

# Fundamentos de la nueva tributación de personas naturales

GABRIEL VALLEJO HERNÁNDEZ

ÁNGELA CRUZ LASSO

## Introducción

El presente trabajo expone los principales elementos técnicos que sirvieron de base para el diagnóstico del impuesto sobre la renta de personas naturales, que sustentó la reforma tributaria de 2012. De esta manera, presenta el impacto que algunos tratamientos tributarios especiales tienen sobre los principios básicos del sistema tributario colombiano, como son la progresividad y la equidad.

Adicionalmente, el documento describe la manera como estas distorsiones fueron corregidas con la Ley 1607 de 2012.

El trabajo se divide en 4 secciones. En la primera se presentan los beneficios tributarios para personas naturales vigentes en la legislación hasta el año 2012. En la segunda parte se evalúan tres de los beneficios más utilizados: Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), aporte en los Fondos Voluntarios de Pensiones y los intereses de vivienda. En la tercera sección se analizan las distorsiones que se crean en el impuesto de renta a partir de impuestos como el IVA y el Patrimonio. La cuarta sección

presenta el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN– como un sistema alternativo de determinación del impuesto sobre la renta para las personas naturales.

## Tributación en el impuesto sobre la renta de Personas Naturales

El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad<sup>1</sup>.

El principio de equidad tributaria se relaciona directamente con igualdad. Este principio opera en dos vías. La equidad horizontal, que significa que a igual base gravable, igual carga impositiva, y la equidad vertical, que significa que a mayor base gravable, mayor carga impositiva.

El principio de eficiencia tributaria obedece a la relación entre los ingresos tributarios recaudados y los recursos necesarios para obtenerlos. El tributo es eficiente cuando su recaudo se hace a un costo razonable.

La progresividad tributaria se refiere a la distribución de la carga tributaria según la capacidad contributiva de quienes están obligados al pago del tributo. Niveles de ingresos superiores deben pagar en térmi-

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 363.

nos proporcionales más que los ingresos inferiores<sup>2</sup>.

Los escenarios que forja la legislación tributaria para que las personas naturales accedan a determinados beneficios tributarios en relación con su ingreso conllevan en algunos casos a distorsiones del principio de equidad tanto horizontal como vertical, así como a la pérdida de la progresividad con la que originalmente se crea el tributo.

Este documento explora el impacto que los aportes a pensiones voluntarias, el ahorro en cuentas AFC, los aportes a salud prepagada, como mecanismos de ahorro tienen en los niveles de ingresos más altos, permitiendo a quienes tienen mayor capacidad de ahorro disminuir su base gravable y pagar su impuesto con menores tarifas.

En un estudio realizado por la DIAN (Ávila J. y Cruz A., 2011), se estimó que si un contribuyente accediera a todos los beneficios tributarios permitidos por ley, sólo pagaría impuesto de renta a partir de 14 salarios mínimos (cerca de \$8.250.000 pesos mensuales -año 2013).

La propuesta realizada por la DIAN y que se materializó en la Ley 1607 de 2012, bus-

có corregir estas distorsiones y hacer que el impuesto sobre la renta sea más progresivo y más equitativo para las personas naturales. El análisis se elaboró con la información de las declaraciones de renta y de las retenciones en la fuente de personas naturales y permitió establecer patrones de comportamiento para este grupo de contribuyentes.

### ***1. Tributación en el impuesto sobre la renta antes de la reforma de 2012***

Para las personas naturales obligadas a tributar, bien sea a través de retención en la fuente o por declaración, la legislación tributaria estipulaba una serie de beneficios<sup>3</sup>. Aquí se presentan los principales:

#### *Ingresos no constitutivos de renta*

- Aportes a fondos de pensiones, jubilación o invalidez.
- Aportes voluntarios a pensiones hasta una suma que adicionada al valor de los aportes obligatorios no exceda el 30% del ingreso laboral o ingreso tributario del año y que estos permanezcan en el fondo

<sup>2</sup> El principio de progresividad está unido a la equidad vertical. En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-419 de 1995, explicó que “el principio de progresividad se deduce del principio de equidad vertical, puesto que aquél permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados”. Y en la Sentencia C-643 de 2002 expuso: “el principio de progresividad compensa la insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente (...)” (Torres Romero, Urias, s.f.).

<sup>3</sup> Estos beneficios se mantienen en la nueva legislación pero cambian las condiciones en las que se aplican.

mínimo 5 años o se utilicen para compra de vivienda<sup>4</sup>.

- Ahorro para el Fomento a la Construcción o cuentas AFC, hasta el 30% del ingreso (sumado los aportes a pensión obligatoria y/o pensión voluntaria), siempre y cuando los recursos se inviertan en créditos hipotecarios o cartera originada en la adquisición de vivienda, o hasta que transcurran 5 años de permanencia en la cuenta.

#### *Otros costos y deducciones*

- Deducción del 25% del Gravamen a los Movimientos Financieros, independientemente de que tenga o no relación de causalidad con la actividad económica del contribuyente. Con la Ley 1430 de 2010, se incrementó a 50% esta deducción a partir del año gravable 2013.
- Intereses pagados en el año por préstamos para adquisición de vivienda. La deducción no podrá exceder anualmente de 1.200 UVT (\$ 31.258.800 año 2012) o 100 UVT mensuales (\$ 2.604.900 año 2012).
- Aportes obligatorios a salud<sup>5</sup>.
- Para los asalariados, con ingresos inferiores a 4.600 UVT (\$119.825.400 año 2012), podrían optar por deducir:
  - Pagos por salud (medicina prepagada - seguros de salud) y educación, cuyo

valor no supere el 15% de los ingresos gravados, que impliquen protección del trabajador, su cónyuge y hasta dos hijos, o

- Intereses de préstamos para adquisición de vivienda hasta por 1.200 UVT.

#### *Rentas exentas laborales*

- Cesantías e intereses sobre cesantías. Son exentas el 100% para trabajadores con ingresos laborales mensuales (promedio de los últimos 6 meses) inferiores a 350 UVT (\$9.117.150 año 2012); para ingresos superiores, la exención aplica gradualmente<sup>6</sup>.
- 25% de los pagos laborales, limitado mensualmente a 240 UVT (\$6.251.760 año 2012).

#### *Mínimo para tributar*

- Las primeras 1.090 UVT (\$28.393.410 año 2012) tienen tarifa 0%, esto para los que presentan declaración de renta. Para retención en la fuente la tarifa 0% es para las primeras 95 UVT (\$2.474.622 año 2012). De este listado cabe destacar los denominados beneficios generales, que son aquellos a los que acceden todos los contribuyentes sin realizar trámite alguno. Estos corresponden a los aportes obligatorios a pensión y salud, la exención de cesantías y, en el caso de

<sup>4</sup>Según el Parágrafo 3 del Artículo 126 del Estatuto Tributario, el cual fue adicionado por la Ley 1111 de 2006.

<sup>5</sup> Establecido en los artículos 3 y 4 del Decreto 2271 de 2009.

<sup>6</sup> Artículo 206 del Estatuto Tributario. Para el caso de trabajadores independientes, el Decreto Extraordinario 663 de 1993, en el artículo 164 establece. “**Artículo 164. Relación de los fondos de cesantías con sus afiliados.** (...) 3. Montos máximos de cotización. El monto total de las cotizaciones voluntarias que efectúe un afiliado independiente no podrá ser superior, en ningún tiempo, a la cuantía que establezca como exenta la legislación tributaria, o a una doceava parte de los ingresos obtenidos en el año inmediatamente anterior, si ésta fuere mayor (...).”

los asalariados, el 25% de renta exenta. De la misma forma, todas las personas naturales tienen derecho a la tarifa 0% para los ingresos por debajo del mínimo para tributar.

Por otra parte, otros beneficios solo pueden ser aplicados por aquellas personas que puedan acceder a algunos mecanismos de ahorro. Así, los aportes voluntarios a pensiones, las cuentas AFC, los aportes a medicina prepagada y los intereses de vivienda son primordialmente utilizados por contribuyentes con capacidad de ahorro suficiente, que tienen los medios para comprar vivienda o la forma de mejorar su servicio de salud. En todos estos casos, invertir en estos aspectos se convierte en una opción del contribuyente no solo de mejorar su nivel de vida sino para pagar menos tributos.

La Gráfica 1 muestra cómo es la tributación para el total de personas naturales

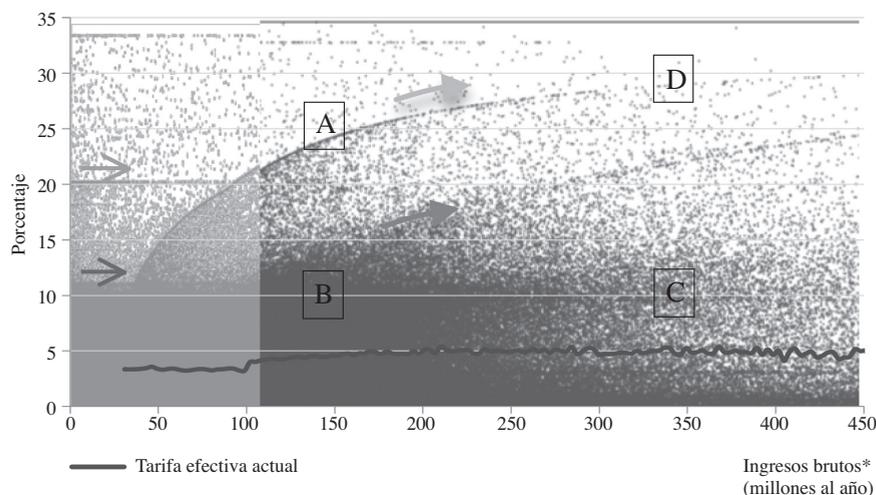
obligadas a pagar el impuesto sobre la renta, ya sea a través de la declaración o de la retención en la fuente. Cada punto en esta gráfica corresponde a uno de los más de cuatro millones de contribuyentes. En promedio, las personas naturales tributan a una tarifa efectiva de 5%, distribuidas en patrones de conducta claramente diferenciados.

La curva superior refleja el comportamiento normal de la tributación con los rangos de tarifas establecidos (0%, 19%, 28% y 33%).

El denso grupo de bajos ingresos con tarifas de hasta el 10%. Incluye a todas las personas que contribuyen vía retención en la fuente y que en la mayoría de los casos no presentan declaración porque no cumplen los requisitos para hacerlo. Para estos contribuyentes la retención se convierte en el impuesto y en muchos casos pagarán más del 5%<sup>7</sup>.

### Gráfica 1.

#### Tarifas efectivas Impuesto de renta Personas Naturales



\* Ingresos brutos = ingresos brutos – salud obligatoria – pensión obligatoria

Fuente: DIAN - 2011

<sup>7</sup> El esquema actual de retención basado en conceptos no tiene en cuenta los ingresos totales del contribuyente por lo que en algunos casos puede llegar a ser del 11% para todos los niveles de ingreso.

El área inferior a la tarifa del 20%, limitada alrededor de los \$100 millones de renta gravable, se explica por las rentas provenientes de ganancias ocasionales<sup>8</sup>. La tarifa del 20% se aplica a los ingresos por ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares. La tarifa para las demás ganancias ocasionales para personas naturales está determinada por la tabla del artículo 241 del E.T.

El área por encima de la tarifa del 20% y de la curva general. El límite de estas tarifas está alrededor del 33% y corresponde a la tarifa del impuesto sobre la renta para personas naturales extranjeras sin residencia en el país<sup>9</sup>. Adicionalmente, los contribuyentes que están en el intermedio de esta área obedecen, por una parte, a errores en la información (ya sea en las declaraciones de renta o en la información exógena) y, por otra, a variaciones en la tarifa por efecto de las aproximaciones a múltiplos de mil.

Finalmente, el grupo definido por la curva inferior y que constituye la zona de interés para la administración tributaria. En esta zona se encuentran las personas que están tributando por debajo de la regla general. Gran parte de estos comportamientos obedecen al uso de los diferentes beneficios tributarios que permite la ley.

Este último grupo rompe el esquema general de tributación de las personas naturales distorsionando los principios de equidad y progresividad. Es así como comparando la tributación de los puntos A, B, C y D en la gráfica se tiene que los contribuyentes A

y B tienen el mismo nivel de ingresos; sin embargo, A paga una mayor tarifa que B (la tarifa de A es 25% y la tarifa de B es 10%) demostrando la inequidad horizontal.

De la misma forma, los contribuyentes B y C tienen diferente nivel de ingreso, siendo mayor el ingreso de C; sin embargo, tributan a la misma tarifa (10%), demostrando inequidad vertical y pérdida de progresividad.

Por último, la comparación entre los contribuyentes A y C demuestra ausencia tanto de equidad vertical como horizontal, así como pérdida de progresividad, ya que con un ingreso menor A tributa a una tarifa mayor que C.

En un sistema impositivo que preserve los principios tributarios y se oriente a mejorar la distribución del ingreso y disminuir los índices de desigualdad, la relación debería ser del tipo A y D, donde los contribuyentes con mayor ingreso tributan más que los de menor ingreso.

## ***2. Análisis de beneficios tributarios no generales***

Los tres principales beneficios tributarios que más afectan la base gravable y por tanto los más utilizados como estrategia de planeación tributaria por los contribuyentes son las pensiones voluntarias, las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC) y los intereses de vivienda, cuyo efecto se duplica cuando se utiliza conjuntamente con las cuentas AFC o pensiones voluntarias<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Título III del Estatuto Tributario, artículos 299 a 318.

<sup>9</sup> Artículo 247 del Estatuto Tributario.

<sup>10</sup> En Ávila y Cruz (2011: 45) se establece que “En la práctica se trata de un mismo hecho económico en el que concurren dos beneficios tributarios. Un trabajador destina una parte de su ingreso

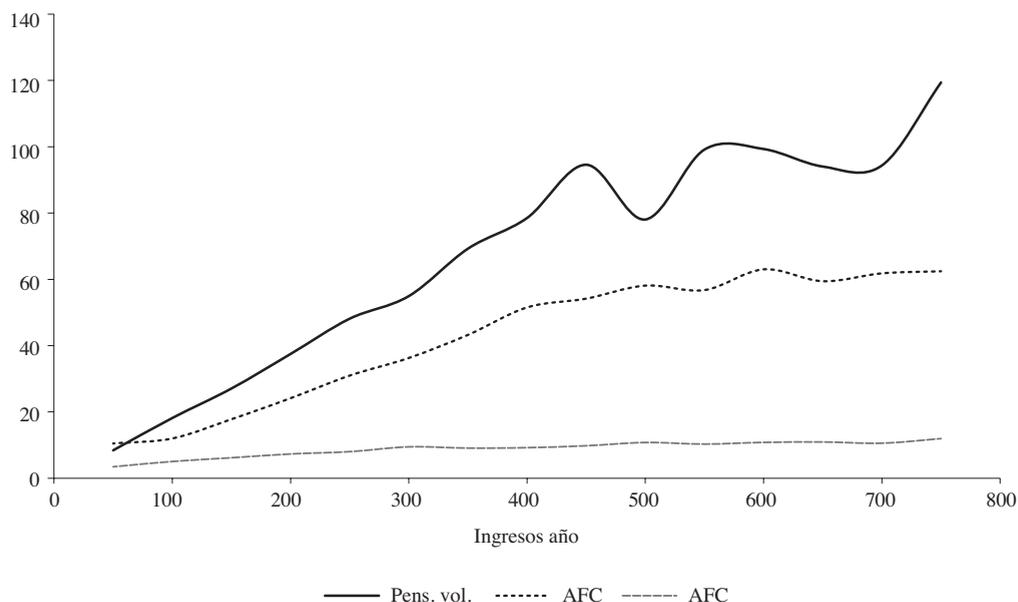
En la Gráfica 2 se presenta el comportamiento de los aportes realizados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta en las cuentas AFC, en los fondos de pensiones voluntarias y en intereses de vivienda.

En general, es evidente que a medida que aumenta el ingreso aumenta la cantidad de dinero canalizado a través de este tipo de cuentas. Así, como era de esperarse, cuando se incrementan los ingresos se incrementa también la capacidad de ahorro de las personas.

Los mayores aportes se realizan a los fondos de pensiones, llegando incluso a 120 millones de pesos al año para los niveles de ingreso más altos. Les siguen las cuentas AFC, con niveles de hasta \$100 millones al año. Los intereses de vivienda no sobrepasan los \$20 millones anuales, aunque el límite máximo para deducir en el año 2011 era de \$30.158.000, probablemente debido a que este rubro depende no solo de los ingresos sino también del valor de la vivienda, del plazo del crédito y del número de cuotas pendientes.

### Gráfica 2.

*Aportes de los contribuyentes en Cuentas AFC, FPV e Intereses de Vivienda por rango de ingresos. Cifras en millones de pesos – Año 2011*



Fuente: Información Exógena y Declaraciones de renta – DIAN.

laboral (alrededor del 24%) al ahorro en cuentas especiales orientadas a fomentar la construcción y contra estos fondos gira mensualmente el pago por la cuota de una vivienda adquirida a crédito. El ahorro se considera ingreso no gravable y los intereses incluidos dentro de la cuota son deducibles de los ingresos laborales gravados”.

Cuando este análisis se hace no sobre valores absolutos, como en la Gráfica 2, sino como porcentaje del ingreso, el panorama cambia. En la Gráfica 3 se observa que se siguen manteniendo los aportes a fondos voluntarios en pensiones como los de mayor nivel, pero la relación de este ahorro como porcentaje de ingreso es decreciente en los ingresos altos, llegando incluso a niveles inferiores comparado con los grupos de ingreso bajo; así, los niveles de ingresos hasta \$450 millones al año ahorran entre el 17% y el 21% en pensiones voluntarias, mientras los ingresos superiores a \$500 millones están entre el 16% y el 12% de sus ingresos.

En las cuentas AFC ocurre algo similar. Hasta los \$400 millones de ingresos, el ahorro en promedio es del 12% de los ingresos, pero la participación desciende a medida que se incrementan los niveles de ingreso, siendo el ahorro en promedio inferior al 10% en los últimos rangos<sup>11</sup>.

El límite que establece la ley es del 30% del ingreso para la suma del monto de las cuentas AFC y los aportes a pensiones (obligatorio y voluntario). Así que si el aporte obligatorio a pensiones es 4% o 12% (para

asalariados o independientes respectivamente), el margen de ahorro máximo en estos casos sería entre 26% y 18% dependiendo del tipo de contribuyente. Cuando se analiza aisladamente la participación en fondo de pensión voluntaria o cuentas AFC, el porcentaje promedio está por debajo del máximo permitido por la ley.

El comportamiento en los intereses de vivienda es igualmente decreciente, sólo que en este caso la participación en los ingresos es en promedio del 2,5%.

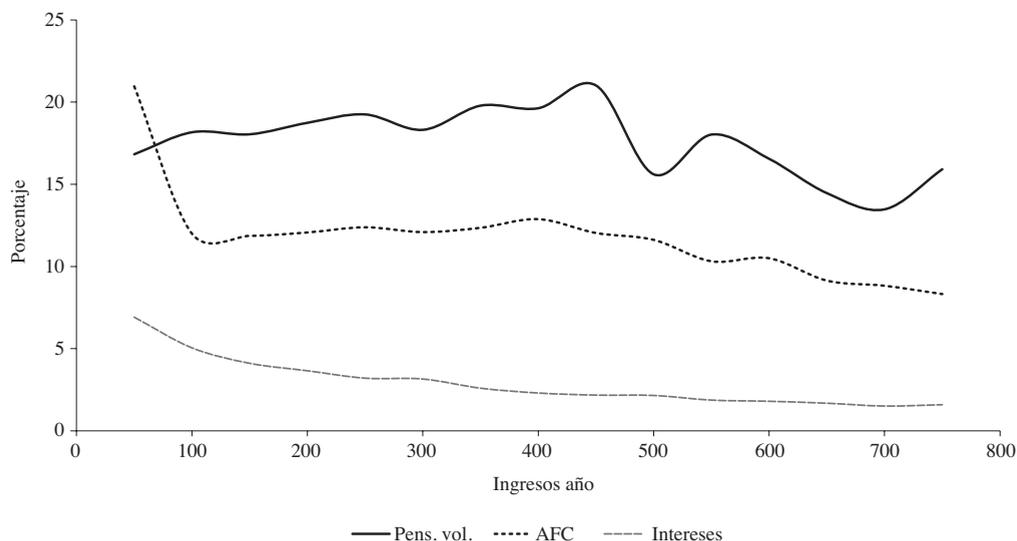
La gráfica 3 da cuenta del comportamiento de las personas que usan estos mecanismos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que buena parte de la población no lo hace.

En la Gráfica 4 se analiza el porcentaje de ahorro sobre el ingreso por percentiles de población. El 50% de los declarantes no alcanza a ahorrar el 5% de sus ingresos, mientras que el 75% de este universo apenas alcanza a usar alguno de estos mecanismos con el 10% de sus ingresos. Lo anterior refuerza el argumento de que los beneficios están focalizados en grupos de población, así el 75% de los declarantes de renta ahorra en promedio 10% y el 25% restante está haciendo un uso más extensivo de los bene-

<sup>11</sup> El estudio “El ahorro de los hogares en Colombia” del Banco de la República establece que “La relación del ahorro de los hogares con la variable ingreso, está directamente vinculada con la hipótesis del ciclo de vida. Esta hipótesis, originalmente formulada por Modigliani y Brumberg (1954), plantea que los individuos y los hogares distribuyen el consumo a lo largo de la vida. Así, la decisión de ahorrar es una función de las ganancias a lo largo de la vida y de la etapa alcanzada en el ciclo de ganancias. En este sentido, los hogares tendrán ahorros negativos y bajos niveles de ingreso en las primeras etapas del ciclo de vida, ahorros positivos durante los años productivos y nuevamente ahorros negativos en el periodo de jubilación. Adicionalmente, con base en la teoría tradicional Keynesiana, también se puede afirmar que la relación del ahorro de los hogares con el ingreso per cápita está asociada con la propensión marginal a ahorrar. En este sentido, la tasa de ahorro es menor para ingresos bajos en comparación con ingreso más altos. “...Sin embargo la tasa no continúa creciendo linealmente a medida que el ingreso per cápita aumenta.... Existe alguna evidencia que esta comienza a caer para niveles muy altos de ingreso” (Hussein and Thirwall, 1999, pp. 3)” (Melo, Zárate y Téllez, 2006: 14-15).

## Gráfica 3

Participación de aportes de los contribuyentes en Cuentas AFC, Fondo de Pensión Voluntaria e Intereses de Vivienda por rango de ingresos  
Cifras en millones de pesos – Año 2011



Fuente: Información Exógena y Declaraciones de renta – DIAN.

ficios, llegando en el percentil 99 a niveles cercanos al 30% del ingreso.

En general se observa que cuando el ahorro va acompañado de un beneficio tributario, como ocurre en estos casos, este se convierte en un subsidio por parte del Estado, en proporción igual a la tarifa de renta que le corresponde al contribuyente según su nivel de ingresos. Independientemente de la relación en términos absolutos o relativos de los ingresos y el ahorro, cuando el beneficio no garantiza que toda la población puede acogerse a él, el sistema de beneficios tributarios se convierte en un factor de distorsión del principio de progresividad.

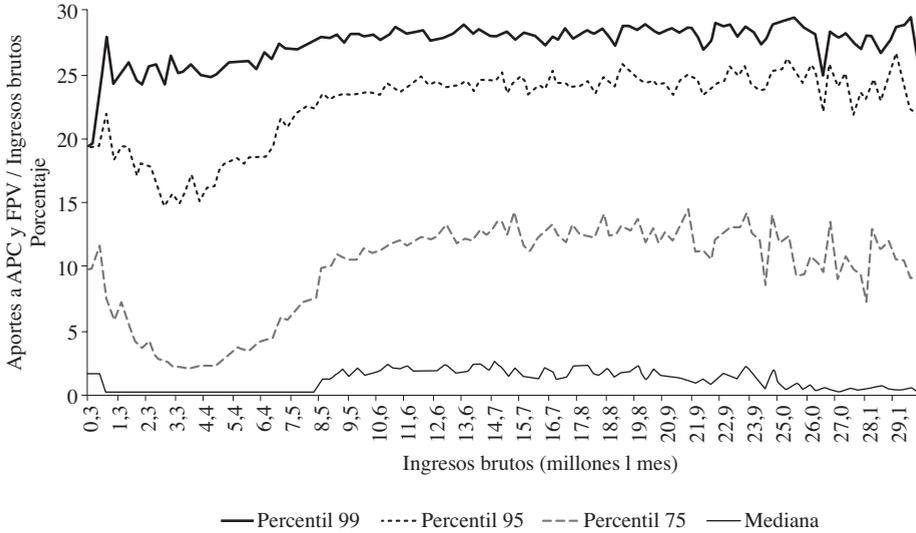
De esta manera, las consecuencias tributarias en términos porcentuales favorecen más a los contribuyentes de más altos ingresos, ya que su tarifa en el impuesto de renta es mayor. Así por ejemplo, si una

persona con un ingreso de \$10.000 ahorra el 20% de su ingreso en una cuenta AFC o fondo de pensiones voluntarias y su tarifa de renta es 19%, el beneficio tributario final de este contribuyente corresponde al 19% de su ahorro. Una segunda persona con un ingreso de \$100.000 que ahorra el 10% de su ingreso, con una tarifa de impuesto del 33%, tendrá un alivio tributario del 33% de su ahorro. En términos porcentuales, este esquema tributario beneficia en mayor valor a los contribuyentes con más altos ingresos, ya que su tarifa de renta es mayor. De la misma forma, una persona con ingresos altos puede reducir su base gravable y pasar de un rango de tarifa superior a uno inferior, alterando el principio de equidad.

Por otra parte, es importante entender la cobertura actual del mercado de las cuentas AFC y los fondos de pensiones voluntarias

### Gráfica 4

Porcentaje de ingresos que declarantes ahorran en AFC o FPV



Fuente: Información exógena – declaraciones de renta – DIAN (2012).

dentro de su actual población objetivo: los contribuyentes. De esta forma se puede establecer el espacio de crecimiento que aún tiene este tipo de mecanismos, sin deteriorar la base gravable.

La Gráfica 5 representa el porcentaje de declarantes de impuesto sobre la renta que ahorran en fondos de pensiones voluntarias (FPV) o en cuentas AFC, por grupos de ingresos.

Entre \$2,5 millones y \$10 millones de ingresos mensuales, el porcentaje de personas que ahorran en estas cuentas aumenta con los ingresos, desde 5% hasta 19%. Entre los \$9 millones y \$15 millones la cobertura alcanza su máximo alrededor del 19% de los declarantes. A partir de los \$20 millones de ingresos mensuales, el número de declarantes que ahorra en estas cuentas empieza a descender, presentando variaciones entre el 15% y el 10% de cobertura.

En general, el 12% de los declarantes de impuesto sobre la renta en Colombia

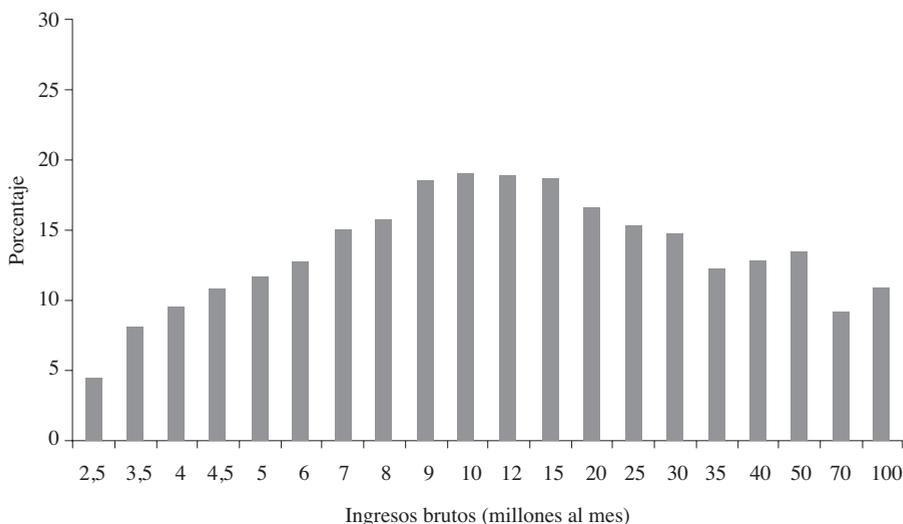
utilizan las cuentas AFC o los FPV, este porcentaje determina un cubrimiento muy bajo de estas formas de ahorro. El mercado no cubierto deja entrever que no todas las personas están en capacidad de ahorrar, incluso si el ahorro representa un alivio tributario, o que las personas están prefiriendo mecanismos más rentables de ahorro en el mercado.

### 3. Distorsiones en la tributación de Personas Naturales Cuenta Propia a partir de otros impuestos

En esta sección se presenta el comportamiento que registran las Personas Naturales Cuenta Propia declarantes del impuesto sobre la renta. Los análisis se realizan a partir de la relación entre los costos y los ingresos registrados en la información exógena y en las declaraciones de renta, por rangos de ingresos brutos.

## Gráfica 5

Porcentaje de declarantes que ahorran en AFC o FPV



Fuente: Información exógena – declaraciones de renta – DIAN (2012).

### 3.1. Relación entre costos e ingresos brutos

Los costos se definen como los egresos que pueden imputarse en la producción de un bien o en la prestación de un servicio de manera directa o indirecta, y las deducciones, como los gastos indispensables dentro de la actividad productora de renta. Para ser aceptados dentro de las declaraciones tributarias deben estar respaldados por una factura o un documento equivalente según los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario.

La Gráfica 6 muestra la tendencia, para todos los sectores de la economía en los que tributan las personas naturales, de la relación entre los costos y los ingresos.

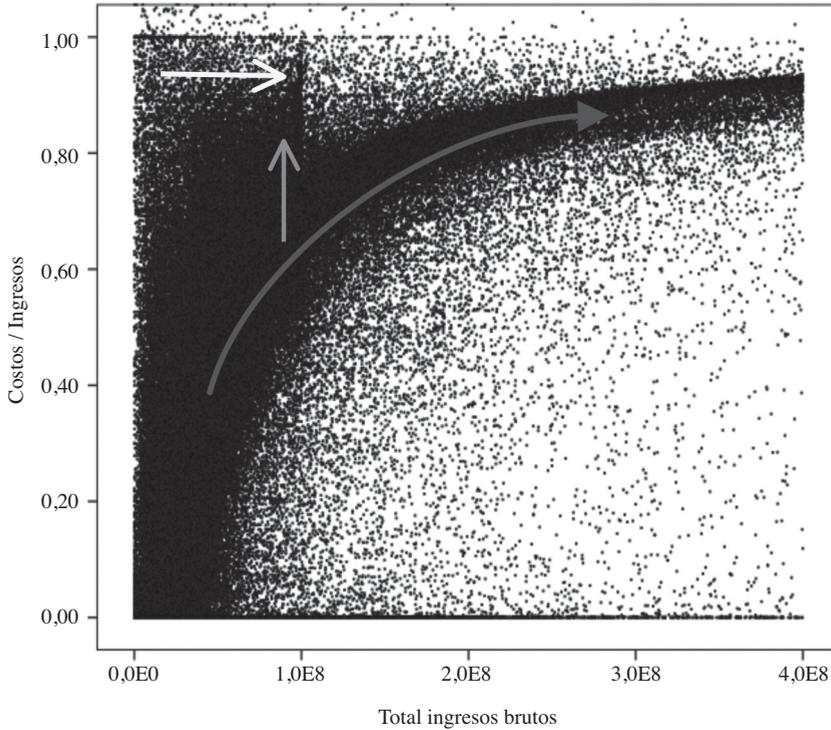
Sobresalen tres patrones claramente diferenciados:

El primero, donde se enmarca el mayor número de declarantes, muestra una dispersión general en la que a distintos niveles de ingreso corresponden varios niveles de costos, aunque presenta una relación ascendente leve. Este es el comportamiento estándar que se espera que se modele en la relación costos/ingresos.

El segundo, resaltado por un corte vertical cerca de \$100 millones de ingresos brutos, coincide con el límite de ingresos que establece la legislación tributaria para pertenecer al régimen común (facturación de IVA) o simplificado (no facturación de IVA)<sup>12</sup> que para el año 2011 equivale a \$100.528.000. El gráfico permite observar cómo muchos contribuyentes tienden a no sobrepasar el límite establecido con el objetivo de no contraer las obligaciones que conlleva pertenecer al régimen común.

<sup>12</sup> Artículo 499 del Estatuto Tributario.

*Gráfica 6*  
*Relación Costos – Ingresos para todos los Sectores Económicos*  
*Personas Naturales Cuenta Propia*



\* En los costos se incluyen también las deducciones.

Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

Finalmente, el grupo de contribuyentes que, con una parte claramente marcada, mantienen una relación entre costos e ingresos que va entre el 80% y el 100%.

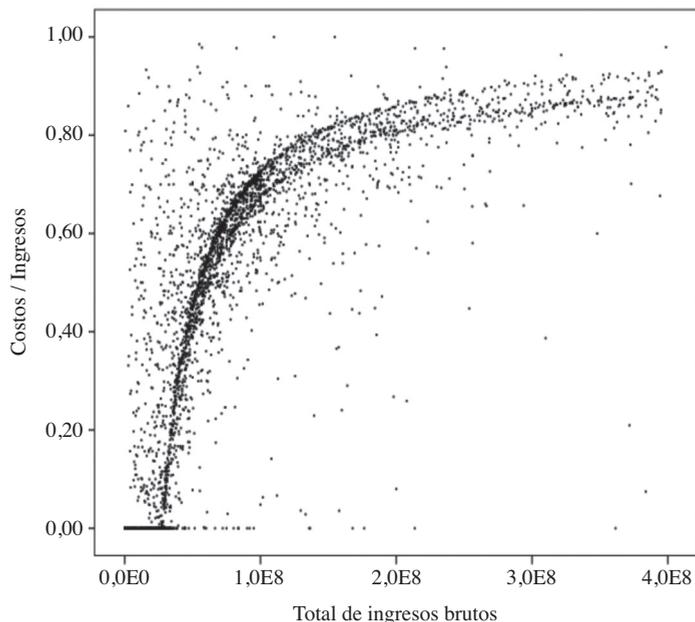
Los dos últimos grupos son los que describen patrones claros de comportamiento que responden a la estructura tributaria hasta el año 2012. Si bien algunos contribuyentes pueden justificar este comportamiento según su ciclo de vida de producción o nivel de rentabilidad de la actividad económica, otros, en cambio, deben ser revisados a profundidad para establecer las causas de dicho comportamiento.

Cuando el análisis se hace por sector económico se presentan algunas particularidades. Un ejemplo claro es el Sector de Construcción (Gráfica 7) que presenta dos tendencias claras: una relación marcada alrededor del 90% y otra más cercana al 80%.

Las dos trayectorias del Sector Construcción se explican por el tratamiento tributario que da la legislación para los costos de algunos contratos de este sector.

En efecto, el artículo 87 del Estatuto Tributario establece que cuando se trate de contratos de construcción de bienes inmuebles y obras civiles ejecutados por arquitectos

Gráfica 7  
Relación Costos Ingresos Sector Construcción



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

o ingenieros contratistas, el límite de los costos y deducciones imputables a esta actividad será del 90%, con la condición de llevar libros de contabilidad registrados en la Cámara de Comercio o en la DIAN. Este límite no se aplica cuando el contribuyente facture la totalidad de sus operaciones y sus ingresos se hayan sometido a retención en la fuente; en este caso, se aceptarán los costos y deducciones que procedan legalmente.

Así, a medida que aumenta el ingreso los contribuyentes tienden a llevar al límite el porcentaje de costos permitidos por ley, de tal forma que les permita disminuir al máximo su base gravable y por ende también el rango de la tarifa.

Por otra parte, en este, como en los demás sectores, se aplica el artículo 82 del Estatuto Tributario<sup>13</sup> sobre la determinación de costos, que dispone la estimación en 75%

<sup>13</sup> Estatuto Tributario. “**Artículo 82. Determinación de costos estimados y presuntos.** Cuando existen indicios de que el costo informado por el contribuyente no es real o cuando no se conozca el costo de los activos enajenados ni sea posible su determinación mediante pruebas directas, tales como las declaraciones de renta del contribuyente o de terceros, la contabilidad o los comprobantes internos o externos, el funcionario que esté adelantando el proceso de fiscalización respectivo, puede fijar un costo acorde con los incurridos durante el año o período gravable por otras personas que hayan desarrollado la misma actividad del contribuyente, o hayan hecho operaciones similares de enajenación de activos, atendiendo a los datos estadísticos producidos por

del valor de la enajenación. Este hecho incentiva a los contribuyentes a registrar en su contabilidad este límite estimado.

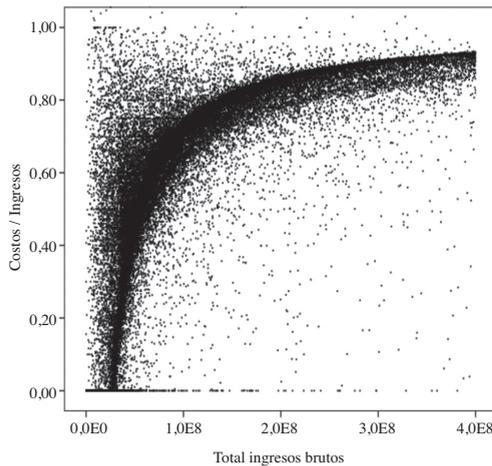
Estas conductas representadas por este tipo de patrón se presentan también en los sectores Agropecuario (Gráfica 8) y Transporte y Comunicaciones (Gráfica 9).

En particular para el Agropecuario, la legislación tributaria establece algunos tratamientos diferenciales, que pueden explicar en parte la dispersión que se observa en este sector. Por ejemplo, en plantaciones

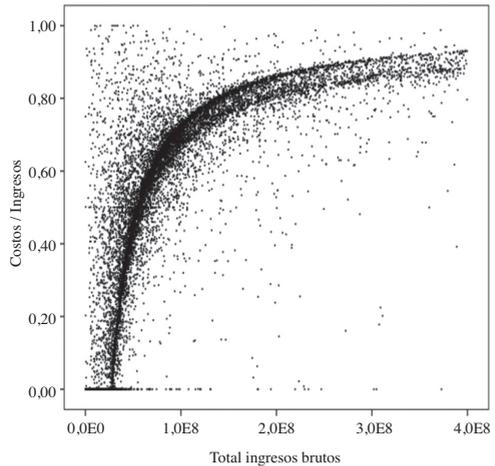
de reforestación se presume que los costos y deducciones inherentes a la explotación equivalen al 80% del valor de venta, sujeto a algunas condiciones (Artículo 83 del E.T.)<sup>14</sup>.

La Gráfica 10 del Sector Financiero muestra un comportamiento con dos patrones. Una curva superior, que mantiene un recorrido constante, y una curva inferior, que termina alrededor de los \$120 millones de ingresos. La tendencia inferior se puede explicar por el límite que establece el artículo 87 del E.T. donde los costos y deducciones de los profe-

*Gráfica 8  
Relación Costos Ingresos Sector  
Agropecuario, Silvicultura y Pesca*



*Gráfica 9  
Relación Costos Ingresos Sector  
Transporte, Almacenamiento y  
Comunicaciones*



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

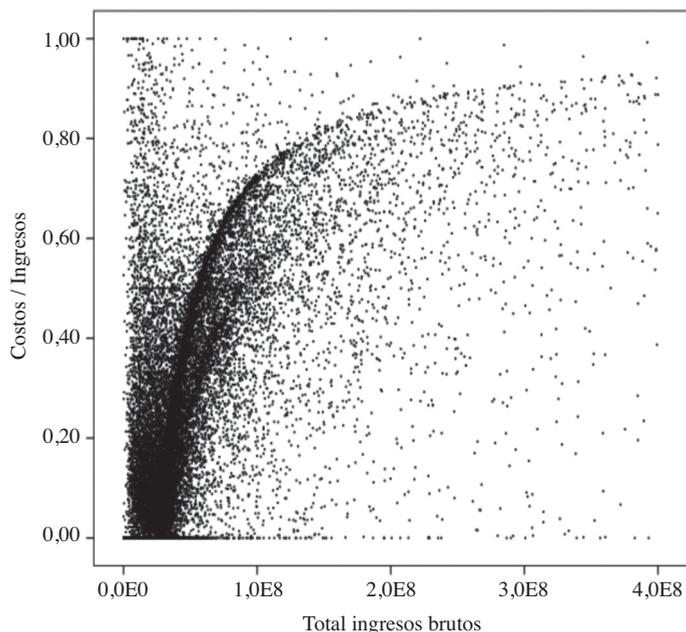
la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Industria y Comercio, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueran aplicables.

Su aplicación y discusión se hará dentro del mismo proceso.

Si lo dispuesto en este artículo no resultare posible, se estimará el costo en el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la respectiva enajenación, sin perjuicio de las sanciones que se impongan por inexactitud de la declaración de renta o por no llevar debidamente los libros de contabilidad”.

<sup>14</sup> Otros tratamientos para el Sector Agropecuario están definidos en los artículos 92, 94, 150, 157 y 158 del Estatuto Tributario.

Gráfica 10  
Relación Costos Ingresos Sector Financiero



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

sionales independientes y de los comisionistas no podrán exceder el 50% de sus ingresos.

Los sectores de Manufactura, Comercio y Otros Servicios (gráficas 11, 12 y 13) presentan comportamientos análogos, con tendencias similares a las ya descritas en la Gráfica 6, que agrupa todos los sectores económicos.

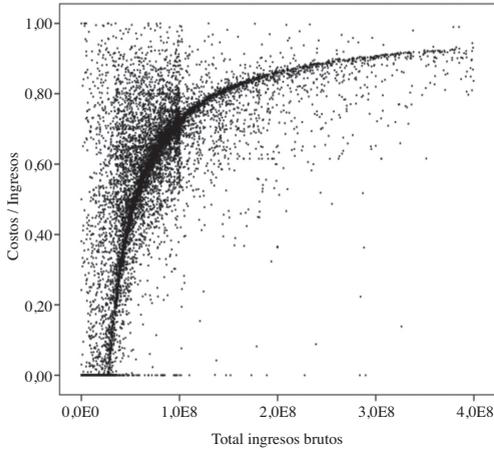
Estos tres sectores parecen resaltar el patrón que marca el límite de pertenencia al régimen común del impuesto al valor agregado (alrededor de \$100 millones de pesos). Los sectores de Comercio y Otros Servicios (que incluye básicamente servicios profesionales, como abogados, arquitectos, ingenieros) son de los más representativos (junto con Otras Clasificaciones) en términos de número de contribuyentes dentro de las personas naturales no asalariadas.

Es claro que en estos sectores existe un particular interés por eludir la pertenencia al régimen común del IVA. Es importante tener en cuenta que hay sectores en los que el IVA no es factor determinante ya que sus actividades productivas están excluidas o exentas, mientras que en sectores como el Comercio la mayor parte de la producción está gravada con IVA.

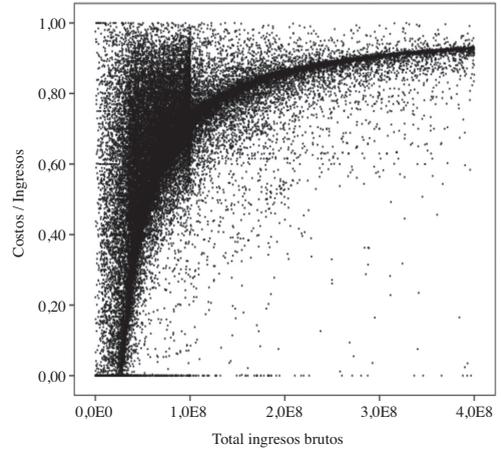
### 3.2. Impuesto de Patrimonio

Desde 2010 se estableció un nuevo Impuesto al Patrimonio en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En esta ocasión se extendió el impuesto a los patrimonios líquidos entre mil millones (\$1.000.000.000) y tres mil millones de

*Gráfica 11*  
*Relación Costos Ingresos Sector*  
*Manufactura*

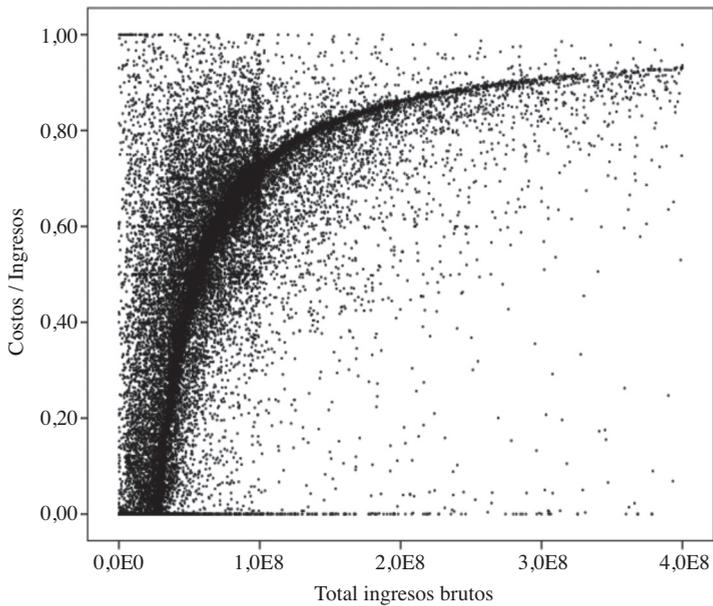


*Gráfica 12*  
*Relación Costos Ingresos Sector Comercio*



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

*Gráfica 13*  
*Relación Costos Ingresos Sector Otros Servicios*



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de renta año gravable 2011 – DIAN.

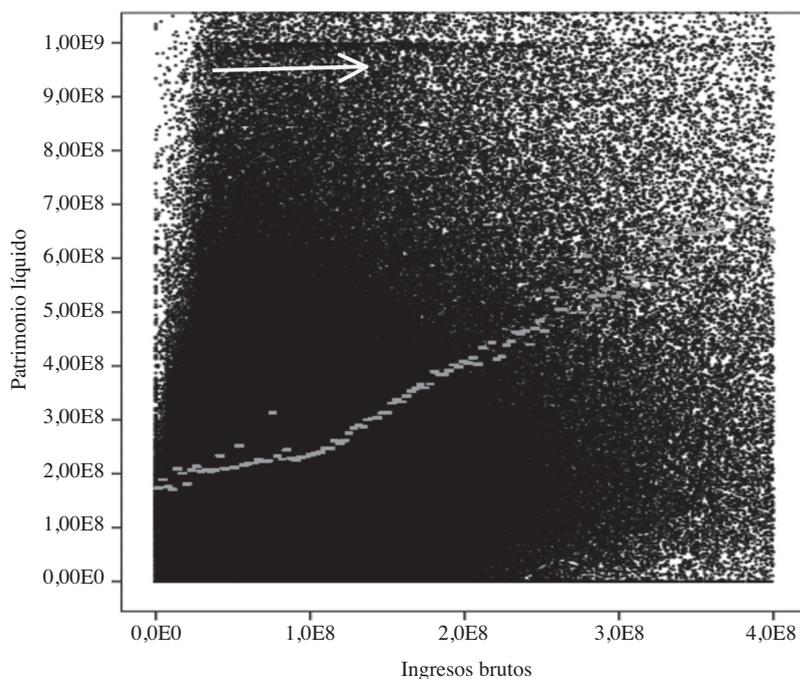
pesos (\$3.000.000.000) para las personas jurídicas y naturales declarantes de renta que posean esta riqueza al 1º de enero de 2011<sup>15</sup>.

La tarifa establecida es del 1,0% para patrimonios entre mil millones (\$1.000.000.000) y dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) y del 1,4% entre dos mil millones (\$2.000.000.000) y tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000), y se pagará en 8 cuotas iguales entre los años 2011 y 2014.

Los patrones de comportamiento que genera este nuevo impuesto se pueden ver en la Gráfica 14. Es claro que alrededor del límite para pagar el impuesto al patrimonio (\$1.000.000.000) se concentra un gran número de contribuyentes que tienden a registrar en sus declaraciones de renta del año 2010 patrimonios inferiores o muy cercanos pero menores al límite establecido para ser catalogados como contribuyentes del impuesto al patrimonio.

#### Gráfica 14

*Relación Patrimonio Líquido e Ingresos de Personas Naturales*  
Año gravable 2010 – Pesos



Fuente: Declaraciones de Impuesto Renta – DIAN.

<sup>15</sup> La Ley 1370 de 2009 crea el Impuesto al Patrimonio por el año 2011 para las riquezas superiores a \$3.000.000.000. Las tarifas fueron modificadas por la Ley 1430 de 2010, la cual estableció una tarifa de 2,4% para patrimonios entre tres mil millones (\$3.000.000.000) y cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) y de 4,8% para patrimonios superiores a cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). Este impuesto se paga en los años 2011, 2012, 2013 y 2014 en ocho cuotas.

## 4. Propuesta de un nuevo impuesto para las Personas Naturales - IMAN

### 4.1 Análisis general del IMAN a partir de tarifas efectivas

Análisis como los anteriores evidencian las distintas distorsiones que existen en el impuesto sobre la renta y hacen explícita la necesidad de corregirlas. La propuesta de este estudio se planteó en el Proyecto de Reforma Tributaria que culminó con la expedición de la Ley 1607 de 2012, en particular con la definición del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN<sup>16</sup>.

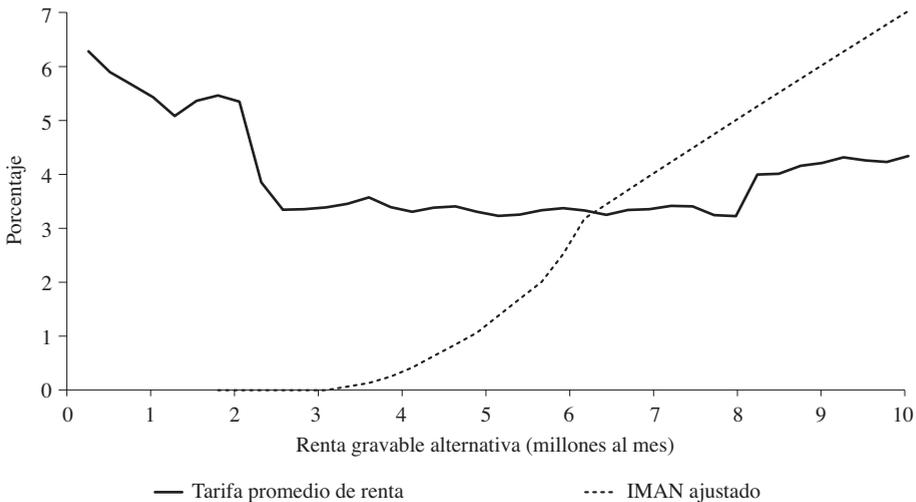
En este capítulo se presenta el análisis estadístico que sirvió de base a la propuesta del IMAN y al Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado –IMAS–.

El objetivo fundamental del IMAN es devolver los principios de equidad y progresividad a la tarifa efectiva del impuesto de renta para personas naturales sin eliminar beneficios que habían sido creados para promover la construcción y el ahorro para la vejez.

En la Gráfica 15 se comparan las tarifas efectivas promedio del impuesto sobre la renta con la anterior legislación y la proyección de la tarifa efectiva mínima del nuevo esquema (IMAN).

### Gráfica 15

#### Tarifas Efectivas Promedio de Impuesto sobre la Renta e IMAN



Fuente: Información Exógena - Declaraciones de Impuesto Renta – DIAN.

<sup>16</sup> Artículo 10 de la Ley 1607 de 2012.

Es evidente cómo el antiguo esquema mantenía una tarifa promedio descendente desde 6% hasta casi 3% para ingresos mensuales inferiores a \$4 millones y de alrededor de 3,5% para ingresos entre \$4 y \$8 millones cuando nuevamente empieza a ascender. La propuesta del IMAN se basó en establecer tarifas efectivas promedio inferiores a las actuales hasta ingresos de \$6 millones al mes y tarifas efectivas promedio superiores a partir de este rango de ingresos, siempre en una escala creciente, de tal

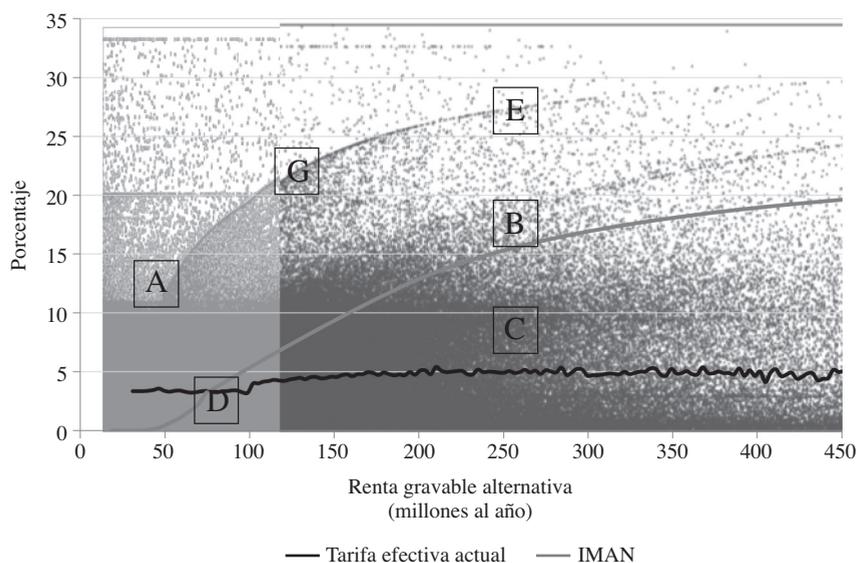
manera que garantice la progresividad y la equidad al esquema.

La Gráfica 16 presenta la comparación de las tarifas efectivas promedio de los contribuyentes actuales con las tarifas del IMAN.

El IMAN establece un impuesto más equitativo. Define la tarifa por encima de la efectiva promedio actual en los ingresos altos, pero por debajo para las personas naturales que no pueden hacer uso pleno de los beneficios que ofrece la ley o de las personas de ingresos más bajos.

Gráfica 16

Tarifas iman vs. tarifas efectivas actuales



Fuente: Información exógena -Declaraciones de Impuesto Renta – DIAN.

El IMAN garantiza una progresividad mínima (como se muestra en los puntos D y B), permitiendo que los contribuyentes tributen proporcionalmente en relación con sus ingresos. Sin embargo, aún quedan espacios

para la inequidad que se puede presentar con los contribuyentes que no usen ninguno de los beneficios tributarios no obligatorios (puntos G y B) de la gráfica.

El punto D de la gráfica muestra cómo el IMAN es más bajo para los niveles de ingresos bajos. En particular el IMAN es cero para un grupo grande de personas con bajos ingresos que tributaban con tarifas altas (cerca al 10%, como se muestra en el punto A).

Con el esquema tributario anterior, contribuyentes con niveles de ingresos similares podrían tributar a diferentes tarifas (puntos E, B y C con tarifas de 25%, 15% y 5%, respectivamente) dependiendo del uso de los beneficios tributarios. El IMAN establece un nivel tarifario que les permite a los contribuyentes hacer uso de los beneficios tributarios pero sin perder la progresividad del sistema, garantizando que al menos los contribuyentes van a pagar a la tarifa del IMAN (punto B en la gráfica).

La nueva tributación para personas naturales que se estableció con la Ley 1607 define adicionalmente otro conjunto de conceptos.

En primer lugar, introduce la clasificación de las personas naturales en:

- Empleados, si el 80% o más de sus ingresos proviene de una relación laboral ya sea como asalariado o como profesional independiente que no requiera la utilización de materiales, insumos o maquinaria especializada.
- Trabajador de cuenta propia, si el 80% o más de sus ingresos proviene de las actividades económicas definidas taxativamente para este efecto en el Estatuto Tributario.
- Las demás personas naturales.

En segundo lugar, crea el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional –IMAN– para empleados. El IMAN se define como un sistema obligatorio de determinación de la base

gravable y alícuota del impuesto sobre la renta que solo admite como depuración de los ingresos los aportes a seguridad social a cargo del empleado y rubros específicos de indemnizaciones por daños catastróficos<sup>17</sup>.

Finalmente, crea el Impuesto Mínimo Alternativo Simplificado –IMAS–, definido como un sistema voluntario de determinación simplificado del impuesto cuya base gravable es la misma determinada para el IMAN, con un esquema tarifario mayor pero con el beneficio de firmeza de la liquidación de seis meses. Este impuesto opcional opera para empleados cuya base gravable sea inferior a \$126.2 millones anuales (alrededor de \$10.5 millones mensuales) o trabajadores por cuenta propia cuya renta gravable alternativa en el año gravable esté por encima del rango mínimo determinado para cada actividad económica y que sea inferior a \$724.707.000 al año (valores del año 2013).

Los empleados pueden entonces optar por el IMAS o por el máximo valor que resulte al comparar la liquidación del impuesto con el IMAN y con la forma tradicional (con las modificaciones introducidas por la Ley 1607).

#### **4.2. Impacto del IMAN por niveles de ingreso**

La propuesta busca aliviar la carga tributaria de las personas de menores ingresos por eso el IMAN tiene una tasa de 0% para ingresos mensuales inferiores a \$3.46 millones (año 2013) para todos los trabajadores.

En general, el IMAN está orientado a que las personas naturales tengan un impuesto mínimo con el menor número de variables en la depuración de la base gravable, que

<sup>17</sup> Artículos 331 a 333 del Estatuto Tributario. Adicionado por el Artículo 10 de la Ley 1607 de 2012.

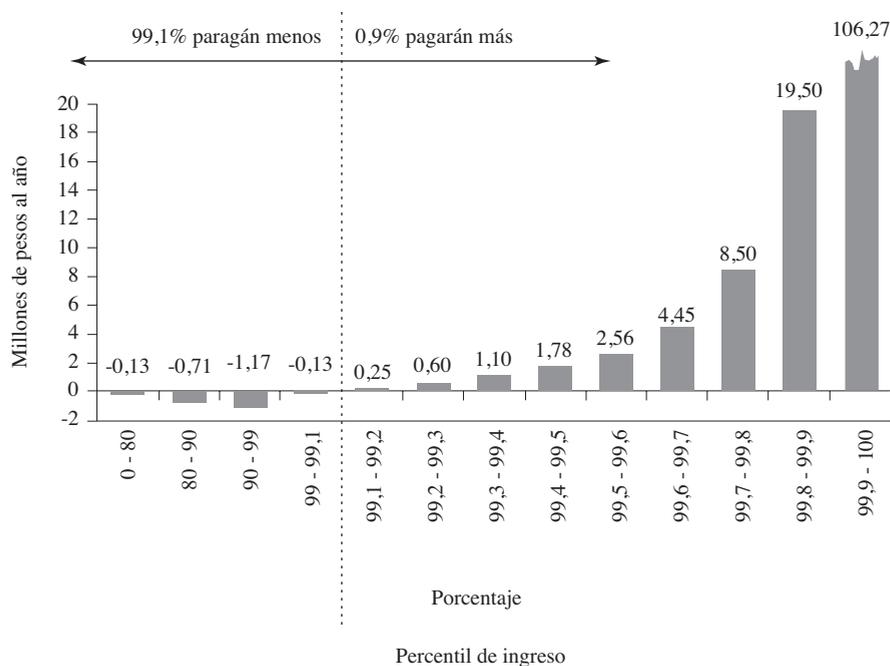
garantice la progresividad del sistema, de tal manera que el uso de los beneficios tributarios en la determinación de la renta gravable no conlleve a que personas con altos niveles de ingresos y con gran capacidad de ahorro terminen reduciendo al máximo su tributación y distorsionando el sistema tributario.

En la Gráfica 17 se observa el impacto calculado del nuevo impuesto por percenti-

les de ingreso. Según los cálculos realizados sobre los percentiles de ingresos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, el 99,1% de los contribuyentes pagará menos impuesto de renta y solo el 0,9% pagará más. Este último rango obedece a contribuyentes con altos niveles de ingresos y que en su mayoría aprovechaban ampliamente los beneficios tributarios para disminuir su base gravable.

Gráfica 17

Impacto reforma por percentil de ingreso



Fuente: DANE.

Cálculos: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional – DIAN.

En los Cuadros 1 y 2 se compara el impacto por nivel de ingresos con cuatro escenarios. Básico, sin ninguna deducción excepto salud y pensiones obligatorias. Planeación agresiva (matemática), que asume

máximas deducciones por renta exenta, por pensiones voluntarias o AFC y por salud prepagada y educación. Planeación realista con ajustes RT: deducciones por renta exenta, por pensiones voluntarias y AFC (emplean-

do los actuales aportes promedio a AFC y pensiones voluntarias de los distintos rangos de ingreso), por salud prepagada y por dependiente(s). Y finalmente, el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional - IMAN.

En el Cuadro 1 se presentan los resultados para niveles de ingresos hasta de \$10 millo-

nes mensuales y en el Cuadro 2 están los resultados para ingresos superiores a los \$12 millones. En los ingresos altos se asume que en la planeación agresiva los contribuyentes además de los registrados en el Cuadro 1, tienen intereses hipotecarios correspondientes al 50% de aportes a AFC o PV.

### Cuadro 1

*Impacto IMAN por nivel de ingresos y de planeación tributaria – Ingresos Bajos y Medios  
Millones de pesos y porcentaje*

Ingresos brutos		Impuestos a pagar (al año)			
Mes	Año	Básica	Planeación agresiva	Planeación realista ajuste RT	IMAN
<3,8	<46	2,5	0	0	0
4	48	2,9	0	0	0
4,5	54	4,4	0	0	0,1
5	60	5,9	0	0	0,2
6	72	9,0	0	1,0	0,7
7	84	12,0	0	2,0	1,9
8	96	15,1	0	2,9	3,3
9	108	18,1	0	4,4	4,5
10	120	21,2	0	5,7	6,2

Tarifas (porcentaje)			
Básica	Planeación agresiva	Planeación realista RT	IMAN
6,3	0	0	0
6,9	0	0	0,1
9,2	0	0	0,1
11,1	0	0	0,4
14	0	1,6	1,1
16,1	0	2,7	2,5
17,6	0	3,3	3,8
18,8	0	4,5	4,6
19,7	0	5,4	5,8

Fuente: Información exógena – Declaraciones de renta DIAN (2011).

### Cuadro 2

*Impacto IMAN por nivel de ingresos y de planeación tributaria – Ingresos Altos  
Millones de pesos y porcentaje*

Ingresos brutos		Impuestos a pagar (al año)			
Mes	Año	Básica	Planeación agresiva	Planeación realista ajuste RT	IMAN
12	144	2,1	2,1	9,2	9,5
15	180	39,1	6,7	14,8	15,6
20	240	58,9	15,6	25,8	29,1
25	300	78,7	25,1	38,7	45,0
30	360	98,5	35,5	52,5	59,6
40	480	138,1	59,2	87,1	88,8
50	600	177,7	86,9	120,4	119,3
70	840	256,9	142,4	201,8	179,0
100	1.200	375,7	225,5	313,0	269,1

Tarifas (porcentaje)			
Básica	Planeación agresiva	Planeación realista RT	IMAN
21,9	1,7	7,2	7,4
24,2	4,2	9,1	9,7
26,6	7,0	11,7	13,2
28,0	8,9	13,8	16,0
28,8	10,4	15,4	17,5
29,9	12,8	18,9	19,2
30,6	15,0	20,7	20,5
31,3	17,3	24,6	21,8
31,8	19,1	26,5	22,8

Fuente: Información exógena – Declaraciones de renta DIAN (2011).

Es importante observar cómo una persona con ingresos de hasta \$10 millones que realiza una planeación agresiva es capaz de convertir su impuesto en cero. Por otra parte, un contribuyente que realiza una planeación más ajustada a la realidad, solo pagaría a partir de \$6 millones aproximadamente y su tarifa efectiva estaría alrededor de 1,6%. Para este mismo nivel de ingresos, el IMAN hace que el contribuyente pueda pagar pero con una tarifa menor. Sin embargo, contribuyentes entre 4 y 6 millones de pesos que utilizando algunos beneficios tributarios no pagaban impuesto, con la expedición del IMAN empiezan a tributar (para ingresos de \$4 millones mensuales, el impuesto es cercano a \$30.000). Entre los \$8 y \$10 millones mensuales el IMAN se incrementa ligeramente respecto al impuesto calculado con el escenario realista.

La comparación incluso de escenarios para ingresos altos (Cuadro2), permite ver que la planeación agresiva reduce entre 6 y 7 puntos la tarifa, comparada con el IMAN. Con la planeación más realista, como se observó en el cuadro anterior, a partir de los \$8 millones de ingresos mensuales se incrementa la tributación con el IMAN, manteniendo esta tendencia hasta los 40 millones de pesos. A partir de los \$50 millones, el IMAN empieza a ser menor debido principalmente a que los ingresos altos, por una parte, han alcanzado el máximo uso de los beneficios tributarios (tanto en porcentajes como en límites de valores) lo que marginalmente no les proporciona reducciones de impuestos significativas y, por otro lado, llegaron al último nivel de tarifa para las personas naturales

(33%) que es mayor a la tarifa máxima a la que tiende el IMAN (27%).

Como está definido en la ley, los contribuyentes pagarán el impuesto sobre el valor máximo obtenido entre la tributación ordinaria y el IMAN, garantizando que los ingresos superiores mantendrán por lo menos su nivel de tributación.

### Conclusiones

- Las distorsiones en el impuesto sobre la renta de personas naturales que se presentan por el uso de beneficios tributarios que permite la legislación han hecho que el sistema tributario colombiano sea inequitativo y poco progresivo.
- La propuesta del nuevo Impuesto Mínimo Alternativo Nacional IMAN constituye una respuesta de la política fiscal con el fin de restaurar los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.
- El nuevo impuesto permite, por un lado, eliminar de la depuración de la base gravable las variables distorsionantes con lo cual se simplifica el sistema y, por otro lado, garantizar un esquema progresivo de tarifas. Estas dos acciones en conjunto contribuyen a preservar la equidad en el impuesto sobre la renta.
- El establecimiento de un impuesto por actividades económicas para trabajadores por cuenta propia y la inclusión de la mayoría de los trabajadores independientes dentro del grupo de empleados hace que este tipo de contribuyentes puedan tributar en condiciones más acordes a su realidad económica y a su nivel de ingresos, aumentando la igualdad en el sistema.

## Bibliografía

Ávila J. y Cruz A. (2011). “Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados”, en Cuaderno de Trabajo N° 042. Bogotá: DIAN. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. Junio de 2011.

Torres Romero, Urias (s.f.). Perspectiva constitucional del procedimiento tributario en Colombia. Tesis de Grado Maestría en Derecho Administrativo. Universidad del Rosario. Décima Primera Promoción Concentrada.

Melo, L.; Zárate, H. y Téllez, J. (2006). *El ahorro de los hogares en Colombia*. Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.