

Equidad y simplicidad en el impuesto a la renta de las personas

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ*

La composición del recaudo a cargo de las personas naturales refleja no solo la pobreza de la sociedad colombiana, sino también la desigualdad en su distribución¹. En efecto, los contribuyentes representan cerca del 1% de la población económicamente activa (0,5% de la población total), y dentro de ella la reforma afecta a un porcentaje aún menor (cerca de 200.000 contribuyentes). En Colombia, desde 1986 se aumentó en demasía el mínimo no gravado, y ahora, para dificultar las cosas, se incrementó todavía más (de \$2,3 a \$3,5 millones de ingreso mensual), con el resultado de que quienes se encuentran por encima deben compensar lo que dejan de pagar los que pertenecen a esa franja. Si se mira desde la óptica de la seguridad social, que no tiene progresividad alguna pues se paga un porcentaje fijo sobre los ingresos y arranca desde un salario mínimo, sería más equitativo integrar los dos tributos (renta y seguridad social) comenzando en uno o dos salarios mínimos, como ocurre hoy, pero con tarifas bajas, y a la vez suavizar la pendiente actual de progresividad que sube muy rápidamente para quienes tienen ingresos laborales por encima de \$5 millones al mes. Otra opción

sería tomar como sujeto pasivo del impuesto a la familia, para poder medir mejor la capacidad económica del grupo familiar y de las personas, que además corresponde al criterio de la cobertura en salud. Sin embargo, lo cierto es que el debate se concentró en las rentas de trabajo (IMAN), excluyendo las rentas de capital (dividendos). La reforma identificó la desigualdad en el impuesto sobre la renta de las personas naturales tanto en la parte de las personas de menores ingresos, que terminaban pagando una tarifa excesiva por cuanto su impuesto definitivo eran las retenciones, sin posibilidad de recuperarlas y en la parte más alta porque tenían beneficios que resultaban excesivos, debido a que fueron diseñados como porcentaje de sus ingresos, con lo cual su base tributaria era el 45% de lo recibido, sin limitación alguna. La corrección de los dos asuntos es muy sencilla en términos normativos, pero requerirá un gran esfuerzo administrativo, para devolver retenciones en el primer caso y para controlar las fórmulas utilizadas por las personas de más altos ingresos.

Progresividad. El proyecto de ley de reforma enfatizó excesivamente en un asunto

* Profesor de la Universidad Externado de Colombia

¹ Cuadro 2. Composición personas naturales por ingresos. Mercado de Dinero, enero 2013.

que luego de varios intentos² no logró resolver y sobre el cual apuesta con un nuevo ensayo. Desde hace más de treinta años, la tributación de los asalariados se resuelve esencialmente con una retención progresiva, que contempla las depuraciones de la base gravable sin mayores dificultades. Sin embargo, para los trabajadores independientes la cuestión es más compleja porque, a diferencia de los asalariados, que solo tienen un pagador, su patrono, y por tanto un solo agente retenedor, los independientes pueden y suelen tener varios contratos y, en consecuencia, diversas fuentes de pago, así como diversos agentes de retención. Este universo puede analizarse en dos dimensiones: los trabajadores de ingresos bajos (menos de \$37 millones anuales, \$3 millones mensuales en promedio), que por tanto no deberían pagar, terminan pagando por una medida de carácter procedimental, al quedar sujetos a retención por el hecho de ser contratados por sociedades o entidades públicas; de manera que, si bien no están obligados a declarar (ni a pagar), cancelan un impuesto equivalente

a la suma de sus retenciones³. Vistas así las cosas, el remedio era obvio: permitir que declaren y que se les devuelva el impuesto pagado. No obstante, la ley⁴ fue equívoca al reiterar que *su impuesto a cancelar es la suma de las retenciones*, con lo cual, si bien se dice que pueden presentar una declaración voluntaria, la determinación de su impuesto sigue siendo la suma de sus retenciones. Resulta obvio que para estos declarantes voluntarios la determinación del impuesto debe ser la general y no la suma de las retenciones, pues justamente por esta razón es que le resulta un saldo a favor porque las retenciones son superiores a su impuesto. Esperemos que sea este el criterio utilizado para devolver las retenciones en exceso a este grupo de declarantes.

Ahora bien, allí no terminan los problemas, apenas comienzan, en particular para la DIAN: en efecto, el resultado será que un porcentaje alto de los aproximadamente 3,5 millones de personas que según el gobierno se encontraban en esta situación en el 2012⁵, presentarán su declaración y tramitarán su

² Leyes 1429, 1450, 1527 y sus decretos reglamentarios: típica fórmula de ensayo y error. En esta reforma vuelve y juega: se deroga el artículo 13 de la Ley 1527 y se comienza de nuevo con los trabajadores independientes.

³ Esta norma (art. 6 ET) se origina en las reformas de hace treinta años que tenían por objeto reducir el universo de los declarantes y sustituirlo por retenciones; pero como las retenciones constituyen un pago a cuenta, el recaudo de quienes no declaran constituía contablemente una cuenta por pagar del Estado. La forma de resolver el problema fue establecer que las retenciones constituyen el impuesto definitivo, elevar el tope para declarar, y señalar que sus declaraciones no tienen valor jurídico porque no están obligados a declarar.

⁴ “Artículo 1º: El artículo 6 del Estatuto Tributario quedará así: *Declaración Voluntaria del Impuesto sobre la Renta*. El impuesto sobre la renta y complementarios, a cargo de los contribuyentes no obligados a declarar, es el que resulte de sumar las retenciones en la fuente por todo concepto que deban aplicarse a los pagos o abonos en cuenta, según el caso, realizados al contribuyente durante el respectivo año o período gravable. Parágrafo. Las personas naturales residentes en el país a quienes les hayan practicado retenciones en la fuente y que de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto no estén obligadas a presentar declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán presentarla. Dicha declaración produce efectos legales y se regirá por lo dispuesto en el Libro I de este Estatuto”.

⁵ Ver Proyecto de ley, Exposición de motivos. Es posible que disminuyan por cuenta de los empleados a quienes se les efectúe retención progresiva.

devolución por las retenciones efectuadas durante el año pasado, dado que la ley fue aprobada antes de finalizar el año, cuando ya la DIAN se ha confesado incapaz de atender y resolver las solicitudes de devolución actuales, sin hablar de los problemas de corrupción descubiertos en esas oficinas. La DIAN tendrá el dilema de verificar un porcentaje aleatorio de estas solicitudes, con un alto costo administrativo o devolver automáticamente, con el riesgo de convertir este procedimiento en un peligroso foco de corrupción.

La denominación tributaria de empleados. La segunda dimensión del asunto de los independientes se refiere a los que tienen ingresos que los obligan a declarar, respecto de los cuales el gobierno ha hecho una propuesta audaz, consistente en asimilarlos a los asalariados; de manera que cree resolver el problema con una retención progresiva a partir de la certificación exigida a los contratantes, mensualizando los pagos, y en donde por lo demás se debería integrar la seguridad social, si se admite que esta es igualmente una obligación tributaria para los empleados. En relación con la nueva categoría de empleados (personas que no devengan sus ingresos de actividades contratadas laboralmente, sino que prestan sus servicios mediante contratos independientes, ahora asimilados a los asalariados), el criterio para solucionar el asunto se complementa, al igual que para los asalariados, con la aplicación de una retención progresiva y simplificada y que a partir de \$3 millones

mensuales (37 anuales) estará sujeta al IMAN, que corresponde a su vez a un impuesto alternativo (en realidad no es alternativo, es obligatorio, una forma encubierta de limitar los beneficios para los contribuyentes de mayores ingresos), y sobre una base amplia que es en realidad el total de los ingresos, pues las deducciones son extraordinarias (los ingresos menos los aportes de seguridad social y sin beneficios); además, con una tarifa reducida y progresiva. El problema central de los independientes con varios contratos, sin periodicidad ni regularidad en sus ingresos y con distintos agentes de retención se resuelve al final del año cuando deban consolidar el resultado anual. Para tal efecto, inicialmente la ley exigía a los contratantes que expedieran una certificación indicando el término por el cual se contrata y la mensualización de los pagos, recogiendo la anterior experiencia reglamentada antes de la reforma⁶ que no funcionó y fue posteriormente modificada.

En todo caso, el gobierno ha tenido que usar con exceso el poder reglamentario (decretos 099, 1070 y 3032 del 2013), para aclarar su aplicación y en ellos ha creado nuevas obligaciones y categorías⁷. En efecto, les ha trasladado con buen criterio administrativo, pero cuya obligación debió incluirse en la propia ley, la responsabilidad de clasificación a los propios contribuyentes, mediante una manifestación que deben entregar a su pagador⁸. En todo caso, la ley traslada una enorme carga de responsabilidad en el re-

⁶ Decreto 3590 de 2011.

⁷ El tema más polémico es la limitación de gastos generales para calificar como empleado, que si bien puede tener sentido, debió ser incluido en la propia ley y no vía reglamentaria (decreto 3032 de 2013).

⁸ Artículo 1 del decreto 1070 de 2013

caudo a los agentes retenedores, que deben interpretar una norma general para aplicarla a las variadas situaciones que enfrentarán en la realidad, so pena de que terminen respondiendo solidariamente por las sumas no retenidas correctamente. Con la retención un contratista independiente con varios contratos por montos bajos puede beneficiarse de retenciones igualmente bajas, considerando que es una tarifa progresiva, pero, al consolidar sus rentas en la declaración anual deberá liquidar su impuesto definitivo; por eso, la propia norma admite que el contribuyente pueda solicitar la aplicación de una retención más alta, como una forma de pagar su impuesto de manera escalonada. En general, resulta inexplicable que el gobierno integre legal y administrativamente, por economía de escala, el control de los pagos por las cotizaciones de seguridad social de los independientes, integrando declaración y retención, pues, como se ha visto, su eficacia se demuestra por sus consecuencias en el impuesto sobre la renta, por efecto de la exigencia a los contratantes de verificar la correcta liquidación de tales aportes como condición para permitir la deducibilidad del pago⁹.

En todo caso, las rentas de los independientes tienen características adicionales que las hacen diferentes de las rentas salariales. Califican como servicios y por tanto están

gravados con IVA¹⁰ y con ICA, deben efectuar aportes a la seguridad social, pueden tener gastos deducibles y aun cuando legalmente no tienen la exención del 25%, el gobierno les extendió este beneficio con un evidente exceso reglamentario¹¹. La esencia del IMAN es limitar los beneficios para las rentas de trabajo más altas y, por supuesto, simplificar el control sobre este grupo de contribuyentes, de manera que la administración tributaria se refiera a rentas seguras, sin evasión y con bajo costo de control.

La nueva categorización tributaria de trabajadores por cuenta propia. El gobierno, desde su propuesta inicial, resolvió retomar una figura antigua: las rentas cedulares, muy utilizadas en tiempos remotos y recientemente solo para los regímenes simplificados, que pueden resultar muy eficaces en particular como mecanismo opcional, como finalmente quedó, para quienes se acojan al IMAS¹², con tarifas que seguramente consultan la historia de las estadísticas tributarias sectoriales en las personas naturales, asumiendo un porcentaje de utilidad promedio y una tarifa baja. En suma, estamos hablando de personas naturales que realizan las actividades económicas señaladas taxativamente por la ley¹³, por su cuenta, asumiendo costos y gastos, en general, pequeños industriales y comerciantes. Inicialmente, se presentaba una leve diferencia entre trabajadores

⁹ Artículo 3 Decreto 1070 de 2013.

¹⁰ Si bien para los que están dentro del régimen simplificado no tiene incidencia, para los que se encuentran por encima de este tope (\$100 millones) sí la tiene.

¹¹ Artículo 2 del Decreto 1070 de 2013.

¹² Trabajadores por cuenta propia con ingresos anuales hasta de 27.000 UVT, aproximadamente \$700 millones.

¹³ Agropecuaria, comercio, transporte, construcción, hotelería, manufactura, textiles, alimentos, minería, electricidad, industria de madera, telecomunicaciones, fabricación de productos de minería, de sustancias químicas, actividades deportivas.

independientes que desarrollaban su trabajo personal y empleados, pero finalmente quedaron en esta última categoría. Sería conveniente que estas categorizaciones se incluyan en el RUT, considerando que por lo general las personas no cambian su actividad económica, con el fin de que los agentes de retención tengan certeza a la hora de aplicar estas normas. Los rangos en este universo son más amplios y resulta extraño que no se haya actualizado también el régimen simplificado del IVA para ponerlo a tono con estos mismos parámetros y homogeneizar el tratamiento en los dos impuestos, renta e IVA, con lo cual se simplificaría la aplicación para los contribuyentes, para los agentes de retención y para el control de las autoridades tributarias. En realidad se trata de una apuesta que, dependiendo de la buena calidad de las estimaciones en una economía tan informal como la de este segmento de trabajadores y de la pedagogía masiva que se impone, debería simplificar y disminuir el impuesto para estos contribuyentes y que a simple vista les beneficia; y en tal caso, podría extenderse tanto al IVA como al ICA.

Las rentas de capital. Las ganancias ocasionales y el IVA de los ricos. La discusión de la reforma provocó un abuso de las expresiones referidas a los ricos y su nivel de tributación, cada quien entendiendo el término con distintos rangos, pero es al gobierno al que le corresponde hacer pedagogía y, con base en las estadísticas, ilustrar el debate y encauzarlo con objetividad, en defensa del interés público. El hecho es que las estadísticas que presentó el gobierno son abrumadoras en lo que concierne a la concentración del ingreso, pues cuando se alude a los contribuyentes del impuesto de renta se está hablando de verdad de una minoría (el 1% de la población económicamente activa). Ahora bien,

los discursos sobre la equidad limitados tan solo a las rentas de trabajo resultan en extremo sesgados. Cuando se discuten los asuntos de los no declarantes o del empleo, de personas que derivan sus ingresos de su actividad personal, estamos dejando de lado a las personas que derivan sus ingresos de las rentas de capital (intereses, dividendos, regalías, arriendos). Aun cuando en los dos tipos de rentas se encuentran personas en la escala baja y en la alta, el análisis tributario sobre la equidad debería diferenciar estas dos fuentes.

Ahora, los muy ricos en realidad tienen la posibilidad de remunerarse de la manera más conveniente, pues sus actividades económicas las realizan a través de sociedades y, por tanto, pueden asignar sus gastos a sus empresas, y sus ingresos pueden obtenerlos moderadamente mediante salarios, honorarios, intereses, préstamos de la sociedad o arriendos, según lo que les convenga en la infinita oferta de planificación tributaria que el mercado ofrece, puesto que su condición de ricos proviene más bien del capital ahorrado, lo cual lleva la discusión a la efectividad del impuesto sobre la renta para captar esta capacidad económica acumulada en los bienes (acciones, inversiones, inmuebles no valorados correctamente). Por tanto, un análisis sobre la equidad tributaria no puede limitarse a las personas naturales con rentas de trabajo, como lo hizo el gobierno al orientar el debate en el Congreso. Se desaprovechó una nueva oportunidad de discutir los temas de fondo, y el gobierno redujo los ámbitos de discusión al Congreso, donde lo que prima son los intereses de quienes están sobrerrepresentados allí, haciendo falta la participación ilustrada de actores independientes y calificados; pero lo cierto es que aún no se cuenta con los elementos

para exigir un debate más amplio en la sociedad sobre la redistribución de las cargas tributarias y sobre todo de los instrumentos tributarios más eficaces para tal fin, que sin duda deben estar acompañadas de mayor eficiencia en el gasto público.

En todo caso, en la clasificación no quedaron incluidos los rentistas de capital, con lo cual ellos determinarán su impuesto conforme a las reglas ordinarias, y como no están sujetos al IMAN, posiblemente queden en una mejor situación que los empleados con rentas de trabajo más altas, tan solo porque pueden aplicar deducciones con mayor libertad y usar los beneficios tributarios sin limitación alguna. Pero hay otras dos vertientes de la tributación sobre los ricos, mejor dicho, sobre las personas con mayor capacidad económica: en cuanto a la primera, el gobierno propuso nuevamente gravar los bienes y servicios excluidos de IVA, compensando mediante un subsidio a las personas de menores ingresos, pero el entorno político la vetó de inmediato, cuando lo cierto es que actualmente, las personas de mayor capacidad terminan exoneradas de IVA sobre alimentos, medicamentos y servicios básicos.

La segunda se refiere a las ganancias ocasionales. Con el argumento de que nadie paga sobre las transmisiones patrimoniales, se redujo la tarifa de ganancias ocasionales al 10%, para igualmente atraer los patrimonios que los colombianos mantienen en el exterior o si los tienen en Colombia los poseen a nombre de sociedades extranjeras, como una forma de eludir la carga tributaria. Sin embargo, la Corte declaró inexecutable esta repatriación patrimonial. La cuestión tiene

algo de cierto, sin embargo, para controlar estas formas elusivas el gobierno deberá utilizar la mejor definición de ganancias ocasionales (cualquier transmisión entre vivos, incluidos los usufructos), pues la verdadera evasión resulta de la infravaloración de los activos (inmuebles, acciones e inversiones en general), en particular en el caso de los inmuebles, que se transan por el avalúo catastral sin utilidad ninguna, lo cual seguirá ocurriendo, pues para la cultura media pagar nada será siempre mejor que pagar poco. Y en el caso de los patrimonios familiares, la conformación de sociedades, en el país o en el exterior, fondos o formas jurídicas a través de las cuales transmiten sus bienes, seguirán por fuera del circuito tributario colombiano, a no ser que la DIAN utilice las nuevas herramientas de control establecidas en la Ley 1607 (abuso de la norma, desestimación de la personalidad jurídica) además de los intercambios de información internacional y la calificación de los paraísos fiscales¹⁴. Cabe destacar también la actualización de los valores de los bienes de la sucesión y de otras formas de transmisión patrimonial, como el caso de los usufructos.

En esta categoría vale advertir que se moderniza y amplía la noción de residencia, incluyendo el concepto de ciudadanía, y que aun cuando la tarifa de sociedades baja al 25%, en todo caso se mantiene la tasa marginal máxima del 33% para las personas naturales.

La seguridad social de los independientes. Desde la adopción de la Ley 100 de 1993, nunca se ha llegado a entender que pagar tanto los aportes parafiscales como

¹⁴ Decreto 2193 de 2013.

los aportes a la seguridad social constituye una típica obligación tributaria y que, por tanto, es preciso configurarla jurídicamente en debida forma como lo exige la Constitución (esto es, definir el hecho generador, los sujetos, la base y la tarifa)¹⁵. Tampoco ha sido posible transmitir que el recaudo es un asunto de administración tributaria que requiere gestión, puesto que los aportantes no pagan si no se les controla, y por tanto, es necesario asignarle la función de recaudo y control a quien tiene la experiencia para hacerlo, que objetivamente es la DIAN: esto, más aún, siendo que ya ejerce un control sobre las rentas de los empleados (asalariados e independientes) y sus pagadores a través de la retención. Ahora, con la sustitución de los aportes parafiscales del SENA y el ICBF por el CREE, el control del mismo pasará, como es obvio, a la DIAN, pero los aportes que quedan sujetos a la nómina y a los pagos por servicios personales, como los destinados a las cajas de compensación, a las pensiones, los riesgos y la salud, en cuanto sigan dependiendo del salario (o del ingreso en el caso de los independientes), serán un asunto de administración tributaria que haría con mayor solvencia y efectividad la DIAN que la unidad (UGPP) que creó el gobierno hace unos años y cuyos resultados son inciertos en buena parte por las deficiencias en el diseño legal de estas obligaciones. Más aún, en la nueva ley se introduce un procedimiento apurado, mal diseñado y sin ninguna reflexión, que repite los defectos del régimen sancionatorio y del procedimiento tributario anteriores¹⁶.

Los sistemas de determinación alternativa del impuesto sobre la renta. Los impuestos mínimos son mecanismos eficientes y apropiados para sectores masivos con situaciones similares, pues simplifican la determinación del impuesto tomando parámetros objetivos más que directos, sin beneficios, con lo cual se logra ampliar sustancialmente la base, y ello aplicando tarifas reducidas. En sectores controlados con poca o ninguna posibilidad de eludir, como en el caso de las rentas de trabajo, dado que el control se ejerce masivamente a través de los agentes de retención, quienes responden por cualquier omisión o error, seguramente el efecto recaudatorio será muy positivo; en particular, se trata de los empleados con ingresos superiores a \$10 millones, poco menos de 100 mil contribuyentes. El saldo pendiente es un debate más amplio sobre un concepto de equidad más universal no concentrado entre quienes perciben rentas de trabajo.

El IMAS. Otra herramienta del concepto de eficiencia tributaria es el IMAS, que solo aplica a empleados de ingresos bajos hasta 4.700 UVT (\$126 millones anuales, aprox.), a cambio de que paguen algo más de lo que les corresponde. Este mayor valor tiene una escala progresiva, que comienza en el primer rango con 1 UVT (\$26.000), pero que en la escala más alta de renta: 4.072 UVT (algo más de \$100 millones anuales), se aumenta a 114 UVT (\$2,8 millones, aprox.). También, se ha creado un IMAS para los trabajadores por cuenta propia con ingresos inferiores a 27.000 UVT (\$700 millones

¹⁵ Artículo 338 de la Constitución: "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos".

¹⁶ Artículos 178, 179 y 180.

anuales, aprox.), para lo cual se categorizan las actividades. Es esta una variante del beneficio de auditoría, que algún tiempo también se denominó seguro de auditoría y que consiste en que se paga un mayor impuesto a cambio de que la administración reduzca el término de revisión de 2 años a tan solo 6 meses. Seguramente habrá quienes acepten la propuesta, y aun cuando se refiere a empleados medios cuyo control es riguroso a través de la retención, es una estrategia de control que permite reasignar con mayor eficiencia la poca capacidad de fiscalización de la DIAN. Estos métodos, que permiten su aplicación masiva a las personas naturales, podrían contribuir a la formalización empresarial de las personas naturales, habiendo sido probados en países latinoamericanos con diversa suerte; si se

logra extenderlos al IVA y al ICA para el caso de los independientes y se permite que las ciudades grandes puedan adoptarlos, según sus particularidades, resultará muy eficiente, siempre que se disponga de una buena base estadística para estimar el impacto fiscal. En la práctica, el mayor porcentaje de las rentas de los empleados pagarán con base en el IMAN, que por lo demás facilita su aplicación con tarifas de retención que responden también a la simplificación de la base y la tarifa. De manera que quienes sigan el sistema ordinario (los rentistas de capital o empleados con menos del 80% de sus ingresos provenientes de estas fuentes, o trabajadores por cuenta propia que no se acojan al IMAS) tendrán derecho a los beneficios que no aplican a quienes están sujetos a IMAN o prefieren el IMAS.