccionamientos Adicionales

Además de los cambios propuestos en la primera alternativa evaluada, en esta segunda alternativa se proponen los siguientes perfeccionamientos en ambos impuestos:

Eliminar la sobretributación de las Inversiones:

Tal como se señaló anteriormente, el IVA colombiano es atípico, en el sentido que su base no es sólo el consumo, sino que también alcanza a la inversión. En ese sentido, los beneficios a la inversión que contempla el Impuesto a la Renta pueden ser vistos como mecanismos para compensar parcialmente la tributación en el IVA. Estos beneficios incluyen la deducción del 30% de las inversiones en activos fijos productivos; la deducción como gasto del IVA de las inversiones; y el crédito por el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para las industrias básicas.

En general, la compensación por el lado del Impuesto a la Renta es sólo parcial, pues la deducción de 30%, al considerar la tasa del impuesto del 33%, equivale finalmente a un subsidio del 9,9%, que se compara con el 16% que se paga por concepto de IVA.

Para terminar con esta sobretributación se sugiere emigrar a un IVA tipo consumo y derogar simultáneamente los beneficios en el Impuesto a la Renta. Concretamente, se proponen las siguientes medidas:

- a) Permitir la recuperación como crédito del IVA pagado en la compra de bienes del activo fijo.
- b) Derogar el crédito del Impuesto a la Renta que permite descontar el IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas.
- c) Derogar la deducción del IVA de los activos fijos como gasto en el Impuesto a la Renta, salvo para aquellos sectores que permanezcan con exención de IVA.

Eliminar la sobretributación de las rentas del trabajo independiente:

El actual sistema de retenciones en la fuente, unido a las condiciones que habilitan a los contribuyentes para presentar declaración anual, es tal vez la principal fuente de inequidad en el Impuesto a la Renta. En efecto, cualquier trabajador independiente de bajos ingresos termina pagando un impuesto definitivo del 10% de su renta, aún cuando sus ingresos totales sean inferiores al límite exento en la escala anual de tasas. Sin duda esta inequidad opera también como un incentivo más a la informalidad.

Este esquema de tributación determina también el bajo poder redistributivo que tiene Impuesto a la Renta, según lo visto en el capítulo anterior.

Con el objeto de modificar este esquema y dotar a la estructura tributaria de un impuesto con mayor poder redistributivo, se proponen las siguientes modificaciones:

- a) Permitir la declaración anual voluntaria para todos los contribuyentes sujetos a retención en la fuente.
- b) Como una manera de compensar la pérdida de recaudación de la propuesta anterior, se sugiere reducir el tramo exento al 75% de su valor actual.

En la tabla 17 se muestra el impacto fiscal de la alternativa propuesta. Se aprecia que la aplicación conjunta de todas las medidas permitiría elevar la recaudación tributaria en 2,83% del PIB. De esta cifra, 0,65 puntos provienen de las derogaciones en el Impuesto a la Renta de las Empresas; 1,16 puntos provienen de las modificaciones al Impuesto Personal a la Renta; y 1,02 puntos se explican por las modificaciones al IVA.

Al igual que en la primera alternativa, se evalúa también la opción de devolver a los tres deciles de menores ingresos el mayor IVA pagado producto de las modificaciones propuestas. Se estima un costo de 0,22% del PIB, con lo cual el rendimiento neto de la propuesta alcanzaría a 2,61% del PIB.

En las tablas 18, 19 y 20 se evalúa el impacto de la propuesta en términos de equidad. En relación con el Impuesto a la Renta, la propuesta modifica radicalmente la distribución del pago del impuesto entre los distintos deciles. Ahora, el quintil de mayores ingresos aportaría el 92,9% de la recaudación del impuesto, mientras que el aporte del quintil de menores ingresos sería cercano a cero, lo que determina una mejora sustantiva en la progresividad del impuesto. En efecto, el Gini después del impuesto resulta igual a 0,5684, bastante inferior al Gini después del impuesto actual, que es de 0,5901. El Kakwani se eleva de 0,0408 a 0,3471, lo que da cuenta de un impuesto con bastante mayor poder redistributivo que el actual (ver tabla 18).

En cuanto al IVA, la ampliación de la base imponible empeora la regresividad del impuesto, no obstante verse atenuada por la eliminación de la carga por traslación del IVA de los activos fijos, que ha sido estimada en 1,45% del consumo. El Gini después del IVA propuesto es de 0,6101, que se compara con un Gini después del IVA actual de 0,6049 (ver tabla 19).

La incidencia distributiva de ambos impuestos evaluados en forma simultánea resulta ser mejor que la situación actual. Es así que el Gini después de la alternativa propuesta es de 0,5892, comparado con un Gini después de los actuales impuestos de 0,6041 (ver tabla 20).

Tabla 17

Segunda Alternativa de Reforma: Derogación de Gastos Tributarios y Perfeccionamientos al Sistema de Retenciones y la Tributación de la Inversión

Propuestas de Cambio Legal	Impacto en Recaudación (% del PIB)
Modificaciones al Impuesto a la Renta de Empresas	0,65%
Derogar la deducción del 30% de las inversiones en activos fijos reales productivos	0,60%
Derogar el crédito del IVA pagado en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas	0,05%
Modificaciones al Impuesto Personal a la Renta	1,16%
Derogar la exención del 25% de las remuneraciones	0,42%
Derogar la deducción de intereses hipotecarios	0,01%
Derogar la deducción de gastos de salud y educación	0,03%
Derogar la deducción de ahorro voluntario y AFC	0,25%
Gravar las jubilaciones	0,18%
Eliminar la sobretributación del sistema de retenciones	-0,47%
Reducir el tramo exento al 75% de su valor actual	0,13%
Efectos conjuntos	0,62%
Modificaciones al IVA	1,02%
Derogar todas las exenciones, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros	0,92%
Gravar la venta de bienes raíces	0,43%
Dejar exentos a los actuales productos afectos a tasa cero	0,10%
Elevar las tasas reducidas a 16%	0,09%
Otorgar derecho a crédito por el IVA pagado en las compras de activos fijos	-0,52%
Subtotal	2,83%
Devolución del incremento de IVA a los tres deciles de menores ingresos	-0,22%
Incremento Neto de Recaudación	2,61%

Fuente: Tablas 3, 4 y 5, y estimaciones en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Tabla 18
Incidencia del Impuesto a la Renta: Situación Actual y Alternativa 2

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Impuesto Actual		Alternativa 2	
	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)
1	0,71	4,35	0,0	0,00
2	3,11	4,78	0,0	0,00
3	4,39	4,24	0,0	0,00
4	4,57	3,38	0,0	0,00
5	5,76	3,35	0,0	0,03
6	6,28	2,88	0,1	0,05
7	7,00	2,59	0,5	0,27
8	8,94	2,60	2,2	0,88
9	10,53	2,28	9,2	2,75
10	48,71	4,68	88,0	11,64
Total	100,00	3,54	100,0	4,87
Efectos Distributivos del Impuesto				
Gini antes de impuestos		0,5931		0,5931
Gini después del impuesto		0,5919		0,5731
Cuasi-Gini del impuesto		0,6339		0,9402
Índice Kakwani		0,0408		0,3471
Índice Reynolds-Smolensky		0,0012		0,0200

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Tabla 19

Incidencia del IVA: Situación Actual y Alternativa 2

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Impuesto Actual			Alternativa 2		
	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	Recaudación / Consumo (%)	% de Recaudación	Recaudación / Ingreso (%)	Recaudación / Consumo (%)
1	4,64	59,50	9,14	5,23	76,9	11,81
2	4,53	14,65	9,27	5,17	19,1	12,11
3	5,32	10,78	9,42	5,88	13,7	11,95
4	6,06	9,40	9,48	6,65	11,8	11,93
5	7,30	8,92	9,65	7,75	10,9	11,74
6	8,25	7,96	9,72	8,66	9,6	11,69
7	10,15	7,87	9,90	10,34	9,2	11,56
8	12,12	7,41	9,72	11,57	8,1	10,64
9	15,63	7,12	10,04	15,05	7,9	11,08
10	26,01	5,24	9,47	23,70	5,5	9,89
Total	100,00	7,43	9,63	100,00	8,5	11,04
Efectos Distributivos del Impuesto						
Gini antes de impuestos		0,5931			0,5931	
Gini después del impuesto		0,6049			0,6101	
Cuasi-Gini del impuesto		0,4117			0,3395	
Índice Kakwani		-0,1814			-0,2536	
Índice Reynolds-Smolensky		-0,0118			-0,0170	

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

Tabla 20

Incidencia de Ambos Impuestos: Situación Actual y Alternativa 2

Decil de Ingreso Per Cápita del Hogar	Ingreso antes de Impuestos	Ingreso después de Impuestos	
		Situación Actual	Alternativa 2
1	0,58	0,44	0,48
2	2,30	2,08	2,18
3	3,66	3,49	3,66
4	4,79	4,68	4,88
5	6,08	5,98	6,25
6	7,71	7,70	8,02
7	9,57	9,61	9,97
8	12,15	12,27	12,72
9	16,32	16,56	16,77
10	36,84	37,19	35,06
Total	100,00	100,00	100,00
Gini	0,5931	0,6041	0,5892
Q5/Q1	18,49	21,30	19,46

Fuente: Estimaciones propias en base a Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007.

6.3 Otras Posibles Modificaciones Legales

Para cumplir el objetivo de incrementar los ingresos del Gobierno Central es posible también recurrir a incrementos de las tasas impositivas. A continuación se entregan algunos antecedentes para facilitar la evaluación de dichos cambios legales.

Aumentos de la Tasa de IVA:

En la tabla 21 se muestra el impacto en recaudación de aumentar en un punto la tasa de IVA, bajo distintos escenarios de base imponible.

Tabla 21
Impacto de Elevar en un Punto la Tarifa del IVA, en Distintos Escenarios

Escenario	Porcentaje de la Recaudación	Porcentaje del PIB
Situación Actual	5,25%	0,28%
Todo afecto, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros, y llevando la tasa cero a exento	5,58%	0,38%
Todo afecto, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros	5,66%	0,41%
Todo afecto, excepto arriendos, educación, salud, transporte y servicios financieros, y llevando la tasa cero a exento y sin tasas diferenciadas	6,08%	0,42%
Todo afecto, excepto arriendos, y sin tasas diferenciadas	6,21%	0,48%

Fuente: Estimaciones propias en base a Tablas de Oferta y Utilización del DANE.

Aumentos de las Tasas del Impuesto a la Renta:

Respecto del Impuesto a la Renta de personas jurídicas, las estimaciones arrojan como resultado que por cada punto adicional de tasa la recaudación se elevaría en 0,13% del PIB.

En cuanto a los dividendos y distribuciones de utilidades, que la ley considera un ingreso no renta, no fueron incluidos en el cálculo de gasto tributario, pues el impuesto se entiende pagado a nivel de la sociedad. Ahora bien, a objeto de facilitar la evaluación de cambios en el esquema de tributación, como podría ser el reemplazo de la actual estructura por un impuesto dual, es conveniente estimar la recaudación asociada a un punto porcentual de un eventual impuesto a los dividendos.

Las declaraciones de renta no entregan información respecto de dividendos recibidos por las personas naturales, por lo que se recurrió a una fuente externa, como son las Cuentas Económicas Integradas del año 2007, del Sistema de Cuentas Nacionales, que prepara el DANE. De allí se tomó el valor de los Ingresos Distribuidos por las Sociedades, en la parte que es recibido por los Hogares (\$18.774 miles de millones) y por el Resto del Mundo (\$9.629 miles de millones). Luego, se aplicó el uno por ciento, llegando a una recaudación estimada de \$284 miles de millones, equivalentes a un 0,07% del PIB.

Es decir, para la evaluación de un impuesto dual se debe considerar que por cada punto en que se rebaje la tasa de impuesto a las personas jurídicas se deberá elevar en aproximadamente dos puntos porcentuales la tasa de impuestos a los dividendos y retiros de utilidades, para compensar la recaudación.

7. Resumen y Conclusiones

El presente trabajo comenzó con una descripción de las principales características de los impuestos del Gobierno Central, enfatizando los dos pilares de la recaudación, como son el IVA y el Impuesto a la Renta (capítulo 2). Posteriormente, en el capítulo 3 se identificaron y cuantificaron los principales gastos tributarios de ambos tributos. En seguida, en el capítulo 4 se realizó una estimación de su incidencia distributiva. En base a todos estos antecedentes fue posible, en el capítulo 5, describir los principales problemas del IVA, del Impuesto Personal a la Renta y del Impuesto a la Renta de las Empresas, los cuales se resumen a continuación.

Principales problemas en el IVA:

- Base imponible reducida, debido a la aplicación exenciones y tasas cero sobre una gran cantidad de bienes y servicios. Es así que apenas sobre el 50% del consumo final está afecto al impuesto. El gasto tributario por concepto de exenciones fue estimado en 2,13% del PIB.
- Varias tasas diferenciadas (cuatro reducidas y tres aumentadas, respecto de la general de 16%), que complican la administración del impuesto. El gasto tributario por tasas reducidas se estimó en 0,09% del PIB, en tanto que las tasas aumentadas generan una sobrercaudación estimada en 0,16% del PIB.
- Alta evasión, estimada en 28% para el año 2006.
- Todo lo anterior limita el poder recaudatorio del impuesto. Se estima que, con la estructura actual, cada punto de IVA rinde 0,28 puntos del PIB, menos de la mitad del rendimiento con base amplia y sin evasión.
- No se permite acreditar el IVA pagado por los activos fijos. Es decir, es un IVA tipo producto, en vez de uno tipo consumo. Este tratamiento implica una carga adicional indirecta sobre todos los bienes y servicios que usan activos fijos en su proceso productivo, la que se ha estimado en 1,45% por sobre la tarifa legal, a la vez que constituye un desincentivo a la inversión. Se ha estimado que esta “sobretributación” produce una recaudación de 0,53% del PIB (gasto tributario negativo).

Principales problemas en el Impuesto Personal a la Renta:

- Amplio tramo exento, equivalente a 2,3 veces el ingreso per cápita, siendo el más alto entre los países de la región.

- Abundantes exenciones y deducciones (25% de las remuneraciones, intereses hipotecarios, gastos en salud y educación, ahorro previsional voluntario y para la vivienda), cuyo costo fiscal se estima en 1,03% del PIB.
- Las dos características anteriores determinan un bajo poder recaudatorio de este impuesto. Se ha estimado que su recaudación alcanzó a 1,2% del PIB en el año 2009.
- Sistema de retención en la fuente inequitativo, pues no permite la devolución de las retenciones en exceso a los trabajadores independientes, aun cuando su nivel de rentas sea inferior al tramo exento. Este tratamiento se traduce en una “sobretributación” estimada en 0,47% del PIB.
- Las características anteriores, especialmente la última, determinan que el impuesto tenga un bajo poder redistributivo, menor a lo que comúnmente se observa en los impuestos a la renta de los países de la región.

Principales problemas en el Impuesto a la Renta de Empresas:

- Régimen de zonas francas de fácil acceso, inclusive para empresas actualmente en actividad, y sin vinculación al comercio exterior. Ello pone en riesgo la futura recaudación del impuesto.
- Régimen de estabilidad jurídica excesivamente generoso, que no sólo protege contra las alzas de impuestos, sino que también permite disfrutar de las bajas de impuesto.
- La deducción del 30% de las inversiones en activos fijos productivos, junto con un régimen de depreciación bastante acelerado, conforman un sobreincentivo a la inversión (aunque esto no es así si se considera la afectación de la inversión con el IVA). Este gasto tributario se estima en 0,6% del PIB.
- Existe una gran cantidad de exenciones, deducciones y créditos, que erosionan la base imponible. Por ejemplo: Exenciones a empresas editoriales; hoteles; empresas de ecoturismo; empresas establecidas en el eje cafetero; servicios de transporte fluvial; energía eléctrica con base en recursos renovables; nuevas plantaciones forestales; producción de nuevos productos medicinales y software; etc.

Posteriormente, se presentaron propuestas de reformas tributarias que apuntan a elevar la recaudación e intentan resolver algunos de los problemas antes descritos.

La primera alternativa de reforma consiste fundamentalmente en derogar los principales gastos tributarios. En el Impuesto a la Renta de las Empresas, se propone derogar la deducción del 30% de las inversiones en activos fijos y restringir los regímenes de zonas francas y estabilidad jurídica. En el Impuesto Personal a la Renta se propone derogar la

exención del 25% de las remuneraciones, derogar las deducciones por intereses de créditos hipotecarios y gastos de salud y educación, considerar renta los aportes previsionales voluntarios y los ahorros en las cuentas AFC, y gravar las jubilaciones. Finalmente, en el IVA, se propone derogar la mayor parte de las exenciones, excepto las que recaen sobre los arriendos de bienes raíces y los servicios de educación, salud, transporte y financieros. Se propone también dejar exentos a los bienes y servicios actualmente sujetos a tasa cero, gravar la venta de bienes raíces y derogar las tasas reducidas. Todos estos cambios permitirían elevar la recaudación en 3,17% del PIB. Con el objeto de hacer viable la derogación de exenciones en el IVA, se evaluó también la alternativa de devolver a los tres deciles de menores ingresos el mayor impuesto pagado, lo que tendría un costo de 0,33% del PIB. Con ello, el beneficio neto de la propuesta sería equivalente a 2,85% del PIB.

La segunda alternativa de reforma complementa a la primera con dos perfeccionamientos adicionales. En primer lugar, transformar el IVA a uno tipo consumo, permitiendo descontar como crédito el impuesto pagado en la compra de activos fijos. En segundo lugar, se propone modificar el sistema de retenciones, permitiendo que cualquier contribuyente pueda efectuar una declaración anual y, de esta forma, recuperar las retenciones pagadas en exceso. Adicionalmente, y como una forma de compensar la pérdida de recaudación de los cambios anteriores, se propone reducir el tramo exento al 75% de su valor actual. Esta segunda alternativa produciría un incremento neto de recaudación equivalente a 2,61% del PIB.

Esta segunda alternativa de reforma tiene además un efecto distributivo interesante. En efecto, el Gini después de IVA e Impuesto a la Renta se reduce desde un valor actual de 0,6041 a 0,5892. Este impacto obedece principalmente a la transformación del Impuesto a la Renta desde uno prácticamente proporcional a otro marcadamente progresivo.

Referencias

Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez-Sabaini (2007). “La Tributación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición sobre la Renta”, serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 60, CEPAL, Santiago, Chile.

CONFIS (2010). “Cierre Fiscal 2009”, Documento Asesores 005/2010, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.

Cruz, Ángela (2009). “Evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia: 2000-2008”, Documento Web 036, DIAN, Bogotá, Colombia.

DANE (2009). “Metodología Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007”, Colección Documentos Nro. 84, Bogotá, Colombia.

DANE (2010). “Cuentas Nacionales Anuales. Matrices Oferta Utilización – Base 2000 (2000 - 2007p)”, www.dane.gov.co.

DIAN (2009). “Declaración de Renta y Complementarios Personas Naturales y Asimiladas No Obligadas a Llevar Contabilidad. Año Gravable 2009”, Bogotá, Colombia.

DIAN (2009). “Declaración de Renta y Complementarios o de Ingresos y Patrimonio para Personas Jurídicas y Asimiladas, Personas Naturales y Asimiladas Obligadas a Llevar Contabilidad. Año Gravable 2009”, Bogotá, Colombia.

DIAN (2010). “Declaración de Impuesto sobre las Ventas – IVA. Año 2010”, Bogotá, Colombia.

DIAN (2010). “Estatuto Tributario 2010”, Legis Editores, Bogotá, Colombia.

DIAN (2010). “Declaración de Retenciones en la Fuente e Impuesto sobre las Ventas – IVA”, Bogotá, Colombia.

Jaramillo, Christian (2010). “Situación y perspectivas del sistema de seguridad social en Colombia: Salud y pensiones”, BID, Bogotá, Colombia (mimeo).

MHCP (2009). “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2009”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.

MHCP (2010). “Marco Fiscal de Mediano Plazo 2010”, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, Colombia.

Parra, G., I. Albarracín y P. Sierra (2009). “El gasto tributario en Colombia. Principales beneficios en el impuesto sobre la renta e IVA. Años gravables 2007 y 2008”, Documento Web 037, DIAN, Bogotá, Colombia.

ANEXO A: Listado de Gastos Tributarios en el IVA

a) Tasa Cero (exenciones)

Tabla A1
Bienes y Servicios Afectos a Tasa Cero (Exentos)

Partida Arancelaria	Glosa
Ventas de Bienes	
02.01.	Carnes de animales de la especie bovina
02.02.	Carne de animales de la especie bovina
02.03.	Carne de animales de la especie porcina
02.04.	Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada.
02.06.	Despojos comestible de animales.
02.07.	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados.
02.08.10.00.00.	Carne fresca de conejo o liebre.
03.02.	Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04.
03.03.	Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04.
03.04.	Filetes y demás carne de pescado (Incluso picado), frescos, refrigerados o congelados.
04.01.	Leche y nata (Crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante de otro modo.
04.02.	Leche y nata (Crema), con cualquier proceso industrial, concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante.
04.06.10.00.00.	Queso fresco (Sin madurar).
04.07.00.10.00.	Huevos para incubar, y los pollitos de un día de nacidos.
04.07.00.90.00	Huevos de ave con cáscara, frescos.
19.01.10.10.00	Leche maternizada o humanizada (Concepto 103511/09).
48.20.	Cuadernos de tipo escolar.
28.1.1.1.	Biocombustible de origen vegetal o animal para uso en motores diesel de producción nacional con destino a la mezcla con ACPM
28.1.2.	Los libros y revistas de carácter científico o cultural, según calificación que hará el Gobierno Nacional
28.1.3.	Alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores
28.1.4.	Materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca o entre éstos.
Prestaciones de Servicios	
28.2.1.	Servicios prestados en el país en desarrollo de un contrato escrito, siempre y cuando se utilicen exclusivamente en el exterior, por empresas o personas sin negocios o actividades en Colombia.
28.2.2.	Servicios intermedios de la producción que se presten a las sociedades de comercialización internacional, siempre y cuando el bien final sea efectivamente exportado.
28.2.3.	Servicios turísticos prestados a residentes en el exterior que sean utilizados en territorio colombiano.

b) Exenciones Simples (exclusiones)

Tabla A2
Bienes y Servicios con Exención Simple (Excluidos)

Partida Arancelaria	Glosa
Ventas de Bienes	
01.02	Animales vivos de la especie bovina, incluso los de género búfalo (Excepto los toros de lidia).
01.03	Animales vivos de la especie porcina.
01.04	Animales vivos de las especies ovina o caprina.
01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos (Gallipavos) y pintadas, de las especies domésticas, vivos.
01.06	Los demás animales vivos.
03.01	Peces vivos, excepto los peces ornamentales de la posición 03.01.10.00.00.
03.03.41.00.00	Atún Blanco.
03.03.42.00.00	Atún de aleta amarilla.
03.03.45.00.00	Atún común o de aleta azul.
04.04.90.00.00	Productos constituidos por los componentes naturales de la leche.
04.09.00.00.00	Miel natural.
05.11.10.00.00	Semen de bovino.
06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces y bulbos tuberosos, turiones y rizomas, en reposo vegetativo, en vegetación o en flor; plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la Partida No. 12.12.
06.02.20.00.00	Plántulas para la siembra.
07.01	Papas (Patatas) frescas o refrigeradas.
07.02	Tomates frescos o refrigerados.
07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas (Incluso silvestres) aliáceas, frescos o refrigerados.
07.04	Coles, incluidos los repollos, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género brassica, frescos o refrigerados.
07.05	Lechugas (Lactuca sativa) y achicorias, comprendidas la escarola y la endibia (cichorium spp.), frescas o refrigeradas.
07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifíes, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerados.
07.07	Pepinos y pepinillos frescos o refrigerados.
07.08	Hortalizas (Incluso silvestres) de vaina, aunque estén desvainadas, frescas o refrigeradas.
07.09	Las demás hortalizas (Incluso silvestres), frescas o refrigeradas.
07.10	Hortalizas (Incluso silvestres) aunque estén cocidas en agua o vapor, congeladas.
07.11	Hortalizas (Incluso silvestres) conservadas provisionalmente (por ejemplo: con gas sulfuroso o con agua salada, sulfurosa, o adicionada de otras sustancias para asegurar dicha conservación), pero todavía impropias para consumo inmediato.
07.12	Hortalizas (Incluso silvestres) secas, bien cortadas en trozos o en rodajas o bien trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación.
07.13	Hortalizas (Incluso silvestres) de vaina secas, desvainadas, aunque estén mondadas o partidas.
07.14	Raíces de yuca (mandioca), arrurruz o salep, aguaturmas (Patacas), camotes (Batatas, boniatos) y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o inulina, frescos, refrigerados, congelados o secos, incluso troceados o en "pellets"; médula de sagú.
08.01.19.00.00	Cocos frescos.
08.02	Los demás frutos de cáscara, frescos o secos, incluso sin cáscara o mondados.
08.03	Bananas o plátanos, frescos o secos.
08.04	Dátiles, higos, piñas tropicales (Ananás), aguacates (Paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos y los productos alimenticios elaborados de manera artesanal a base de guayaba y/o leche.
08.05	Agrios (Cítricos) frescos o secos.
08.06	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.

08.07	Melones, sandías y papayas, frescas.
08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos.
08.09	Damascos (Albaricoques, chabacanos), cerezas, duraznos (Melocotones) (Incluidos los griñones y nectarinas), ciruelas y endrinas, frescos.
08.10	Las demás frutas u otros frutos, frescos.
09.01.11.00.00	Café en grano sin tostar.
09.09.20.10.00	Cilantro para la siembra.
10.03	Cebada.
10.04.00.10.00	Avena para la siembra.
10.05	Maíz.
10.06	Arroz.
10.07.00.10.00	Sorgo para la siembra.
11.04.23.00.00	Maíz trillado.
12.01.00.10.00	Habas de soya para la siembra.
12.07.10.10.00	Nuez y almendra de palma para la siembra.
12.07.20.10.00	Semilla de algodón para la siembra.
12.09	Semillas para siembra.
12.12.92.00.00	Caña de Azúcar.
17.01.11.10.00	Chancaca (Panela, raspadura). Obtenida de la extracción y evaporación en forma artesanal de los jugos de caña de azúcar en trapiches paneleros.
18.01.00.10.00	Cacao en grano crudo.
19.01	Bienestarina.
19.05	Pan.
22.01	Agua envasada, el agua mineral natural o artificial y la gasificada, sin azucarar o edulcorar de otro modo ni aromatizar; hielo y nieve.
25.01	Sal (Incluidas la de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa o con adición de antiaglomerantes o de agentes que garanticen una buena fluidez; agua de mar.
25.03	Azufre Natural.
25.10	Fosfatos de calcio naturales (Fosfatos tricalcicos o fosforitas) sin moler o molidos.
27.01	Hullas, briquetas, ovoides, y combustibles sólidos análogos obtenidos a partir de la hulla.
27.04	Coques, semicoques de hulla, de lignito, de turba aglomerados o no.
27.16	Energía eléctrica.
28.44.40.00.00	Material radiactivo para uso médico.
29.36	Provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis (Incluidos los concentrados naturales) y sus derivados utilizados principalmente como vitaminas, mezclados o no entre sí o en disoluciones de cualquier clase.
29.41	Antibióticos.
30.01	Glándulas y demás órganos para usos opoterápicos, desecados, incluso pulverizados; extracto de glándulas o de otros órganos o de sus secreciones, para usos opoterápicos; heparina y sus sales; las demás sustancias humanas o animales preparadas para usos terapéuticos o profilácticos, no expresadas ni comprendidas en otra parte.
30.02	Sangre humana; sangre animal preparada para usos terapéuticos, profilácticos o de diagnóstico; antisueros (Sueros con anticuerpos), demás fracciones de la sangre y productos inmunológicos modificados, incluso obtenidos por proceso biotecnológico; vacunas, toxinas, cultivos de microorganismos (Excepto las levaduras) y productos similares.
30.03	Medicamentos (Excepto los productos de las partidas Nos. 30.02, 30.05 ó 30.06) constituidos por productos mezclados entre sí, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor.
30.04	Medicamentos (Con exclusión de los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados o sin mezclar preparados para usos terapéuticos o profilácticos, dosificados o acondicionados para la venta al por menor.
30.05	Guatas, gasas, vendas y artículos análogos (Por ejemplo: Apósitos, esparadrapos, sinapismos), impregnados o recubiertos de sustancias farmacéuticas o acondicionados para la venta al por menor con fines médicos, quirúrgicos, odontológicos o veterinarios.
30.06	Preparaciones y artículos farmacéuticos a que se refiere la Nota 4 de este Capítulo.

30.06.00.00	Anticonceptivos orales.
31.01	Guano y otros abonos naturales de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí, pero no elaborados químicamente.
31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados.
31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados.
31.04	Abonos minerales o químicos potásicos.
31.05	Otros abonos; productos de este título que se presenten en tabletas, pastillas y demás formas análogas o en envases de un peso bruto máximo de diez (10) kilogramos.
38.08	Plaguicidas e insecticidas.
38.22.00.11.00	Reactivos de diagnóstico sobre soporte de papel o cartón.
38.22.00.19.00	Los demás reactivos de diagnóstico.
40.01	Caucho natural.
40.11.91.00.00	Neumáticos para tractores.
40.14.10.00.00	Preservativos.
44.03	Madera en bruto, (Redonda, rolliza o rolo) con o sin corteza y madera en bloque o simplemente desorillada.
44.04	Árboles de vivero para establecimiento de bosques maderables.
48.01.00.00.00	Papel prensa.
49.02	Diarios y publicaciones periódicas, impresos, incluso ilustrados.
53.04.10.10.00	Pita (Cabuya, fique).
53.11.00.00.00	Tejidos de las demás fibras textiles vegetales.
56.08.11.00.00	Redes confeccionadas para la pesca.
59.11	Empaques de yute, cáñamo y fique.
63.05	Sacos y talegas de yute, cáñamo y fique.
71.18.90.00.00	Monedas de curso legal.
82.01	Layas, herramientas de mano agrícola.
82.08.40.00.00	Cuchillos y hojas cortantes para máquinas y aparatos mecánicos de uso agrícola, hortícola y forestal.
84.07.21.00.00	Motores fuera de borda, hasta 115 HP.
84.08.10.00.00	Motores de centro diesel, hasta 150 HP.
84.24.81.30.00	Demás aparatos sistemas de riego.
84.33	Máquinas, aparatos y artefactos para cosechar o trillar, incluidas las prensas para paja o forraje; guadañadoras; máquinas para limpieza o clasificación de huevos, frutos o demás productos agrícolas, excepto las de la partida 84.37 y las subpartidas 84.33.11 y 84.33.19.
84.36	Demás máquinas y aparatos para la agricultura, horticultura, silvicultura o apicultura, incluidos los germinadores con dispositivos mecánicos o térmicos incorporados.
84.37.10.00.00	Máquinas para limpieza, clasificación o cribado de semillas, granos u hortalizas de vaina secas.
87.01.90.00.10	Tractores agrícolas.
87.13.10.00.00	Sillas de ruedas y equipos similares, de propulsión personal, mecánica o eléctrica para la movilización e integración de personas con discapacidad o adultos mayores.
87.13.90.00.00	Los demás.
87.14	Herramientas, partes, accesorios, correspondientes a sillas de ruedas y otros similares para la movilización de personas con discapacidad y adultos mayores de las partidas o clasificaciones 87.13 y 87.14.
87.16.20.00.00	Remolques para uso agrícola.
90.01.30.00.00	Lentes de contacto.
90.01.40	Lentes de vidrio para gafas.
90.01.50.00.00	Lentes de otras materias.
90.18.39.00.00	Catéteres.
90.18.39.00.00	Catéteres peritoneales para diálisis.
90.21	Aparatos especiales para ortopedia, prótesis, rehabilitación, productos para asistencia urinaria, aparatos para acceso a piscinas para personas con discapacidad.
93.01	Armas de guerra, excepto los revólveres, pistolas y armas blancas.
96.09.10.00.00	Lápices de escribir y colorear.
	Las materias primas químicas con destino a la producción de plaguicidas e insecticidas de la partida 38.08 y de los fertilizantes de las partidas 31.01 a 31.05.

	Equipos de infusión de líquidos y filtros para diálisis renal de la subpartida 90.18.39.00.00. Las impresoras braille, estereotipadoras braille, líneas braille, regletas braille, cajas aritméticas y de dibujo braille, elementos manuales o mecánicos de escritura del sistema braille, así como los artículos y aparatos de ortopedia, prótesis, artículos y aparatos de prótesis; todos para uso de personas, audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona, o se le implanten para compensar un defecto o una incapacidad y bastones para ciegos aunque estén dotados de tecnología, contenidos en la partida arancelaria 90.21.
	Los computadores personales de escritorio o portátiles, cuyo valor no exceda de ochenta y dos (82) UVT.
	Los dispositivos anticonceptivos para uso femenino.
	Las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las posiciones 29.36, 29.41, 30.01, 30.03, 30.04 y 30.06.
	Equipos y elementos componentes del plan de gas vehicular
	Ladrillos y bloques de calicanto, de arcilla, y con base en cemento, bloques de arcilla silvocalcárea.
Servicios	
	Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.
	Los servicios que presten o contraten las entidades administradoras del régimen subsidiado y las entidades promotoras de salud,
	Los servicios prestados por la entidades autorizadas por el Ministerio de la Protección Social para ejecutar las acciones colectivas e individuales del plan de atención básica en salud, a que se refiere el artículo 165 de la Ley 100 de 1993, definido por el Ministerio de la Protección Social en los términos de dicha ley, y en desarrollo de los contratos de prestación de servicios celebrados por las entidades estatales encargadas de la ejecución de dicho plan.
	Los servicios prestados por las instituciones prestadoras de salud y las empresas sociales del Estado a la población pobre y vulnerable, que temporalmente participa en el sistema de seguridad social en salud como población vinculada de conformidad con el artículo 157 de la Ley 100 de 1993.
	Los servicios prestados por las administradoras dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad y de prima media con prestación definida.
	Los servicios prestados por las administradoras del régimen de riesgos profesionales que tengan por objeto directo cumplir las obligaciones que le corresponden de acuerdo con dicho régimen
	Los servicios de seguros y reaseguros que prestan las compañías de seguros para invalidez y sobrevivientes contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, riesgos profesionales y demás prestaciones del sistema general de seguridad social.
	Los servicios prestados por entidades de salud para atender accidentes de tránsito y eventos catastróficos.
	Las comisiones de intermediación por la colocación y renovación de planes del sistema de seguridad social en pensiones, salud y riesgos profesionales.
	Los servicios de administración prestados al fondo de solidaridad y garantía, al fondo de solidaridad pensional, al fondo de pensiones públicas del nivel nacional, a los fondos de pensiones del nivel territorial y al fondo de riesgos profesionales. (Art. 2º, Dcto. 841 de 1998)
	Los seguros tomados en el país o en el exterior por el fondo de solidaridad y garantía del sistema de seguridad social en salud creado mediante la Ley 100 de 1993, para el cubrimiento de los riesgos catastróficos, y en general, todos aquellos seguros para los cuales se encuentre legalmente autorizado. (Art. 3º, Dcto. 841 de 1998)
	El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos.
	Los intereses y rendimientos financieros por operaciones de crédito, siempre que no formen parte de la base gravable señalada en el artículo 447; las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias por la administración de los fondos comunes, las comisiones recibidas por los comisionistas de bolsa por la administración de fondos de valores; las

	comisiones recibidas por las sociedades administradoras de inversión, el arrendamiento financiero (Leasing), los servicios de administración de fondos del Estado y los servicios vinculados con la seguridad social de acuerdo con lo previsto en la Ley 100 de 1993. Así mismo están exceptuadas las comisiones pagadas por colocación de seguros de vida y las de títulos de capitalización.
	Los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado, aseo público, recolección de basuras y gas domiciliario ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros.
	En el caso del servicio telefónico local, se excluyen del impuesto los primeros doscientos cincuenta (250) impulsos o los primeros 325 minutos mensuales facturados a los estratos 1 y 2 y el servicio telefónico prestado desde teléfonos públicos (Art. 476, E.T. y Art. 1, Dcto. 4537 de 2005)
	El servicio de arrendamiento de inmuebles para vivienda, y el arrendamiento de espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales, incluidos los eventos artísticos y culturales.
	Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los siguientes servicios prestados por los establecimientos de educación a que se refiere el presente numeral: restaurante, cafetería y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.
	Los servicios de corretaje de reaseguros.
	La comercialización de animales vivos y el servicio de faenamiento.
	Los servicios de promoción y fomento deportivo prestados por los clubes deportivos definidos en el artículo 2 del Decreto Ley 1228 de 1995.
	Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar, y los espectáculos de toros, hípicos y caninos.
	Los servicios que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos
	Las comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos cuyo pago se realice exclusivamente con cargo a los recursos de tales universalidades o patrimonios autónomos.
	Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos.
	Las comisiones por intermediación por la colocación de los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud, que no estén sometidos al Impuesto sobre las Ventas.
	Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito.
	Los servicios de alimentación, contratados con recursos públicos y destinados al sistema penitenciario, de asistencia social y de escuelas de educación pública.
	El transporte aéreo nacional de pasajeros con destino o procedencia de rutas nacionales donde no exista transporte terrestre organizado.
	Los servicios de publicidad en periódicos que registren ventas en publicidad a 31 de Diciembre del año inmediatamente anterior inferiores a ciento ochenta mil (180.000) UVT.
	La publicidad en las emisoras de radio cuyas ventas sean inferiores a treinta mil (30.000) UVT al 31 de Diciembre del año inmediatamente anterior, y programadoras de canales regionales de televisión cuyas ventas sean inferiores a sesenta mil (60.000) UVT al 31 de Diciembre del año inmediatamente anterior. Aquellas que superen este monto se registrarán por la regla general.
	En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa aplicable es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio. (Parágrafo, Artículo 476, E.T.)

	Las ventas de bienes y servicios con destino al departamento de San Andrés y Providencia, están excluidas del impuesto sobre las ventas. (Art. 22, Ley 47 de 1993 y Art. 154, Par, Ley 488 de 1998)
	Pólizas de seguros excluidas. No son objeto del impuesto las pólizas de seguros de vida en los ramos de vida individual, colectivo, grupo, accidentes personales, de que trata la Sección II del Capítulo III del Título 5o del Libro 4º del Código de Comercio, las pólizas de seguros que cubran enfermedades catastróficas que corresponda contratar a las entidades promotoras de salud cuando ello sea necesario, las pólizas de seguros de educación, preescolar, primaria, media, o intermedia, superior y especial, nacionales o extranjeros. Tampoco lo son los contratos de reaseguro de que tratan los artículos 1134 a 1136 del Código de Comercio. (Art. 427 del E.T.)
	El servicio de inspección no intrusiva de mercancías.

c) Tasas Diferenciadas

Tabla A3
Tarifas del IVA y bienes y servicios sobre los que se aplican

Tarifa	Bienes o servicios a los que aplica
1,6%	Servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal
5%	Juegos de azar
14%	Cervezas
10%	<p><u>Bienes:</u></p> <p>09.01 Café tostado o descafeinado; cáscara y cascarilla de café; sucedáneos de café que contengan café en cualquier proporción, incluido el café soluble.</p> <p>10.01 Trigo y morcajo (Tranquillón).</p> <p>10.06 Arroz para uso industrial.</p> <p>11.01 Harina de trigo o de morcajo (Tranquillón).</p> <p>11.02 Las demás harinas de cereales.</p> <p>12.09.99.90.00 Semillas para caña de azúcar.</p> <p>16.01 Embutidos y productos similares, de carne, de despojos o de sangre, preparaciones alimenticias a base de estos productos.</p> <p>16.02 Las demás preparaciones y conservas de carne, de despojos o de sangre</p> <p>17.01 Azúcar de caña o remolacha.</p> <p>17.02.30.20.00 Jarabes de glucosa.</p> <p>17.02.30.90.00 Las demás.</p> <p>17.02.40.20.00 Jarabes de glucosa.</p> <p>17.02.60.00.00 Las demás fructosas y jarabes de fructosa, con un contenido de fructosa, en estado seco, superior al 50% en peso.</p> <p>17.03 Melazas de la extracción o del refinado del azúcar.</p> <p>18.03 Cacao en masa o en panes (Pasta de cacao), incluso desgrasado.</p> <p>18.05 Cacao en polvo, sin azucarar.</p> <p>18.06 Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao, excepto gomas de mascar, bombones, confites, caramelos y chokolatinas.</p> <p>19.02.11.00.00 Pastas alimenticias sin cocer, rellenar ni preparar de otra forma, que contengan huevo.</p> <p>19.02.19.00.00 Las demás.</p> <p>19.05 Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con adición de cacao, excepto el pan.</p> <p>52.01 Fibras de algodón.</p>
	<p><u>Servicios:</u></p> <p>1. Los planes de medicina prepagada y complementarios, las pólizas de seguros de cirugía y hospitalización, pólizas de seguros de servicios de salud y en general los planes adicionales, conforme con las normas vigentes.</p> <p>2. Los servicios de clubes sociales o deportivos de trabajadores y de pensionados.</p> <p>3. El servicio de alojamiento prestado por establecimientos hoteleros o de hospedaje.</p>

	<p>4. Las comisiones percibidas por la colocación de los planes de salud del sistema de medicina prepagada, expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud.</p> <p>5. El almacenamiento de productos agrícolas por almacenes generales de depósito y las comisiones directamente relacionadas con negociaciones de productos de origen agropecuario que se realicen través de bolsas de productos agropecuarios legalmente constituidas.</p> <p>6. El servicio de arrendamiento de inmuebles diferentes a los destinados para vivienda y espacios para exposiciones y muestras artesanales nacionales.</p>
20%	<p>1. Telefonía móvil</p> <p>2. La importación y la venta de camperos de la partida 87.03 cuyo valor FOB sea inferior a USD 30.000</p> <p>3. Los barcos de recreo y de deporte de la partida 89.03, fabricados o ensamblados en el país.</p>
25%	Los vehículos automotores de la partida 87.03 del arancel de aduanas, cuyo valor FOB sea inferior a USD 30.000, y las motocicletas y motos, con motor superior a 185 c.c.
35%	<p>1. Los vehículos automotores incluidos los camperos de la partida 87.03 del arancel de aduanas, y las Pick-Up, cuyo valor FOB sea igual o superior a USD 30,000; los aerodinos privados; y los barcos de recreo y de deporte de la partida 89.03, importados.</p> <p>2. El alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico inferior a 80% vol. de la partida arancelaria 22.08, cuando la venta se efectúe por quien los produce, los importa o los comercializa.</p>
16%	Los demás bienes y servicios

ANEXO B: Listado de Gastos Tributarios en el Impuesto a la Renta

1. Regímenes de Tributación y Tasas Reducidas

Además del régimen general, el Estatuto Tributario contempla actualmente tres regímenes de tributación particulares: el régimen especial, el régimen de zonas francas y el régimen de estabilidad jurídica.

a) Régimen Especial

El régimen tributario especial se aplica a determinados contribuyentes que realizan cierto tipo de actividades que el gobierno determina como de interés para la comunidad. Estos contribuyentes quedan gravados con una tarifa única y reducida de 20, aplicable sobre el beneficio neto o excedente.

De acuerdo con el artículo 357 del Estatuto Tributario, el beneficio neto o excedente se determina como la diferencia entre la totalidad de los ingresos, cualquiera sea su naturaleza, y el valor de los egresos de cualquier naturaleza que tengan relación de causalidad con los ingresos o con el cumplimiento de su objeto social, incluyendo en los egresos las inversiones que hagan en cumplimiento del mismo. Es decir, corresponde a lo que comúnmente se denomina Flujo de Efectivo Operacional.

Son contribuyentes sujetos al régimen tributario especial los siguientes:

- 1) Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:
 - Que el objeto social principal sea la realización de actividades de salud, deporte, educación formal, cultura, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental o programas de desarrollo social;
 - Que las actividades que realice sean de interés general, y
 - Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social y éste corresponda a las actividades enunciadas en el literal a) citado.
- 2) Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de captación y colocación de recursos financieros y se encuentren sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

- 3) Los fondos mutuos de inversión y las asociaciones gremiales que en desarrollo de su objeto social perciban ingresos por actividades industriales y/o de mercadeo, respecto a estos ingresos.¹¹
- 4) Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas e instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa vigente, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control.

Por otro lado, la ley señala que el beneficio neto o excedente estará exento del impuesto sobre la renta cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- i. Corresponda a las actividades de salud, deporte aficionado, educación, cultura, investigación científica o tecnológica y programas de desarrollo social y siempre y cuando las mismas sean de interés general y a ellas tenga acceso la comunidad.
- ii. Se destine y ejecute dentro del año siguiente al de su obtención, o dentro de plazos adicionales establecidos por la asamblea general o máximo órgano directivo que haga sus veces, a una o varias de las actividades descritas, siempre y cuando las mismas sean de interés general y que a ellas tenga acceso la comunidad.
- iii. Se destine para constituir asignación permanente.

b) Régimen de Zona Franca

La Zona Franca es el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.¹² Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los regímenes de zonas francas que existen en el mundo, éstas no se orientan exclusivamente al desarrollo del comercio exterior, sino también a la actividad interna.

¹¹ Cabe señalar que si estas entidades no realizan actividades industriales o comerciales, se consideran como no contribuyentes del impuesto sobre la renta, de acuerdo a lo establecido en el inciso segundo del artículo 23 del Estatuto Tributario.

¹² La normativa de zonas francas está contenida en la Ley 1004 del 30 de diciembre de 2005; el Decreto 2685 del 28 de diciembre de 1999 y sus modificaciones; el Decreto 383 del 12 de febrero de 2007; el Decreto 4051 del 23 de octubre de 2007; la Resolución 01 del 3 de diciembre de 2007, expedida por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas; y la Resolución 5532 del 24 de junio de 2008 de la DIAN.

En efecto, el objetivo declarado de las zonas francas es promover la inversión nacional y extranjera, y generar empleo directo y formal. Pueden estar constituidas por inversionistas nacionales o extranjeros.

La legislación contempla dos clases de zonas francas: la permanente y la permanente especial. En la Zona Franca Permanente (ZFP) se permite que operen diferentes empresas. En cambio, las Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE) pueden ser uniempresariales.

La ZFP funciona en un área cerrada de mínimo 20 hectáreas. Para obtener la declaratoria de ZFP se debe constituir una nueva persona jurídica domiciliada en el país o establecer una sucursal de una sociedad extranjera, persona que actuará como Usuario Operador. Adicionalmente, se deben cumplir una serie de requisitos, siendo los más importantes los siguientes:

- Presentar estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y de mercado que demuestren la viabilidad del objetivo de la Zona Franca Permanente solicitada.
- Tener, al finalizar el quinto año siguiente a la declaratoria de existencia de la Zona Franca Permanente, al menos cinco usuarios industriales de bienes o servicios, que realicen una nueva inversión que sumada sea igual o superior a 46.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV).
- Acreditar un patrimonio líquido de 23.000 SMMLV

Para obtener la declaratoria de existencia de una ZFPE, es necesario constituir una nueva persona jurídica domiciliada en el país o establecer una sucursal de sociedad extranjera. Pero también se contempla la posibilidad de declarar ZFPE a sociedades ya creadas que estén desarrollando actividades que generen un impacto positivo en reconversión industrial y tecnológica. Además, se deben cumplir los siguientes requisitos principales:

- Realizar, dentro de los tres años siguientes a la declaratoria de existencia, una nueva inversión por un monto igual o superior 150.000 SMMLV y crear ciento cincuenta nuevos empleos directos y formales.
- Por cada 23.000 SMMLV de nueva inversión adicional, el requisito de empleo se reduce en un número de 15, sin que en ningún caso el total de empleos sea inferior a 50.
- A partir del segundo año siguiente a la puesta en marcha del proyecto deberá mantenerse como mínimo el 90 de los empleos a que se refiere el ítem anterior.
- Los requisitos de inversión y empleo varían cuando se trata de ZFPE exclusivamente de servicios, proyectos agroindustriales, servicios de salud y sociedades portuarias.

Respecto del Impuesto sobre la Renta, los usuarios de zonas francas, que desarrollen actividades industriales de bienes y de servicios, se benefician con una tarifa reducida del 15. Adicionalmente, las utilidades retiradas y los dividendos percibidos por los socios o accionistas están exentos del Impuesto a la Renta.¹³

Por su parte, los usuarios que desarrollan actividades comerciales pagan la tarifa general de 33.

c) Régimen de Estabilidad Jurídica

A través de los Contratos de Estabilidad Jurídica los inversionistas nacionales y extranjeros pueden estabilizar aquellas normas, tributarias y de otro tipo, que son determinantes para su inversión. El Estado garantiza que si dichas normas se modifican de forma adversa, la norma que estabilizó será la que le aplica durante la duración del contrato, que puede variar entre 3 y 20 años.

Para acceder a un Contrato de Estabilidad Jurídica la inversión a realizar debe ser superior a 1,8 millones de dólares. Además, el inversionista debe pagar a la Nación una prima del 1 del valor de la inversión. Si la inversión, tiene un período improductivo, el monto de la prima durante dicho período será del 0.5 del valor de la inversión que se realice en cada año.

Las únicas normas que no se pueden estabilizar son las siguientes:

- Normas relativas al régimen de seguridad social.
- La obligación de declarar y pagar tributos que el Gobierno decreta bajo estados de excepción.
- Impuestos indirectos.
- Regulaciones prudenciales del sistema financiero y el régimen tarifario de los servicios públicos.

2. Exenciones

Personas que no se consideran contribuyentes

- 1) No son contribuyentes del impuesto las instituciones de educación superior aprobadas por el ICFES que sean entidades sin ánimo de lucro.
- 2) No son contribuyentes del impuesto los hospitales que estén constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud, con permiso de funcionamiento del Ministerio

¹³ Cabe señalar que la norma general establece que los dividendos y distribuciones de utilidades están exentos del Impuesto a la Renta siempre y cuando hayan pagado en la empresa la tarifa general de 33%.

de la Protección Social y cuyos beneficios se destinen en forma total al desarrollo de los programas de salud.

- 3) No son contribuyentes del impuesto los fondos mutuos de inversión, los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias; los fondos de inversión de capital extranjero sobre las utilidades obtenidas en el desarrollo de las actividades que le son propias, excepto respecto de los ingresos por concepto de dividendos, que de haberse distribuido a un residente en el país hubieren estado gravados, y por los ingresos que corresponda a rendimientos financieros; y los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, y de cesantías.
- 4) No son contribuyentes del impuesto los consorcios y las uniones temporales.
- 5) No son contribuyentes del impuesto las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales cuando no realicen actividades industriales, comerciales y financieras distintas a la inversión de su patrimonio.
- 6) No son contribuyentes del impuesto los sindicatos, las asociaciones de padres de familia, las sociedades de mejoras públicas, las organizaciones de alcohólicos anónimos, las juntas de acción comunal, las juntas de defensa civil, las juntas de copropietarios administradoras de edificios en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, las asociaciones de exalumnos, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, ligas de consumidores, los fondos de pensionados, los movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas que sean entidades sin ánimo de lucro.

Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional

- 7) No es renta la utilidad obtenida en la enajenación de acciones inscritas en una bolsa de valores colombiana, de las cuales es titular un mismo beneficiario real, y la enajenación no supera el 10 de las acciones en circulación de la respectiva sociedad (Inciso 2 Art. 36-1 E.T.).
- 8) No es renta la utilidad en la enajenación de acciones o cuotas de interés social no inscritas en bolsa de valores, sólo en la parte proporcional a la participación como socio o accionista, en las utilidades retenidas por la sociedad, susceptibles de distribuirse como no gravadas, que se hayan causado entre la fecha de adquisición y la de enajenación de acciones o cuotas de interés social. (Art. 36-1 E.T.)
- 9) No constituyen renta los dividendos y participaciones percibidas por los socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores y similares, que sean personas naturales residentes en el país, sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes en el país, o sociedades nacionales. Lo anterior es

siempre y cuando los dividendos y participaciones correspondan a utilidades que hayan sido declaradas en cabeza de la sociedad.

10) Se asimilan a dividendos las utilidades provenientes de fondos mutuos de inversión, de fondos de pensiones de jubilación e invalidez y de fondos de empleados que obtengan los afiliados, suscriptores, o asociados de los mismos. (Art. 23-1, 48 y 49 Estatuto Tributario).

11) No son renta los dividendos y participaciones percibidos por socios o accionistas o asociados de empresas editoriales, aun cuando las utilidades de estas empresas se encuentren exentas del Impuesto a la Renta. (Art. 22 Ley 98/93)

12) No es renta la utilidad en la venta de casas o apartamentos de habitación, independientemente del tiempo de posesión y siempre que se haya adquirido con anterioridad al 1º de Enero de 1987, en los porcentajes que se indican a continuación: (Art. 44 E.T.)

10 Si fue adquirida durante el año 1986

20 Si fue adquirida durante el año 1985

30 Si fue adquirida durante el año 1984

40 Si fue adquirida durante el año 1983

50 Si fue adquirida durante el año 1982

60 Si fue adquirida durante el año 1981

70 Si fue adquirida durante el año 1980

80 Si fue adquirida durante el año 1979

90 Si fue adquirida durante el año 1978

100 Si fue adquirida antes del 1º de Enero de 1978.

13) No son renta los aportes obligatorios a los fondos de pensiones efectuados por el trabajador y el empleador

14) No son renta los aportes voluntarios que haga el trabajador o el empleador, o los aportes del partícipe independiente a los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, a los fondos de pensiones de que trata el Decreto 2513 de 1987, a los seguros privados de pensiones y a los fondos privados de pensiones en general, hasta una suma que adicionada al valor de los aportes obligatorios del trabajador, no exceda del 30 del ingreso laboral o ingreso tributario del año, según el caso, y siempre y cuando se mantengan por más de cinco años. (Arts. 56-1 y 126-1 E.T.)

El retiro de los aportes voluntarios de los fondos privados de pensiones antes de transcurrir cinco años, serán considerados ingreso no constitutivo de renta, para el trabajador, siempre y cuando se destine exclusivamente a la amortización de capital de créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda otorgados a partir del 1 de Enero de 2007, por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, o cuando se destinen a la adquisición de vivienda.

- 15) No son renta las sumas que el trabajador destine al ahorro a largo plazo en las cuentas denominadas "Ahorro para el fomento a la construcción" (AFC), hasta una suma que no exceda del 30 de su ingreso laboral o ingreso tributario del año (Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción). (Art. 126-4 E.T.)

Cabe señalar que existe un límite global del 30 del ingreso laboral o tributario para los aportes obligatorio a los fondos o seguros de pensiones, los aportes voluntarios a los fondos o seguros de pensiones y los aportes a las cuentas AFC. (Art. 2 Dcto. 2577 de 1999).

- 16) No constituye renta el aporte a los fondos de cesantías que efectúe el empleador a título de cesantías mensuales o anuales, no constituye renta para el beneficiario o partícipe de los fondos de cesantías. (Art. 56-2 E.T.)

- 17) No son renta las donaciones que las personas naturales reciban de terceros, destinadas a financiar el funcionamiento de partidos, movimientos políticos y grupos sociales que postulen candidatos y las que con el mismo fin reciban los candidatos para la financiación de las campañas políticas para las elecciones populares previstas en la Constitución Nacional. (Art. 47-1 E.T.)

- 18) Otros ingresos que no constituyen renta:

- La retribución en dinero recibida de organismos estatales, como recompensa por el suministro de datos e informaciones especiales a las secciones de inteligencia de los organismos de seguridad del Estado, sobre ubicación de antisociales o conocimiento de sus actividades delictivas, en un lugar determinado. (Art. 42 E.T.)
- Las indemnizaciones en dinero o en especie recibidas en virtud de seguros de daño, en la parte correspondiente al daño emergente.
- La Indemnización por destrucción o renovación de cultivos o por control de plagas, cuando ésta forme parte de programas encaminados a racionalizar o proteger la producción agrícola nacional y dichos pagos se efectúen con recursos de origen público, sean estos fiscales o parafiscales. (Artículo 46-1 E.T.)
- Los aportes de entidades estatales, sobretasas e impuestos para financiamiento de sistemas de servicio público de transporte masivo de pasajeros. (Art. 53 E.T.)
- Los ingresos percibidos por las organizaciones regionales de televisión y audiovisuales proveniente de la Comisión Nacional de Televisión

- El ingreso proveniente del incentivo a la capitalización rural (ICR) previsto en la Ley 101 de 1993. (Art. 52 E.T.)
- Las primas de localización y vivienda pactadas hasta el 31 de Julio de 1995 (Art. 47-2 E.T.)
- Los subsidios y ayudas otorgadas por el Gobierno Nacional en el programa Agro Ingreso Seguro (AIS) y los provenientes del incentivo al almacenamiento y el incentivo a la capitalización rural previstos en la Ley 101 de 1993 y las normas que lo modifican o adicionan (Art. 57-1 E.T.)

Rentas exentas

19) Rentas exentas de loterías y licoreras

Están exentas del impuesto sobre la renta y complementario todas las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden departamental, municipal y distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90 que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes (Art. 211-1 E.T.)

20) Rentas exentas de empresas editoriales

Los ingresos obtenidos por las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, gozarán de exención del impuesto sobre la renta y complementario durante 20 años contados a partir de la vigencia de la Ley 98/93, cuando la edición e impresión se realice en Colombia, sin perjuicio de que la empresa editorial se ocupe también de la distribución y venta de los mismos. (Art. 21 Ley 98/93)

21) Renta exenta por la prestación de servicios en hoteles

Están exentos del impuesto los servicios prestados en nuevos hoteles que se construyan entre el 1 de enero del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2017, y por un plazo de treinta años. (Art. 207-2 E.T.; Ley 788 de 2002)

De la misma exención, y por el mismo plazo, gozarán los hoteles que se remodelen o amplíen entre el 1 de enero del año 2003 y el 31 de diciembre del año 2017. En este caso, la exención corresponderá a la proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado. En todos los casos, para efectos de aprobar la exención, será necesaria la certificación del Ministerio de Desarrollo. (Art. 207-2 E.T.)

Se entiende por servicios hoteleros el alojamiento, la alimentación y todos los demás servicios básicos y/o complementario o accesorios prestados por el

operador del establecimiento hotelero. Los ingresos provenientes de los servicios de moteles, residencias, y establecimientos similares no se encuentran amparados por la exención prevista para servicios hoteleros. (Art. 4 Dcto. 2755 de 2003 y Art. 9 Dcto. 2755 de 2003, parágrafo, Art. 9 lb.)

22) Renta exenta por la prestación de servicios de ecoturismo

Se encuentran exentas, por un plazo de 20 años a partir del 1 de enero de 2003, las rentas generadas por los servicios de ecoturismo certificados por el Ministerio de Medio Ambiente o autoridad competente. (Art. 207-2 E.T.)

23) Rentas exentas de empresas establecidas en el eje cafetero

A raíz del terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, se aprobó la Ley 608 de 2000, que estableció la exención del impuesto a la renta, por un período de 10 años, para las nuevas empresas personas jurídicas, que se constituyeran y localizaran físicamente en la jurisdicción de los municipios afectados, entre el 25 de Enero de 1999 y el 31 de Diciembre del 2005, y que tuvieran por objeto social principal desarrollar en la zona afectada actividades agrícolas, ganaderas, comerciales, industriales, agroindustriales, de construcción, de exportación de bienes corporales muebles producidos en la zona afectada, mineras (salvo relacionadas con hidrocarburos), de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, de servicios turísticos, educativos, de procesamiento de datos, de programas de desarrollo tecnológico aprobados por Colciencias y servicios de salud.

También se otorgó el beneficio a las empresas personas naturales o jurídicas que, al 25 de Enero de 1999, preexistían en la jurisdicción de la zona afectada, cuyo objeto social correspondía a las actividades antes mencionadas, y siempre que sus ingresos reales operacionales hubieran disminuido en un 30 o más durante el año 1999.

Las empresas beneficiadas gozan de los siguientes porcentajes de exención:

Localización	Año									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quindío	90	90	90	90	80	80	80	80	70	70
Otros municipios	55	55	55	55	45	45	45	45	35	35

La exención se hace extensiva a los socios o accionistas, por las participaciones o dividendos, siempre y cuando las utilidades permanezcan reinvertidas por un plazo no inferior a cuatro años.

24) Renta exenta por venta de energía eléctrica

Se encuentra exenta del impuesto, por un plazo de 15 años, la venta de energía generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, realizada únicamente por las empresas generadoras, siempre que cumpla con los siguientes requisitos (Art. 207-2 E.T.):

- Tramitar, obtener y vender certificados de emisión de bióxido de carbono, de acuerdo con el Protocolo de Kyoto.
- Que al menos el 50 de los recursos obtenidos por la venta de dichos certificados sean invertidos en obras de beneficio social en la región donde opere el generador.

25) Renta exenta por la prestación de servicio de transporte fluvial

Se encuentra exento del impuesto el servicio de transporte prestado con embarcaciones o planchones de bajo calado, por un término de quince años a partir de la vigencia de la Ley 788 de 2002. (Art. 207-2 E.T.)

26) Renta exenta por el aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales

Están exentas las rentas obtenidas del aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales, incluida la guadua, según la calificación que para el efecto expida la corporación autónoma regional. (Art. 207-2 E.T.)

27) Renta exenta por Inversiones en reforestación

Los ingresos por Certificados de Incentivo Forestal no constituyen renta gravable, por constituir un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales que origina la reforestación. (Lit. c) Art. 8 Ley 139/94)

28) Contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing financiero)

Gozarán de exención los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a diez años. Esta exención opera para los contratos suscritos dentro de los diez años siguientes a la vigencia de la Ley 788 de 2002. (Art. 207-2 E.T.)

29) Producción de nuevos productos medicinales y software, elaborados en Colombia

Es exenta la renta generada en la producción de nuevos productos medicinales y en la elaboración de software en Colombia, amparados con nuevas patentes registradas ante la autoridad competente, siempre y cuando tengan un alto contenido de investigación científica y tecnológica nacional, certificada por

COLCIENCIAS o quien haga sus veces. Esta exención rige por el plazo de diez años a partir de la vigencia de la Ley 788 de 2002. (Art. 207-2 E.T.)

30) Renta exenta en la enajenación de predios

Se encuentra exenta del impuesto la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública a que se refieren los literales b) y c) del Art. 58 de la Ley 388 de 1997, que hayan sido aportados a patrimonios autónomos que se creen con esta finalidad exclusiva, por un término igual a la ejecución del proyecto y su liquidación, sin que exceda en ningún caso a diez años. También gozarán de exención los patrimonios autónomos indicados. (Art. 207-2 E.T.)

31) Renta de sociedades especializadas en arriendo

Constituyen renta exenta los ingresos recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de vivienda de interés social, por las sociedades especializadas en arrendamiento de este tipo de bienes. Del mismo beneficio gozarán las rentas originadas en cánones de arrendamiento que reciban los fondos de inversión inmobiliaria por las inversiones efectuadas para el fomento de esta actividad. La exención opera por los diez siguientes años a la construcción de la vivienda. (Art. 41 Ley 820 de 2003, Dcto. 1789 de 2004)

32) El pago de conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo

El pago del principal, intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo y con las asimiladas a éstas, estará exento de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones y gravámenes de carácter nacional, solamente cuando se realice a personas sin residencia o domicilio en el país. (Art. 218 E.T.)

33) La renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento

Constituye renta exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales, determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el término de diez años contados a partir del año 2005. (Art. 1 Ley 939 de 2004)

34) El 25 del valor total de los pagos laborales, limitado mensualmente a 240 UVT (\$5.703.000). (Num. 10 Art. 206 Estatuto Tributario)

Esta exención no se otorga sobre las cesantías, sobre la porción de los ingresos excluida o exonerada del impuesto de renta por otras disposiciones, ni sobre la parte gravable de las pensiones.

- 35) Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, estarán gravadas sólo en la parte del pago mensual que exceda de 1.000 UVT (\$23.763.000). El mismo tratamiento tendrán las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional. En este último caso, el valor exonerado del impuesto será 1.000 UVT multiplicado por el número de meses a los cuales ésta corresponda.
- 36) Las indemnizaciones que perciba el trabajador por accidente de trabajo o enfermedad, y las que impliquen protección a la maternidad.
- 37) Las cesantías pagadas por fondos de cesantías, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4º del Artículo 206 Estatuto Tributario. (Art. 207-1 E.T.)
- 38) El auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantías, siempre y cuando sean recibidos por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los seis últimos meses de vinculación laboral no exceda de 350 UVT (\$8.317.000). (Resolución N° 01063 de 2008)

Cuando el salario mensual promedio excede de \$8.317.000 (350 UVT), la parte no gravada se determina así:

Salario mensual promedio (en UVT)	Parte no gravada
Mayor de 350 hasta 410	90
Mayor de 410 hasta 470	80
Mayor de 470 hasta 530	60
Mayor de 530 hasta 590	40
Mayor de 590 hasta 650	20
Mayor de 650 en adelante	0

- 39) Lo recibido por gastos de entierro del trabajador.
- 40) Otras exenciones a las rentas del trabajo:
- El seguro por muerte, y las compensaciones por muerte de los miembros de las fuerzas militares y de la Policía Nacional.
 - Los gastos de representación que perciban los magistrados y sus fiscales. Se considerará como gastos de representación exentos un porcentaje equivalente al 50 de su salario. Para los jueces de la República el porcentaje exento será del 25 sobre su salario. (Art. 206 E.T.)
 - Los gastos de representación que perciban los rectores y profesores de universidades oficiales. Los gastos de representación no podrán exceder del 50 de su salario. (Art. 206 E.T.)

- El exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última. (Art. 206 E.T.)
- Para los ciudadanos colombianos que integran las reservas de oficiales de primera y segunda clase de la fuerza aérea, mientras ejerzan actividades de piloto, navegante o ingeniero de vuelo, en empresas aéreas nacionales de transporte público y de trabajos aéreos especiales, solamente constituye renta gravable el sueldo que perciban de las respectivas empresas, con exclusión de las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales. (Art. 206 E.T.)
- Las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales para los ciudadanos colombianos que integran la reserva de primera y segunda clase de la Armada Nacional, mientras ejerzan actividades de navegante, oficial o tripulante en empresas marítimas nacionales de transporte público o de trabajos marítimos especiales (Solamente constituye renta gravable el sueldo). (Art. 22 Ley 44 de 1990)
- Las sumas recibidas por bonificaciones y/o indemnizaciones por parte de los servidores públicos en virtud de programas de retiro de personal de las entidades públicas nacionales, departamentales, distritales y municipales. (Art. 27 Ley 488/98)
- Los ingresos por concepto de derechos de autor que reciban los autores y traductores tanto colombianos como extranjeros, residentes en Colombia por libros de carácter científico o cultural editados e impresos en Colombia, por cada título y por cada año.

3. Deducciones

En esta sección se listan aquellas deducciones que autoriza la ley, pero que no son gastos necesarios para producir la renta y, por lo tanto, constituyen beneficios tributarios para las personas jurídicas.

1) Deducción inversiones en activos fijos reales productivos

A contar del año 2007, los contribuyentes del Impuesto a la Renta, sean éstos personas naturales o jurídicas, tienen derecho a deducir el 40 del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos adquiridos, aun

bajo la modalidad de leasing financiero con opción irrevocable de compra¹⁴. A partir del año 2010 esta deducción se reduce a un 30.

Se consideran activos fijos reales productivos para efectos de esta deducción, los bienes tangibles que se adquieran para formar parte del patrimonio, participando de manera directa y permanente en la actividad productora de renta del contribuyente, y que se deprecian fiscalmente. Es decir, incluye la construcción de un bien inmueble, pero no el terreno. (Art. 2 Dcto. 1766 de 2004)

Los contribuyentes que se acogen a este beneficio solo pueden depreciar los activos por el sistema de línea recta.

La utilización de esta deducción no genera utilidad gravada en cabeza de los socios o accionistas. (Art. 158-3 del E.T.)

Esta deducción no aplica para activos fijos adquiridos que hayan sido objeto de transacción entre empresas relacionadas.

Si el activo fijo se enajena o se deja de utilizar antes del término de su depreciación, el contribuyente debe incorporar a la renta líquida el valor proporcional de la deducción solicitada. (Artículo 3 Decreto 1766 de 2004)

2) Deducción por donaciones

Se permite deducir el valor de las donaciones efectuadas a las siguientes entidades:

- Sector público y establecimientos oficiales descentralizados (Arts. 22 y 125 E.T.)
- Las asociaciones, corporaciones y fundaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad correspondan al desarrollo de la salud, la educación, la cultura, la religión, el deporte, la investigación científica y tecnológica, la ecología y protección ambiental, la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia o de programas de desarrollo social, siempre y cuando las mismas sean de interés general. (Art. 125 E.T.)
- Los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral. (Art. 125-4 E.T.)

En términos generales, el monto de la deducción no puede ser superior al 30 de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la donación. Este límite no aplica a las donaciones que se efectúen a los fondos

¹⁴

En este caso se requiere que el arrendador incorpore el bien al activo fijo de la empresa.

mixtos de promoción de la cultura, el deporte y las artes, que se hayan creado en los niveles departamental, municipal y distrital; al ICBF, para el cumplimiento de sus programas del servicio al menor y a la familia, ni en el caso de las donaciones a las instituciones de educación superior, centros de investigación y de altos estudios para financiar programas de investigación en innovaciones científicas, tecnológicas, de ciencias sociales y mejoramiento de la productividad. (Art. 125 E.T. y Arts. 6, 7 y 8 Dcto. 2076 de 1992)

3) Inversiones en nuevas plantaciones, riegos, pozos y silos

Las personas naturales o jurídicas que realicen directamente inversiones en nuevas plantaciones de reforestación, de coco, de palmas productoras de aceites, de caucho, de olivo, de cacao, de árboles frutales, de obras de riego y avenamiento, de pozos profundos y silos para tratamiento y beneficio primario de los productos agrícolas, tendrán derecho a deducir anualmente de su renta el valor de dichas inversiones que hayan realizado en el respectivo año gravable. También cuando efectúen inversiones en empresas especializadas reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las mismas actividades.

Esta deducción no podrá exceder del diez por ciento (10) de la renta líquida del contribuyente que realice la inversión.

4) Inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas

Las personas que realicen inversiones directamente o a través de centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico, constituidos como entidades sin ánimo de lucro, o centros y grupos de investigación de instituciones de educación superior, reconocidos por Colciencias, en proyectos calificados como de carácter científico, tecnológico o de innovación tecnológica, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, o en proyectos de formación profesional de instituciones de educación superior estatales u oficiales y privadas, reconocidas por el Ministro de Educación Nacional, que sean entidades sin ánimo de lucro y que en un proceso voluntario hayan sido acreditadas u obtenido acreditación de uno o varios programas, tendrán derecho a deducir de su renta el 125 del valor invertido en el período gravable en que se realizó la inversión. (Art. 158-1 E.T.)

Los proyectos de inversión deberán desarrollarse en áreas estratégicas para el país tales como ciencias básicas, ciencias sociales y humanas, desarrollo industrial, ciencias agropecuarias, medio ambiente, hábitat, educación, salud, electrónica, telecomunicaciones, informática, biotecnología, minería y energía.

También recibirán los mismos beneficios los contribuyentes que realicen inversión para adelantar proyectos de inversión agroindustrial calificados por la entidad gubernamental competente, siempre y cuando sean desarrollados por entidades

sin ánimo de lucro, reconocidos como tales por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Art. 158-1 E.T.)

Esta deducción no podrá exceder del 20 de la renta líquida, determinada antes de restar el valor de la inversión.

5) Deducción por amortización en el sector agropecuario.

Se permite deducir el valor de las inversiones en construcción y reparación de viviendas en el campo en beneficio de los trabajadores, el valor de los desmontes, obras de riego y de desecación, de la titulación de baldíos, de la construcción de acueductos, cercas, bañaderas y demás inversiones en la fundación, ampliación y mejoramiento de fincas rurales, en los coeficientes de amortización establecidos en la ley. El valor a deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al 20 de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión. (Art. 78, Ley 788 de 2002; Art. 158 del E.T.)

6) Inversión en librerías.

Es deducible de la renta bruta la inversión propia totalmente nueva, que efectúen las personas naturales o jurídicas en ensanche o apertura de nuevas librerías o de sucursales de las ya establecidas, hasta por un valor equivalente a 10.000 UVT.

Esta deducción no podrá exceder del 100 del impuesto sobre la renta y complementario a cargo del contribuyente en el respectivo año gravable en que efectuó la inversión.

7) Inversión en centros de reclusión

Es deducible de la renta bruta el valor de las nuevas inversiones realizadas en el año o período gravable, en centros de reclusión, siempre que se destinen efectivamente a programas de trabajo y educación de los internos, certificados por el INPEC, y se vincule laboralmente a la empresa a personas naturales pospenadas que hayan observado buena conducta certificada por el consejo de disciplina del respectivo centro de reclusión.

El monto a deducir por este concepto no puede exceder del 15 anual de la renta líquida del contribuyente, calculado antes de deducir tales deducciones. (Art. 98 Ley 633 de 2000)

8) Deducción por inversiones en control y mejoramiento del medio ambiente

El valor a deducir por este concepto en ningún caso podrá ser superior al 20 de la renta líquida del contribuyente, determinada antes de restar el valor de la inversión.

9) Inversión en producción cinematográfica

Los contribuyentes que realizan inversiones o hacen donaciones a proyectos cinematográficos de producción o coproducción colombianas de largometraje o cortometraje aprobados por el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Cinematografía, pueden deducir de su base imponible, en el período gravable en el que se realice la inversión o donación, el 125 del valor real invertido o donado. (Art. 16 y 17 Ley 814/03)

10) Estímulos al patrimonio cultural de la nación

Los propietarios de bienes muebles e inmuebles declarados como de interés cultural, o los terceros que hayan solicitado y obtenido dicha declaratoria, pueden deducir la totalidad de los gastos en que incurran para la elaboración de los Planes Especiales de Protección y para el mantenimiento y conservación de estos bienes, aunque no guarden relación de causalidad con la actividad productora de renta. (Ley 397 de 1997)

11) Deducción del 200 de los salarios y prestaciones sociales pagados a viudas y huérfanos de miembros de las Fuerzas Armadas muertos en combate, secuestrados o desaparecidos.

12) Aportes obligatorios de salud

Son deducibles los aportes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud de cargo del trabajador. También lo son los aportes que deba efectuar el trabajador independiente. (Artículos 3º y 4º Decreto 2271 de 2009, modificado por el Decreto 3655 de 2009)

13) Deducción de intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda

Son deducibles los intereses que los trabajadores dependientes e independientes paguen sobre préstamos para adquisición de vivienda, siempre que el préstamo esté garantizado con hipoteca si el acreedor no está sometido a la vigilancia del Estado.

Cuando el préstamo de vivienda se haya adquirido en unidades de poder adquisitivo constante, la deducción por intereses y corrección monetaria estará limitada para cada contribuyente al valor equivalente a 4.553 Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC, hoy UVR), del respectivo préstamo. Dicha deducción no podrá exceder anualmente del valor equivalente a 1.000 UPAC. (Art. 119 E.T.)

El monto máximo a deducir por intereses es 1.200 UVT (aproximadamente \$29 millones).

Esta deducción es la única aplicable a contribuyentes con ingresos iguales o superiores a 4.600 UVT (aproximadamente \$102 millones), con la limitación del monto señalado anteriormente. (Artículos 387).

14) Deducción para asalariados por pagos de salud y educación.

El trabajador puede optar por deducir los intereses por préstamo para la adquisición de vivienda mencionado en la letra anterior, o bien deducir los pagos efectuados por concepto de salud y educación para él, su cónyuge y hasta dos hijos.

Respecto de los gastos de salud, puede deducir:

- Los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge y hasta dos hijos.
- Los pagos efectuados por seguros de salud, expedidos por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Financiera, con la misma limitación del numeral anterior.

Respecto de los gastos de educación, son deducibles:

- Los pagos efectuados, por educación preescolar, primaria, secundaria y superior, a establecimientos educativos debidamente reconocidos por el ICFES o por la autoridad oficial correspondiente.
- Los programas técnicos y de educación para el trabajo y el desarrollo humano debidamente acreditados.

Estas deducciones aplican sólo a los asalariados con ingresos anuales inferiores a 4.600 UVT (aproximadamente \$102 millones). (Art. 387 del ET)

Las deducciones por educación y salud no pueden exceder del 15 de los ingresos procedentes de la relación laboral.

15) Deducción de los aportes a título de cesantía

Los aportes realizados por los partícipes independientes a título de cesantías en 2009, serán deducibles de la renta hasta la suma de 2.500 UVT (\$59.408.000), sin que excedan de un doceavo del ingreso gravable del año 2009. (Art. 126-1 E.T., Dcto. 4715 de 2005; Resolución N° 01063 de 2008 UVT año 2009, \$23.763)

4. Créditos (Descuentos) tributarios

Por principio general, los descuentos tributarios en ningún caso pueden exceder del impuesto básico de renta; por tanto, no pueden generar saldo a favor.

El impuesto de renta después de descuentos tributarios, no puede ser inferior al 75 del impuesto calculado por el sistema de renta presuntiva antes de descuentos; vale decir, que como mínimo debe determinarse un impuesto neto de renta mínimo.

El límite del anterior no será aplicable a las inversiones de que trata el artículo 5º de la Ley 218 de 1995, ni a las rentas exentas.

1) Descuento tributario por inversión de sociedades agropecuarias.

Los contribuyentes que inviertan en acciones que se coticen en bolsa, en empresas exclusivamente agropecuarias, en las que la propiedad accionaria esté altamente democratizada, tendrán derecho a descontar del impuesto el valor de la inversión realizada, sin que exceda del 1 de la renta líquida gravable del año gravable por el cual se realice la inversión. Este descuento procederá siempre que el contribuyente mantenga la inversión por un término no inferior a dos años. (Art. 249 E.T., Dcto. 667 de 2007)

2) Descuento tributario para las empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto y alcantarillado.

Las empresas de acueducto y alcantarillado pueden pedir un descuento equivalente al 40 del valor de la inversión que realicen en el respectivo año gravable, en empresas de acueducto y alcantarillado del orden regional diferentes a la empresa beneficiaria del descuento, sin exceder del cincuenta por ciento 50 del impuesto neto de renta del respectivo período, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento. (Art. 104 Ley 788 de 2002; Dcto. 912 de 2003)

3) Descuento por impuestos pagados en el exterior

Los contribuyentes nacionales que perciban rentas de fuente extranjera, sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del impuesto sobre la renta en Colombia, el impuesto pagado en el extranjero sobre esas mismas rentas, siempre que el descuento no exceda del monto del impuesto que se deba pagar en Colombia por esas mismas rentas, cumpliendo los requisitos y condiciones señalados en el Art. 254 del Estatuto Tributario y sin perjuicio de lo allí previsto para los dividendos y participaciones.

Cuando se trate de dividendos o participaciones recibidos de sociedades domiciliadas en el exterior, tales dividendos o participaciones darán lugar a un descuento tributario en el impuesto sobre la renta, equivalente al resultado de

multiplicar el monto de los dividendos o participaciones, por la tarifa del impuesto sobre la renta a la que se hayan sometido las utilidades que los generaron en cabeza de la sociedad emisora. Cuando los dividendos hayan sido gravados en el país de origen, el descuento se incrementará en el monto de tal gravamen. En ningún caso este descuento podrá exceder el monto del impuesto sobre la renta generado en Colombia por tales dividendos. (Art. 254 E.T.)

Los contribuyentes nacionales del impuesto sobre la renta que perciban rentas de fuente extranjera y que deban liquidar el impuesto por el sistema especial de renta presuntiva, pueden descontar el impuesto pagado en el exterior. (Concepto 065231 del 13 de agosto de 2009)

5) Descuento para las empresas colombianas de transporte internacional

Las empresas colombianas dedicadas al transporte marítimo y aéreo pueden descontar del impuesto sobre la renta un porcentaje equivalente a la proporción del total de ingresos que representen los obtenidos por transporte internacional. (Art. 256 E.T.)

6) Descuento del IVA en la importación de maquinaria pesada para industrias básicas

El IVA pagado por el importador, en las importaciones de maquinaria pesada para industrias básicas, entendiéndose por industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno, podrá descontarse del impuesto a la renta a su cargo, correspondiente al período gravable en el que se haya efectuado el pago y en los períodos siguientes. (Art. 258-2 E.T.)

5. Diferimientos

El principal diferimiento contemplado en el Estatuto Tributario es la depreciación acelerada. En efecto, como se verá más abajo, las vidas útiles para fines tributarios son bastante menores que las que comúnmente se utilizan en la contabilidad financiera.

La base para calcular la depreciación está constituida por el precio de adquisición, incluidos los impuestos a las ventas no solicitados como deducción o descuento tributario, los de aduana y de timbre, más las adiciones y gastos necesarios para ponerlo en condiciones de iniciar la prestación de un servicio normal.

La vida útil de los bienes depreciables se determina conforme a las normas que señale el reglamento, las cuales contemplan vidas útiles entre tres y veinticinco años, atendiendo a la actividad en que se utiliza el bien, a los turnos normales de la actividad respectiva, a la

calidad de mantenimiento disponible en el país y a las posibilidades de obsolescencia. (Art. 137 E.T.)

La vida útil de los bienes depreciables se determina así:

- Bienes inmuebles, incluidos los oleoductos: 20 años.
- Barcos, trenes, aviones, maquinaria, equipo y bienes muebles: 10 años.
- Vehículos automotores y computadores: 5 años.

Los activos fijos depreciables, adquiridos en el año gravable 2009, cuyo valor sea igual o inferior a 50 UVT (\$ 1.188.000), pueden depreciarse en el mismo año, sin consideración a la vida útil de los mismos.

De conformidad con el Artículo 134 del Estatuto Tributario, la depreciación se calcula por el sistema de línea recta, por el de reducción de saldos o por otro sistema de reconocido valor técnico autorizado por el Subdirector de Fiscalización Tributaria de la DIAN, o su delegado.

Cuando se utilice el sistema de depreciación de reducción de saldos, el valor de la depreciación correspondiente al último año de vida útil comprende el monto total del saldo pendiente por depreciar.