

Progresividad del Impuesto de Renta de Personas Naturales en la reforma tributaria 2022

Laura Sofía Iriarte Vargas*

Resumen

Este artículo analiza el Impuesto de Renta de Personas Naturales (IRPN) en la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social. Con el objetivo de evaluar el avance del IRPN en términos de progresividad, se plantea un diagnóstico del esquema de tributación para personas naturales, una comparación entre lo que proponía inicialmente la reforma y lo aprobado, y finalmente, una discusión sobre la progresividad del impuesto y su aporte a la progresividad del sistema tributario, teniendo en cuenta la dificultad de gravar a las personas naturales de altos ingresos.

Palabras clave: impuesto, reforma tributaria, personas naturales, progresividad

Abstract

This article analyzes the personal income tax (IRPN) in the tax reform

for equality and social justice. To evaluate the progress of the IRPN in terms of progressivity, a diagnosis of the taxation scheme for individuals, a comparison between what was initially proposed in the reform and what was approved, and finally a discussion on the progressivity of the tax and its contribution to the progressivity of the tax system, taking into account the difficulty of taxing high-income individuals.

Keywords: tax, tax reform, individuals, progressivity.

Introducción

La reforma tributaria del Gobierno Petro en el 2022 tiene como objetivo fortalecer el sistema tributario para reducir la deuda social histórica del Estado con los colombianos. De esta manera, se espera aumentar los recursos para financiar el gasto social mediante la disminución de exenciones que benefician a personas naturales de más altos ingresos e implementar mecanismos que eviten la elusión y evasión de impuestos. Sin embargo,

* Estudiante de la Universidad Externado de Colombia. Correo: laura.iriarte@est.uexternado.edu.co

los impuestos son políticos y gravar a la población con mayores ingresos del país es un desafío para una reforma que busca promover un sistema tributario más progresivo, equitativo, justo, simple y eficiente que financie el sistema de protección social.

La tributación en Colombia para personas naturales

En Colombia, los impuestos son obligaciones que las personas y empresas deben pagar al Estado. Estos recursos le permiten financiar bienes y servicios para la población, con el objetivo de garantizar el Estado social de derecho. El artículo 363 de la Constitución Política establece que el sistema tributario debe ser: 1) *progresivo* en la medida que la carga tributaria se debe distribuir de acuerdo con la capacidad de pago, de modo que las personas con mayores ingresos paguen más; 2) *equitativo* para que los impuestos se repartan entre los contribuyentes sin cargas o beneficios excesivos para grupos particulares; y 3) *eficiente* para lograr el mayor nivel de recaudo al menor costo. Sin embargo, el esquema de tributación para la Renta de Personas Naturales ha favorecido a la población con mayores ingresos, dificultando la aplicación de estos principios.

El esquema de tributación para el Impuesto de Renta de Personas Naturales en Colombia está conformado por cuatro cédulas: 1) la *cédula general*, la cual incluye los ingresos de

trabajo, capital, honorarios e ingresos no laborales, esta tiene una tarifa marginal del 0-39 %; 2) la *cédula de dividendos*, donde después de 300 Unidad de Valor Tributario (UVT) tienen una tarifa marginal del 10 %; 3) las *ganancias ocasionales*, que tienen tarifas específicas del 10 % para herencias, donaciones, utilidades de liquidación de sociedades, etc. y del 20 % para loterías, apuestas y rifas; 4) la *cédula de pensiones*, las cuales están exentas de pago casi en su totalidad dado que solo pagan impuesto las pensiones superiores a 1000 UVT.

A cada tipo de cédula se le permite restar costos y beneficios tributarios, lo cual disminuye los ingresos del Estado por IRPN. El Estatuto Tributario reconoce que una proporción de los ingresos deben destinarse a cubrir costos de la actividad económica. Estas *deducciones* permiten de forma legítima que las personas eludan impuestos mediante la sobreestimación de costos, reduciendo el impuesto a pagar sobre las rentas de capital, honorarios e ingresos no laborales. Por otro lado, las *rentas exentas* son beneficios tributarios que permiten que los ingresos no sean gravados, disminuyendo la tasa efectiva de tributación y generando menores ingresos al Estado. Según el Ministerio de Hacienda, en 2021 las rentas exentas y deducciones fueron de \$98.415 mm, generando un costo fiscal de \$7.045 mm para el Estado.

El diseño del IRPN deteriora la eficiencia y progresividad del sistema tributario. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que los bajos ingresos provenientes del IRPN son el resultado de las deducciones y rentas exentas que deterioran la base gravable sobre la que se aplica este impuesto, las cuales favorecen principalmente a los contribuyentes de mayores ingresos. También, debido al trato especial con el que se manejan los ingresos por ganancia ocasional y los dividendos generan una disminución en la tasa efectiva de tributación.

Colombia es un país con bajo recaudo por concepto del Impuesto de Renta de Personas Naturales (IRPN) producto de la deducción de costos y beneficios tributarios. De acuerdo con la FMI, para 2020, los ingresos por IRPN representaron el 1,3 % del PIB, lo cual es considerablemente menor que el recaudo promedio de la OCDE (8 % del PIB). Los bajos ingresos percibidos por este rublo generan que la carga tributaria recaiga en las empresas. Como resultado de esto, la OCDE señala que en 2018 la participación de Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (empresas) en Colombia era del 26 % de los ingresos tributarios frente al 10 % del promedio de la OCDE. Mientras el Impuesto de Renta de Personas Naturales era del 18 % de los ingresos tributarios frente al 51 % del promedio de la OCDE.

Lo que proponían inicialmente la reforma vs. lo que se aprobó

La Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia social presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en agosto del 2022 va en la dirección correcta. Busca corregir el tratamiento diferencial entre distintos tipos de ingresos y reducir de las exenciones del Impuesto de Renta de Personas Naturales que benefician a los contribuyentes de mayores ingresos. Sin embargo, después de su trámite por el Congreso de la República, el monto esperado de recaudo por IRPN se redujo 4,2 billones, pasando de 5,5 a 1,3 billones. ¿Esta disminución representa un retroceso en la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario para el IRPN? No necesariamente, puede que la reforma proponga un avance, pero claramente evidencia el costo político de aumentar los impuestos a los más ricos del país.

Para entender la reducción en el recaudo esperado y el avance en reducir los beneficios a los contribuyentes de mayores ingresos se compara la propuesta inicial vs. lo aprobado por el Congreso. Este análisis se centra en los siguientes puntos: la forma de calcular el impuesto a cargo de personas naturales, los topes a los beneficios tributarios y el impuesto al patrimonio.

La propuesta más contundente para corregir el tratamiento diferencial

entre las cuatro cédulas es unificarlas. La reforma inicial planeaba calcular el impuesto a personas naturales de la siguiente manera: 1) mantener la depuración individual de cada cédula (descuento de rentas no gravadas, costos, rentas exentas y deducciones) reconociendo las diferencias entre cada tipo de ingreso; 2) obtener la renta líquida después de la depuración para cada cédula; 3) sumar las rentas líquidas; 4) aplicar la tabla de tarifas marginales (0-39 %) que actualmente tiene la cédula general al valor resultante para calcular el impuesto a cargo total del IRPN. Este mecanismo simplifica el sistema tributario al manejar una única tabla de tarifas para calcular el impuesto. Sin embargo, en el proyecto final la unificación de cédulas no se logró. Por lo cual, cada cédula seguirá siendo tratada con tarifas marginales diferentes y las ganancias ocasionales tendrán una tarifa del 15 % (MHCP, 2022).

A nivel de los dividendos, su incorporación en la cédula general esperaba aumentar su tarifa de tributación, dado que pasaba de una tarifa fija del 10 % a una tarifa marginal del 0-39 %. Sin embargo, la renta exenta para los dividendos pasa de 300 UVT a 1090 UVT, generando que personas entre 300-1090 UVT ya no tengan que pagar este impuesto. Si bien se esperaba compensar la disminución de la tarifa de unos con el aumento en la tarifa de otros, el proyecto final decidió

que los dividendos tendrán una tarifa marginal diferente de 0-20 %.

Similar a los dividendos, la propuesta de unificar la base gravable pretendía aplicar las tarifas marginales de la cédula general a ganancias ocasionales. Lo cual beneficiaría a unos por rango exento y aumentaría la carga tributaria para otros. Sin embargo, el proyecto final decidió no incluirla en la cédula general y aumentar la tarifa sobre las ganancias ocasionales del 10 al 15 %, excepto por aquellas provenientes de los juegos de azar, las cuales continuarán tributando al 20 %. (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2022).

En cuanto a los topes de los beneficios tributarios se buscaba disminuir la exención de la renta a pensiones de 12.000 UVT a 1790 UVT, lo cual establece que pensiones mayores a 10 millones (1 % de los pensionados) sean gravadas con el esquema de tarifas de la cédula general. Sin embargo, esta propuesta fue retirada por el Gobierno después de reunirse con los partidos de gobierno. Por otro lado, el tope a las exenciones y deducciones busca evitar que los contribuyentes con ingresos mayores a 10 millones de pesos mensuales disminuyan su carga de impuestos. En el proyecto inicial establecía un límite de \$4 millones al mes, mientras que el aprobado lo aumentó a 4,7 millones al mes. De igual forma, las personas

solo podrán deducir \$250.000 mensuales por personas a cargo. Aunque no se logró gravar las megapensiones por presiones de grupos de interés en la política, el tope a exenciones y deducciones propone un avance en materia de progresividad.

Por último, la creación de un impuesto permanente al patrimonio para personas naturales busca que las personas que tienen capitales elevados paguen una suma adicional. Con este impuesto, los patrimonios mayores a \$3000 millones tendrán un esquema de tarifas marginales, donde los patrimonios inferiores a \$3000 millones tendrán una tarifa del 0 %, los patrimonios entre \$3000-5000 millones tendrán una tarifa de 0,5 % y de los patrimonios superiores a \$10.000 millones tendrán una tarifa del 1 %. Este impuesto fue aprobado sin modificaciones por el Congreso. Sin embargo, es importante resaltar que genera incentivos a ocultar el patrimonio (Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, 2022).

¿La tasa impositiva del contribuyente dependerá del nivel de ingresos?

El Observatorio Fiscal de la Javeriana destaca que las modificaciones aprobadas concuerdan con la progresividad del sistema tributario dado que permite gravar a las personas con mayores ingresos. Por otro lado, el

Departamento de Economía y Centro de Políticas Tributarias de la OCDE señalan que las medidas van en la dirección correcta al limitar las exenciones y aumentar la imposición de dividendos. Sin embargo, señala que el impacto de los impuestos al patrimonio depende de su diseño. Pues, una fuga de capitales puede limitar los ingresos potenciales del impuesto.

La reforma tributaria representa un avance en la progresividad del IRPN en la medida que grava a las personas con mayores ingresos. Sin embargo, al no lograr la unificación de cédulas, no logra ser eficiente y simple. En términos generales, la reforma es insuficiente, dado que no representa un avance en la construcción de un sistema tributario progresivo. Mientras los ingresos tributarios en Colombia dependan de impuestos a las empresas, del sector minero energético y de impuestos indirectos como el IVA, la progresividad del sistema tributario se verá afectada.

La dificultad de gravar a las personas naturales de altos ingresos se explica por el costo político de aumentar los impuestos. La poca acogida de la medida por parte de la ciudadanía y los partidos políticos es el costo político, el cual tuvo un efecto directo sobre la reforma finalmente aprobada. La reducción de 4,2 billones del recaudo responde a la influencia de grupos de interés en la política. Fergusson y Hofstetter (2022) señalan que

cualquier cambio tributario genera ganadores y perdedores, y cuando estos últimos tienen poder político pueden bloquear o reorientar las reformas, erosionando su alcance. Evidentemente, en la reforma tributaria los contribuyentes de altos ingresos eran los perdedores, que tienen el poder político de bloquear los impuestos a las pensiones y modificar los impuestos a los dividendos y el tratamiento especial para las ganancias ocasionales. Al igual que tendrán las herramientas para evadir el impuesto al patrimonio y los nuevos topes a exenciones mientras no se plantee una reforma tributaria verdaderamente estructural.

Referencias bibliográficas

Congreso de la República de Colombia. (11 de noviembre de 2022). *Informe de conciliación al proyecto de ley No. 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado)* “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” [Ley 118/2022 y 131/2022].

Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991, artículo 363.

Eslava Mejía, M., Hofstetter Gascón, M., Álvarez Gallo, C., Fergusson Talero, L. y Zuleta González, H. (2022). *La propuesta de reforma tributaria del nuevo gobierno: Lo bueno, lo malo y lo feo*. Universidad de los Andes.

Fergusson Talero, L. y Hofstetter Gascón, M. (2022). *Los impuestos en Colombia: ¿Qué,*

cómo, cuánto y cuándo reformarlos? Universidad de los Andes, Facultad de Economía.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022). *Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*. [Exposición de motivos].

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022, 27 de septiembre). ¿Cómo cambiarían los impuestos a las ganancias ocasionales con la reforma tributaria? <https://www.ofiscal.org/post/c%C3%B3mo-cambiar%C3%ADan-los-impuestos-a-las-ganancias-ocasionales-con-la-reforma-tributaria>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022, 27 de septiembre). ¿Cómo cambiarían los impuestos a los dividendos con la reforma tributaria? <https://www.ofiscal.org/post/c%C3%B3mo-cambiar%C3%ADan-los-impuestos-a-los-dividendos-con-la-reforma-tributaria>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). *Informe final sobre el proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*. <https://www.ofiscal.org/informes>

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2022). *Análisis sobre el proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social*. <https://www.ofiscal.org/publicaciones>

OCDE. (2022). *Comentarios sobre la propuesta de reforma tributaria en Colombia*. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-202202