

# Cuadernos de Trabajo

Subdirección de Gestión de Análisis Operacional

## Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados: Progresividad y beneficios tributarios

---

Javier Ávila Mahecha  
Ángela Cruz Lasso

Documento Web 042  
Junio de 2011



## RESUMEN

Colombia tiene una de las peores distribuciones del ingreso en América Latina. Este hecho justifica evaluar la efectividad de los instrumentos de política fiscal que pueden contribuir en la solución de este problema. Este documento examina específicamente la progresividad del impuesto de renta personal y evalúa el impacto distributivo de las exenciones de la base gravable.

El análisis muestra que el actual impuesto de renta personal tan sólo logra reducir un punto el nivel de concentración de la renta salarial. Este resultado se explica porque los incentivos tributarios se focalizan en contribuyentes de ingreso medio y alto con el propósito de promover diversas formas de ahorro. Adicionalmente la reducción de la base gravable causada por los incentivos tributarios genera efectos regresivos en la distribución del ingreso, porque el pago de impuestos depende de las tarifas marginales y estas son más elevadas para contribuyentes con altos niveles de ingreso.

El documento concluye que es posible mejorar la progresividad del impuesto de renta personal y al mismo tiempo incentivar el ahorro u otros usos de la renta, aplicando descuentos tributarios que no están afectados por las tarifas marginales. Tal vez los descuentos tributarios no son tan eficientes como la reducción de bases gravables para promover el ahorro pero logran mantener o incluso mejorar la progresividad del tributo.

## ABSTRACT

Colombia has one of the worst income distributions in Latin America. This fact justifies evaluating the effectiveness of fiscal policy instruments that can contribute in the solution of this problem. This document specifically examines the personal income tax progressivity and evaluates the distributive impact of the tax base allowances.

The analysis shows that the current personal income tax is only able to reduce a point the wage income concentration level. This result is explained because the tax incentives are focused in middle and high income taxpayers to promote saving diverse forms. Additionally, the tax base reductions caused by the tax incentives generate regressive effects in the income distribution because the payment of taxes depends of marginal tax rates and those are higher for high income taxpayers.

The document concludes that it's possible to improve the personal income tax progressivity and to incentive at the same time the saving and others uses of income, by applying tax credits that are not affected by the marginal tax rates. Perhaps the tax credits are not as efficient as the tax base allowances to promote the saving but they are able to maintain or even to improve the tax progressivity.

### **Clasificación JEL**

D63 Equidad, justicia, desigualdad y otros criterios normativos y de medida

E62 Política fiscal; Gasto, inversión y finanzas públicas; Tributación

H24 Impuesto y subvenciones de la renta personal y otras rentas no empresariales

## Nota Editorial

"Los Cuadernos de Trabajo son documentos preparados en la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la DIAN, en los que se analiza el sistema tributario colombiano, desde perspectivas teóricas y prácticas, con el propósito general de aportar elementos para la evaluación y continua construcción de una mejor administración tributaria y un régimen impositivo más eficiente y equitativo.

Los puntos de vista expresados en los Cuadernos de Trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la posición institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales"

## CONTENIDO

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	6
1. EL DISEÑO DE UN IMPUESTO PROGRESIVO	8
1.1. Definición de progresividad	8
1.2. Impuestos progresivos en la estructura tributaria colombiana del orden nacional	12
1.2.1. Impuesto de patrimonio	12
1.2.2. Gravamen a los Movimientos Financieros	14
1.2.3. Impuesto sobre la renta	14
2. ALGUNOS ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE UN IMPUESTO DE RENTA PERSONAL	16
2.1. Surgimiento y evolución del tributo	16
2.2. Tributación Socio – Sociedad	17
2.3. Determinación de las tarifas marginales y del tramo exento	19
2.4. El individuo y la familia	28
2.5. El peso relativo del impuesto de renta personal en la estructura tributaria	29
3. INCIDENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN LA PROGRESIVIDAD	32
3.1. Beneficios tributarios generales	35
3.1.1. Tramo inicial exento	35
3.1.2. Dedución del Gravamen a los Movimientos Financieros	37
3.1.3. Dedución por aportes obligatorios a la salud	37
3.1.4. Ingreso no gravable por aportes obligatorios a pensión	38
3.1.5. Renta exenta del 25%	39
3.1.6. Los beneficios generales en conjunto	40
3.2. Beneficios tributarios opcionales	40
3.2.1. Dedución por gastos en planes de salud complementaria y educación	42
3.2.2. Dedución por intereses en préstamos para la adquisición de vivienda	43
3.2.3. Ingresos no gravables por aportes voluntarios a fondos de pensiones o a cuentas de ahorro para el fomento de la construcción	44
3.2.4. Uso pleno de ingresos no gravables a través de cuentas de ahorro para el fomento de la construcción con deducción de intereses por crédito de vivienda	45
3.2.5. Uso total de todos los beneficios tributarios para asalariados	46
3.3. La evasión en el impuesto de renta personal	47
4. PROPUESTA PARA LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA PERSONAL	48
4.1. El tratamiento de los gastos meritorios	48
4.2. Ajustes en el tramo inicial exento y tarifas marginales	56
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	63

## INDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Colombia: Recaudo bruto de los impuestos del orden nacional. Año 2010	12
Cuadro 2. Colombia: Estructura del Impuesto de Patrimonio	13
Legislación vigente 2011 - 2014	13
Tarifas 0%, 1%, 1.3%, 3% y 6%	13
Gráfica 7. Colombia: Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)	14
Tarifas 0% y 4%	14
Tarifas 0%, 19%, 28% y 33%	15
Cuadro 3. Etapas en la evolución del impuesto sobre la renta	17
Cuadro 4. Sistemas de tributación socio - sociedad	18
Cuadro 5. Evolución del número de tarifas marginales del impuesto personal en países de la OCDE. 2000-2009	19
Cuadro 6. Máxima tarifa marginal del impuesto de renta personal por regiones del mundo. Año 2010	20
Cuadro 7. Número de países situados dentro de distintos rangos de máxima tarifa marginal del impuesto de renta personal. Año 2010	21
Cuadro 8. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Año 2009	21
Cuadro 8 - A. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de Asia. Año 2009	22
Cuadro 8 - B. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de Europa. Año 2009	23
Cuadro 8 - C. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de América Latina. Año 2009	24
Cuadro 8 - D. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de Otras regiones. Año 2009	24
Cuadro 9. Mínimo exento y tarifas aplicadas en algunos países de América Latina. Año 2009	26
Cuadro 10. Carga tributaria por tipo de familia en países de la OCDE. Año 2009	29
Cuadro 11. Estructura tributaria en países de la OCDE. 1965 - 2008	30
Cuadro 12. Participación del impuesto sobre la renta de personas naturales en los ingresos tributarios. Países de América Latina. 1995 - 2009	30
Cuadro 13. Carga tributaria del impuesto de renta personal en países de la OCDE. Año 2009	31
Cuadro 14. Carga tributaria del impuesto de renta personal en países de América Latina. 1995 - 2009	32
Cuadro 15. Colombia: Desagregación de asalariados por rangos de salarios mínimos. Año 2009	33
Cuadro 16. Colombia: Tabla anual para determinar el impuesto de renta de personas naturales. Legislación vigente año 2010	34
Cuadro 17. Parámetros empleados para estimar efectos recaudatorios y de progresividad causados por los beneficios tributarios del impuesto de renta de personas naturales	34
Cuadro 18. Colombia: Efectos de los beneficios tributarios de carácter general en el impuesto de renta personal	36
Cuadro 19. Colombia: Efectos de los beneficios tributarios de carácter opcional en el impuesto de renta personal	41
Cuadro 20. Nivel de incumplimiento del impuesto sobre la renta en algunos países de América Latina.	48
Cuadro 21. Tabla de un impuesto de renta personal para aplicar un ejercicio controlado	49
Cuadro 22. Aplicación del Cuadro 21 sobre una población organizada por deciles de ingreso	49
Cuadro 23. Ejemplo con la introducción de un gasto meritorio que permite una exención en la base gravable	50
Cuadro 24. Tratamiento del gasto meritorio como descuento tributario y no como exención	51
Cuadro 25. Tratamiento del gasto meritorio como descuento acotado en el límite superior	53
Cuadro 26. Descuento acotado con porcentaje que iguala el costo fiscal inicial	54
Cuadro 27. Amplitud en los rangos del impuesto de renta en la actual legislación colombiana	57
Cuadro 28. Nueva tabla sugerida para determinar el impuesto de renta en personas naturales en Colombia	58
Cuadro 29. Cambios en el impuesto de renta personal por acoger la nueva tabla sugerida para Colombia	59
Cuadro 30. Estimación de la tarifa efectiva para asalariados que empiezan a contribuir efectivamente con la reducción del tramo exento	60

## INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Tarifa Plana	8
Gráfica 2. Cuatro tarifas marginales: 0%, 19%, 28% y 33%	9
Gráfica 3. Dos tarifas marginales: 0% y 20%	9
Gráfica 4. Curvas de ingreso: Renta inicial vs. Renta disponible	10
Gráfica 5. Curva de impuestos con renta garantizada	11
Gráfica 6. Colombia: Impuesto al Patrimonio por rango de tarifas	13
Gráfica 7. Colombia: Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)	14
Gráfica 8. Impuesto de renta en Colombia. Año 2010	15
Gráfica 9. Colombia: Impuesto de renta en personas naturales. Porcentaje de la recaudación total	15
Gráfica 10. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal. Muestra de 63 países	25
Gráfica 11. Colombia - México: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal	27
Gráfica 12. Colombia - Bolivia: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal	27
Gráfica 13. Colombia - Chile: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal	28
Gráfica 14. Escenario 1. Tarifa efectiva con tramo exento hasta 1.090 UVT	35
Gráfica 15. Escenario 2. Tarifa efectiva con deducción del GMF	37
Gráfica 16. Escenario 3. Tarifa efectiva con deducción de Salud Obligatoria	38
Gráfica 17. Escenario 4. Tarifa efectiva con ingreso no gravado por Pensión Obligatoria	38
Gráfica 18. Escenario 5. Tarifa efectiva con Renta Exenta del 25%	39
Gráfica 19. Escenario 6. Tarifa efectiva con todos los beneficios generales	40
Gráfica 20. Escenario 7. Tarifa efectiva con uso máximo de beneficios tributarios	42
Gráfica 21. Escenario 8. Tarifa efectiva con deducción de Salud prepagada y Educación	43
Gráfica 22. Escenario 9. Tarifa efectiva con deducción de Intereses de vivienda y Cuentas AFC	44
Gráfica 23. Escenario 10. Tarifa efectiva con uso pleno de Pensión voluntaria y Cuentas AFC	45
Gráfica 24. Escenario 11. Tarifa efectiva con uso de Cuentas AFC para pago de Cuota de vivienda	46
Gráfica 25. Escenario 12. Tarifa efectiva con uso pleno de beneficios generales y opcionales	47
Gráfica 26 - A. Cambio en la tarifa efectiva por exención de 10% en base gravable	50
Gráfica 26 - B. Variación en el ingreso por exención de 10% en base gravable	51
Gráfica 27 - A. Cambio en la tarifa cuando la exención se transforma en descuento del 26.9%	52
Gráfica 27 - B. Variación en el ingreso por descuento del 26.9%	52
Gráfica 28 - A. Cambio en la tarifa efectiva por descuento del 26.9% acotado a 4.5 unidades	53
Gráfica 28 - B. Variación en el ingreso por descuento del 26.9% acotado a 4.5 unidades	54
Gráfica 29 - A. Cambio en la tarifa efectiva por descuento del 38.5% acotado a 4.5 unidades	55
Gráfica 29 - B. Variación en el ingreso por descuento del 38.5% acotado a 4.5 unidades	55
Gráfica 30. Efecto en la tarifa efectiva por adoptar la nueva tabla sugerida para Colombia	59

## INTRODUCCIÓN

La Constitución Política colombiana consagra a la progresividad como uno de los principios que deben tenerse en cuenta en la construcción del sistema tributario colombiano (Art. 363). Para atender este principio se acude regularmente a los impuestos directos, cuya estructura puede diseñarse de manera que los contribuyentes con mayor capacidad de pago realicen mayores aportes relativos a los ingresos públicos respecto de los individuos con menor capacidad contributiva.

Algunos analistas han planteado que la redistribución del ingreso es una tarea que debe desarrollarse con el uso integral de los diversos instrumentos de la política fiscal y que conviene tener un sistema tributario simple y eficiente, dejando al gasto público el peso fundamental de la redistribución. Sin embargo, existen evidencias de que América Latina no ha logrado construir eficientes mecanismos fiscales para promover una distribución más equitativa de la renta.

Al iniciar el siglo XXI, un estudio del Fondo Monetario Internacional señaló: "En promedio, la desigualdad del ingreso, antes de los efectos de los programas redistributivos de impuestos y de transferencias, es más baja en los países en desarrollo que en los países industrializados. Sin embargo, mientras los países industrializados logran efectivamente una redistribución del ingreso a través de los impuestos y las transferencias, los países en desarrollo no cuentan con adecuados programas redistributivos para alcanzar un ingreso más equitativo después de impuestos y transferencias...". (Chu, K. et Alt 2000, pág. 36).

Una década más tarde esta situación no ha cambiado. "Mientras en Europa los impuestos y transferencias reducen la desigualdad en 19 puntos Gini, el resultado no llega a dos puntos Gini en América Latina". (OECD, 2009). "Así como los sistemas tributarios progresivos y con efectos de mejora en términos de igualdad parecen ser la norma en países de la OECD, en el caso de América Latina constituyen una excepción. (Espada, M.V. 2011, pág. 14).

Exceptuando el caso extremo de Haití, en Colombia se presenta la peor distribución del ingreso de América Latina con un índice de Gini de 58 puntos. No obstante, en una evaluación anual que realiza el Banco Mundial Colombia se situó entre los países de alto desarrollo humano en el año 2010, ocupando el lugar 79 dentro de 169 países, con una calificación de 0,689. Cuando este índice se corrige por el grado de desigualdad, la posición relativa de Colombia se deteriora notablemente, cayendo al lugar 97 con un índice ajustado de 0,492. Este resultado ubicaría a Colombia dentro de la categoría de países con desarrollo humano medio (Banco Mundial, 2010).

Esta situación amerita que se evalúe de manera general y por tipo de instrumentos, tributarios y de gasto, cuáles son las razones que han llevado a la incapacidad del país para alcanzar una distribución de la renta más equitativa. El presente documento se propone evaluar si el impuesto de renta personal en Colombia atiende el principio constitucional de progresividad y si contribuye efectivamente a la redistribución de la renta.

El examen del impuesto de renta personal se lleva a cabo revisando su estructura tarifaria, así como cada uno de los tratamientos especiales que contiene el tributo. El documento está compuesto por cinco secciones además de esta introducción.

En la primera sección se mencionan brevemente los diseños de impuestos directos que permiten construir una estructura progresiva. Se presentan igualmente los tres impuestos directos del orden nacional y su perfil frente a la progresividad.

En la segunda sección se revisan algunos estudios y estadísticas con el ánimo de identificar las tendencias recientes en materia del impuesto de renta personal, tanto en los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, como para los países de América Latina.

La tercera sección evalúa la progresividad o regresividad del impuesto de renta personal de Colombia, revisando el tratamiento que el impuesto contempla para los asalariados. Esta sección se ocupa de cada uno de los beneficios de carácter general que permiten a los asalariados disminuir su tributación y también examina los beneficios discrecionales, que dependen de las decisiones que tomen los asalariados sobre el uso de su renta.

DIAN. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. Cuaderno de Trabajo No. 042. "Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados"

Concretamente se estudian los beneficios por cotizaciones obligatorias o voluntarias al sistema de pensiones (ingreso no gravable) o al sistema de salud (deducciones), así como las deducciones por gastos en intereses de vivienda, por gastos en educación o por el 25% del Gravamen a los Movimientos Financieros. Igualmente se aborda el ingreso no gravable por ahorro en cuentas para el fomento de la construcción -AFC- y la renta exenta equivalente al 25% de los ingresos gravables.

La cuarta sección propone algunas alternativas para simplificar el impuesto de renta personal y para incrementar su progresividad. Por último, la quinta sección presenta las conclusiones del estudio.

## 1. EL DISEÑO DE UN IMPUESTO PROGRESIVO

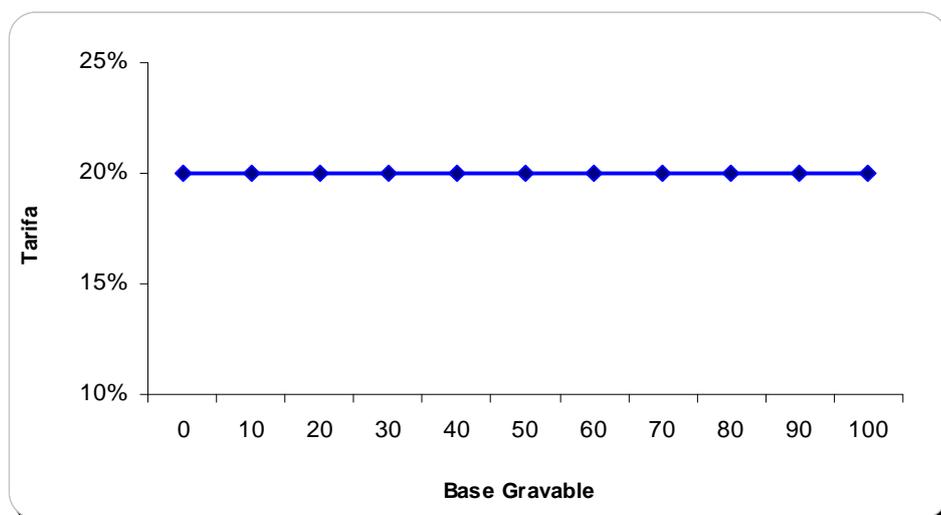
En esta sección se incluyen algunas consideraciones básicas sobre las estructuras tributarias que generan efectos progresivos en la distribución del ingreso y se presentan las curvas de tributación de los tres impuestos directos del orden nacional que tienen características progresivas: el impuesto de patrimonio, el Gravamen a los Movimientos Financieros y el impuesto personal de renta.

### 1.1. Definición de progresividad <sup>1</sup>

En materia tributaria la progresividad es la capacidad que tiene un impuesto para lograr una redistribución del ingreso que promueva la equidad. El principio de equidad establece que dos individuos con la misma capacidad contributiva deben efectuar una contribución similar (equidad horizontal) y que debe existir una contribución diferente en términos relativos, cuando sea diferente la capacidad contributiva de los individuos (equidad vertical).

La condición técnica que se asocia con la progresividad tributaria es que la tarifa aumente respecto del nivel de ingreso o de cualquier variable que se tome como base gravable. Para ilustrar el concepto se puede partir de una situación básica en la que la tarifa del impuesto de renta es plana (Gráfica 1). A esta clase de impuestos se les denomina uniformes o proporcionales. Este impuesto reduce en la misma proporción el ingreso disponible de todos los ciudadanos pero de ninguna manera modifica la distribución relativa del ingreso total y por tanto no se trata de un impuesto progresivo sino más bien de un tributo neutral frente a la intención de promover una distribución más equitativa del ingreso.

Gráfica 1. Tarifa Plana



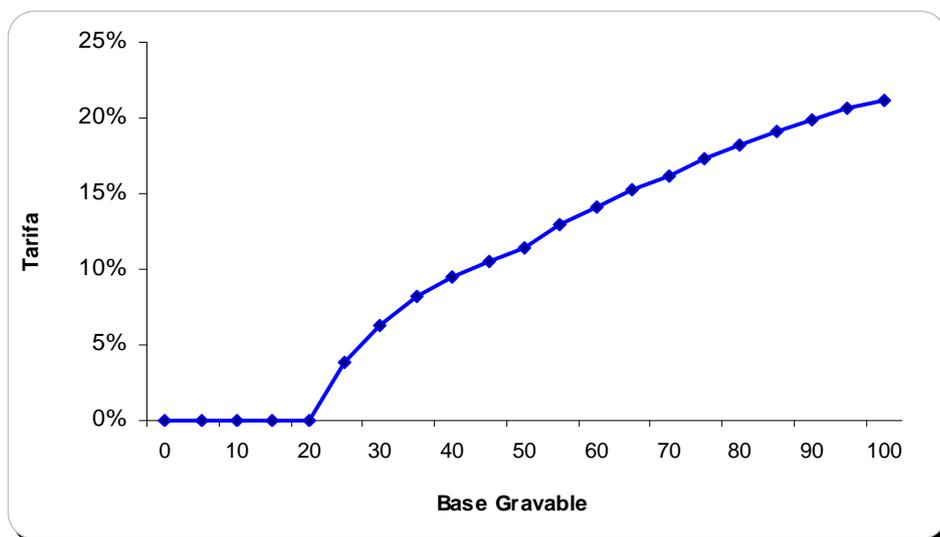
El mecanismo para introducirle progresividad al impuesto de renta personal consiste en la utilización de tarifas crecientes con el nivel de renta, específicamente tarifas marginales a fin de evitar discontinuidades en la curva de tributación.

En la Gráfica 2 se muestra un sistema en el que 4 tarifas marginales dan lugar a infinitas tarifas efectivas, tal como ocurre actualmente con el impuesto sobre la renta de personas naturales en Colombia. En este caso evidentemente se trata de un impuesto progresivo con equidad vertical, que presenta razonables costos

<sup>1</sup> Este apartado es la actualización de la Sección 1 del Cuaderno de Trabajo No. 014 "La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta", elaborado por los mismos autores del presente documento y publicado en abril de 2006 en la serie Cuadernos de Trabajo de la Oficina de Estudios Económicos - DIAN.

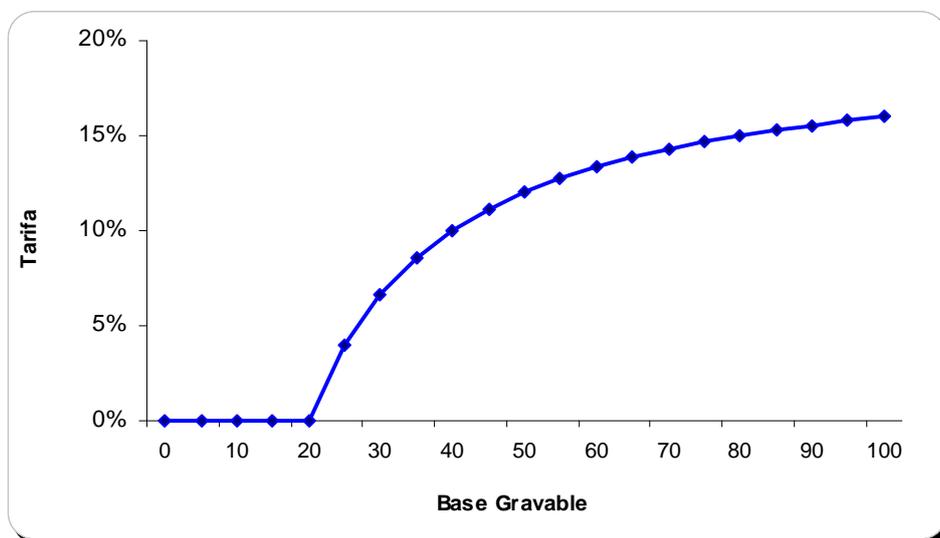
administrativos. No obstante, a lo largo del tramo exento, todos los contribuyentes allí situados reciben el mismo tratamiento impositivo sin que se verifique en ese recorrido ningún tipo de equidad vertical.

Gráfica 2. Cuatro tarifas marginales: 0%, 19%, 28% y 33%



Una versión más simple del esquema anterior, que mantiene las características antes señaladas y la importante virtud de la simplicidad se presenta en la Gráfica 3. Se trata de un impuesto plano (una única tarifa nominal) que contiene un tramo exento y que da lugar a infinitas tarifas efectivas.

Gráfica 3. Dos tarifas marginales: 0% y 20%



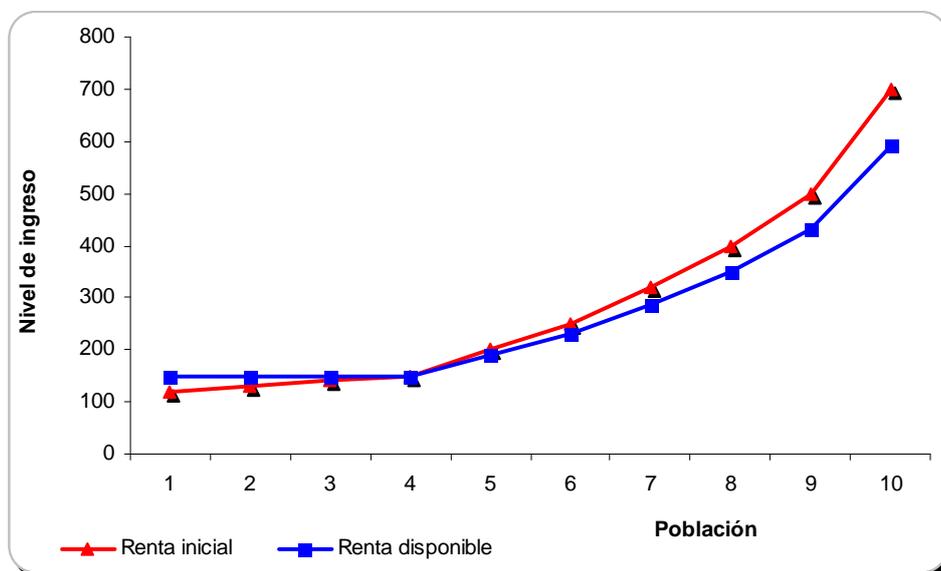
En el ejemplo, este tipo de tributo tiene dos tarifas: Cero (0%) la primera de ellas y 20% la segunda, que se aplica a partir de un monto de renta que se considera indispensable para financiar los gastos básicos de una persona o de una familia.

La tarifa efectiva es completamente plana a lo largo del tramo exento, es decir, sin ningún rasgo de progresividad, y comienza a tener pendiente positiva a partir del límite fijado como valor exento. En el límite, las rentas más altas tenderán a estar gravadas efectivamente con la tarifa marginal del 20%.

En esta tercera situación, si se comparan los rangos en que se divide la renta podría afirmarse que existe progresividad entre ellos. Los individuos de menor renta, situados a la izquierda del mínimo exento no pagan impuestos, mientras que los ciudadanos de mayor ingreso relativo, a la derecha del monto exento, pagan una tarifa mayor que cero. No obstante, si se contrasta la tributación de los individuos cuya renta es inferior al nivel de exención, se puede afirmar que allí no hay progresividad tributaria. Esta observación es muy relevante cuando el número de individuos situados en el tramo exento representa una fracción elevada de la población total.

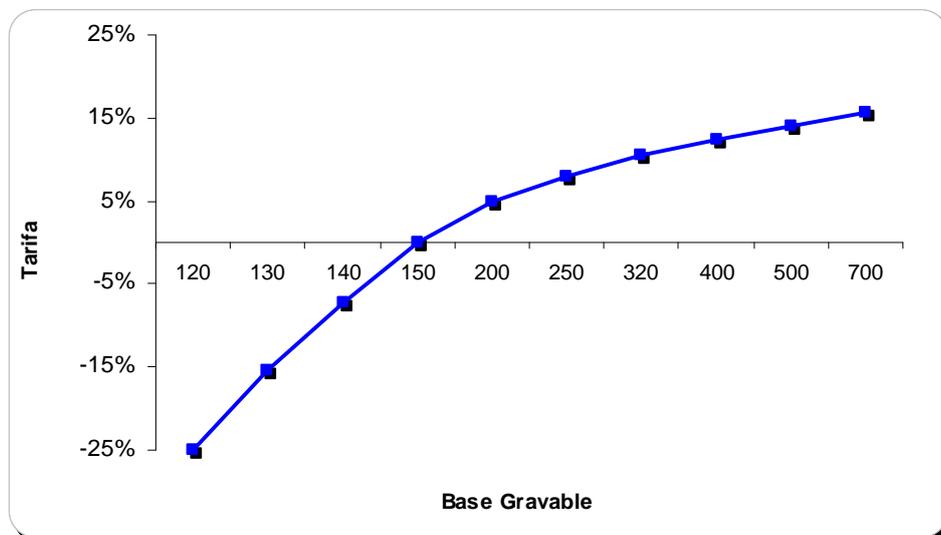
Una forma para corregir la falta de progresividad en el tramo exento es la de un impuesto que garantiza una renta mínima, esquema en el que la sociedad decide cuál es el nivel mínimo de renta que deberían tener todos sus ciudadanos y en aquellos casos donde no se alcanza dicho nivel, el Estado transfiere los recursos que sean necesarios para lograr el monto de referencia. Estos esquemas son más complejos e implican un sistema complementario para administrar las transferencias. En la Gráfica 4 se ilustra el efecto que tiene este esquema tributario comparando la renta inicial de los individuos con la renta disponible después de subsidios e impuestos.

Gráfica 4. Curvas de ingreso: Renta inicial vs. Renta disponible



En la Gráfica 5 se presenta el comportamiento de la curva de impuestos con renta garantizada. Por comparación con la Gráfica 3 se advierte que este nuevo esquema es progresivo en todo su recorrido. Las diferencias entre la curva de tributación y el eje horizontal representan las transferencias que debe hacer el gobierno. Si las transferencias requeridas para alcanzar la renta garantizada no se efectúan a través de subsidios en efectivo, en teoría ello podría lograrse mediante programas de gasto focalizado, dirigido a los grupos de la población con menores ingresos.

Gráfica 5. Curva de impuestos con renta garantizada



De manera más formal se puede aludir a la progresividad en los siguientes términos:

Partiendo de la existencia de un impuesto  $T$ , que varía con el nivel de renta antes de impuestos,  $Y$ , donde adicionalmente se postula que  $T$  es una función de  $Y$ ,  $T = T(Y)$ , se puede proponer que el impuesto  $T$  es progresivo cuando el impuesto promedio para un nivel dado de la renta  $Y$  sea creciente con el nivel de dicha renta.

El impuesto promedio  $TP$ , es básicamente, la relación entre el impuesto acumulado y la renta acumulada hasta cierto nivel concreto de renta.

$$TP(Y_k) = \frac{\sum_{i=1}^k T_i}{\sum_{i=1}^k Y_i} \quad \text{Donde } i \text{ varía entre } 1 \text{ y } k$$

Cuando en un intervalo de renta  $[Y_1 - Y_k]$  se verifique que el impuesto promedio  $TP$  es creciente a lo largo del recorrido de la renta en dicho intervalo, se puede concluir que en ese tramo de renta el tributo es progresivo.

Otras formas de estimar indicadores de progresividad emplean las tarifas marginales o las tarifas puntuales para cada nivel de renta. Cuando la intención es comparar grados de progresividad entre alternativas impositivas, la sola definición de Progresividad no es suficiente y es necesario acudir a mediciones específicas dentro de las cuales suelen proponerse:

- Progresión marginal: Compara las progresividades relativas de diferentes impuestos a un nivel dado de renta antes de impuestos, a través del cambio en la tasa marginal con respecto a un cambio en la renta antes de impuestos.
- Progresión promedio: Muy similar a la medida marginal, la progresión promedio compara las progresividades relativas de diferentes impuestos a un nivel dado de renta antes de impuestos, a través del cambio en la tasa promedio del impuesto con respecto a un cambio en la renta antes de impuestos.
- Progresión residual: Esta medida se basa en la elasticidad de la renta después de impuestos con respecto a la renta antes de impuestos, a un nivel dado de renta antes de impuestos.

Todas las mediciones anteriores enfrentan la dificultad de calcular la progresividad tributaria en un punto específico de la renta. Cuando se desea contar con una medición conjunta del grado de progresividad de un tributo en todo el recorrido de la base gravable escogida (generalmente la renta), se acude a índices de progresividad o de concentración.

Uno de estos índices de Progresividad es el de Gini, que se puede expresar como:

$$G = 1 - 2 * L,$$

Donde L es el área debajo de la curva de Lorenz, en una gráfica donde en el eje vertical se representa el porcentaje acumulado de la carga tributaria y en el eje horizontal el porcentaje acumulado y ordenado en forma ascendente de la renta.

Si el índice de Gini es igual a cero entonces se dice que el ingreso se distribuye de manera absolutamente equitativa y si es igual a la unidad, la renta no se distribuye de ninguna manera sino que está absolutamente concentrada.

## 1.2. Impuestos progresivos en la estructura tributaria colombiana del orden nacional

Dentro de la actual estructura tributaria del orden nacional existen en Colombia tres impuestos directos que gravan respectivamente el patrimonio, las transacciones financieras y la renta (Cuadro 1).

Cuadro 1. Colombia: Recaudo bruto de los impuestos del orden nacional. Año 2010  
Miles de millones de pesos

Impuesto	Valor	Participación Recaudo	Porcentaje PIB
Iva	31.362	44,7%	5,8%
Renta	28.115	40,1%	5,2%
Arancel	4.865	6,9%	0,9%
GMF	3.225	4,6%	0,6%
Patrimonio	2.235	3,2%	0,4%
Timbre	357	0,5%	0,1%
Otros	30	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>70.190</b>	<b>100,0%</b>	<b>13,0%</b>

Fuente: Coordinación Estudios Económicos - SGAO - DIAN

Una característica común en los tres casos que se exponen a continuación es que se aplica una tarifa cero (0%) para amplios grupos de la población en los niveles de patrimonio o de ingreso más bajos. En la medida en que fracciones muy significativas de la población quedan al margen del impuesto también se renuncia a la capacidad redistributiva del tributo. Sin embargo, ello ocurre así, posiblemente porque se considera que en esos niveles de ingreso y de patrimonio no existe la capacidad de contribución que permita aplicar sobre ellos ninguna estructura tributaria, aún si se trata de un esquema progresivo.

### 1.2.1. Impuesto de patrimonio

El impuesto de patrimonio que actualmente se aplica en Colombia tiene carácter transitorio, aunque mediante periódicas renovaciones y denominaciones, se ha mantenido presente en la estructura tributaria del orden nacional durante cerca de 12 años (2002-2014). En el año 2010 su participación en la recaudación total de los impuestos nacionales fue del 3.2%. El esquema con el que actualmente se paga este tributo en Colombia se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Colombia: Estructura del Impuesto de Patrimonio  
Legislación vigente 2011 - 2014

Millones de pesos

Rangos de patrimonio*		Tarifa **	Discontinuidad
Desde	Hasta		
0	1.000	0%	
1.000	2.000	1,0%	10
2.000	3.000	1,4%	28
3.000	5.000	3,0%	90
5.000	En adelante	6,0%	300

Fuente: Leyes 1370 de 2009 y Decreto 4825 de diciembre de 2010

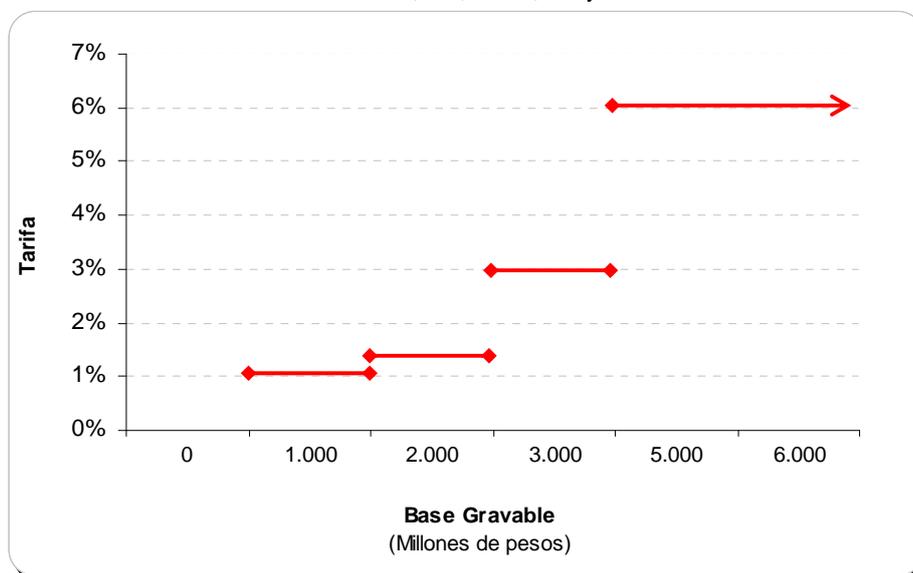
\*: La base gravable excluye el valor patrimonial de las acciones y la vivienda propia hasta \$319 millones.

La tarifa es de única aplicación para un período de 4 años con liquidaciones anuales.

Para patrimonios superiores a \$3.000 millones la tarifa incluye una sobretasa del

El impuesto de patrimonio tiene tarifas diferenciadas y crecientes que le confieren un perfil progresivo. Este diseño escalonado lleva a que al interior de los 5 rangos de tributación no exista progresividad pero sí en la comparación entre estos rangos. Igualmente, en los límites entre dos rangos existen incentivos para ocultar o disminuir el patrimonio para pasar a una tarifa más baja (Gráfica 6).

Gráfica 6. Colombia: Impuesto al Patrimonio por rango de tarifas  
Tarifas 0%, 1%, 1.3%, 3% y 6%



Se resalta igualmente que la progresividad que existe en este impuesto es muy limitada pues la tarifa es relativamente baja y el tributo se aplica sobre una población muy pequeña. Por ejemplo, del total de personas naturales y empresas que declaran el impuesto de renta (cerca de 1,3 millones de declarantes) tan sólo 51 mil están sometidos al impuesto de patrimonio.

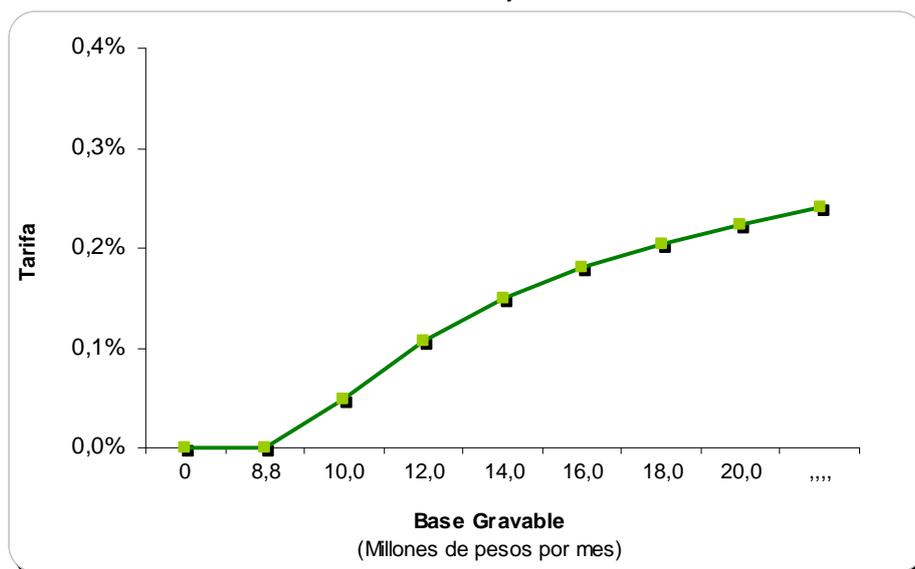
### 1.2.2. Gravamen a los Movimientos Financieros

El Gravamen a los Movimientos Financieros puede ser clasificado como impuesto indirecto en la medida en que existe un conjunto de agentes retenedores (principalmente las entidades bancarias) que recaudan el impuesto entre sus clientes y luego lo transfieren al tesoro nacional. Sin embargo, para los clientes de los bancos el gravamen es un tributo directo que se paga con cargo a sus utilidades o ingresos.

Este gravamen también surgió en Colombia como un impuesto transitorio en 1998<sup>2</sup> con una tarifa del 0.2% y alcanzó su cúspide en 2006<sup>3</sup> cuando se constituyó en impuesto permanente a la tarifa del 0.4%. Sin embargo, se encuentra en proceso de eliminación paulatina. La ley 1430 de 2010 estableció un calendario para marchitar gradualmente su tarifa hasta llevarla a 0% en el año 2018. Su contribución a la recaudación nacional fue de 4.6% en el año 2010.

Este es un tributo progresivo con dos tarifas marginales. La tarifa es plana en el primer rango de la curva de tributación y empieza a ser realmente progresivo después del límite de \$8,8 millones para el año 2011. En la medida en que además de cero (0%) sólo existe una tarifa adicional del 0,4% se asemeja a los diseños de Flat Tax (Gráfica 7).

Gráfica 7. Colombia: Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)  
Tarifas 0% y 4%



### 1.2.3. Impuesto sobre la renta

El impuesto sobre la renta es una de las principales fuentes de ingresos públicos de Colombia. En el año 2010 su recaudo representó 6.2 % del PIB, con una participación del 48% dentro de los impuestos nacionales. Su importancia relativa sólo es equiparable con la del Impuesto al Valor Agregado.

Sin embargo, el impuesto de renta corporativo no ha sido diseñado tomando en consideración la progresividad, relegando al impuesto personal la responsabilidad de incorporar este principio constitucional en el sistema impositivo colombiano. La Gráfica 8 muestra las tarifas marginales y los rangos de renta gravable que definen el perfil actual del impuesto de renta personal en Colombia.

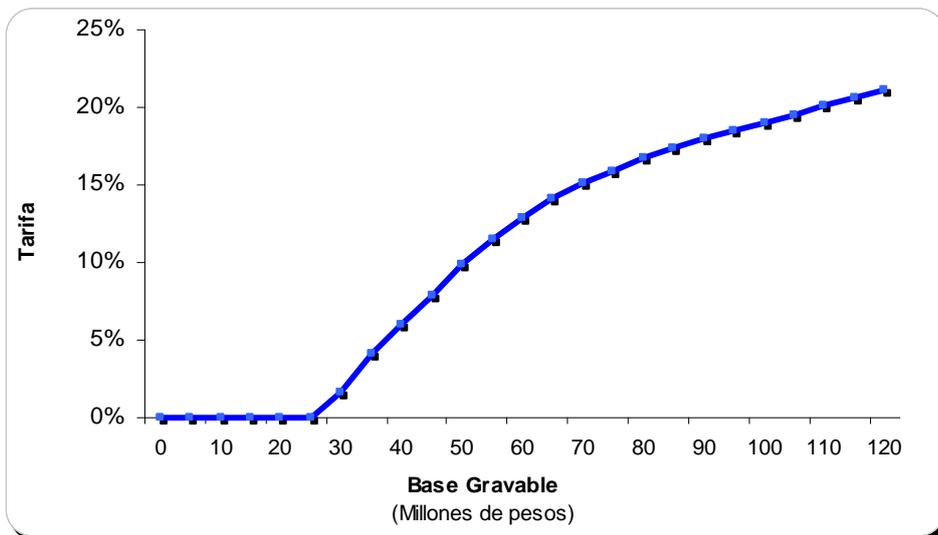
Los ingresos generados por el impuesto sobre la renta se dividen entre su componente corporativo, que aporta el 82% y su componente sobre la renta personal que contribuye con el 18%.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 2331 de 1998.

<sup>3</sup> Ley 1111 de 2006.

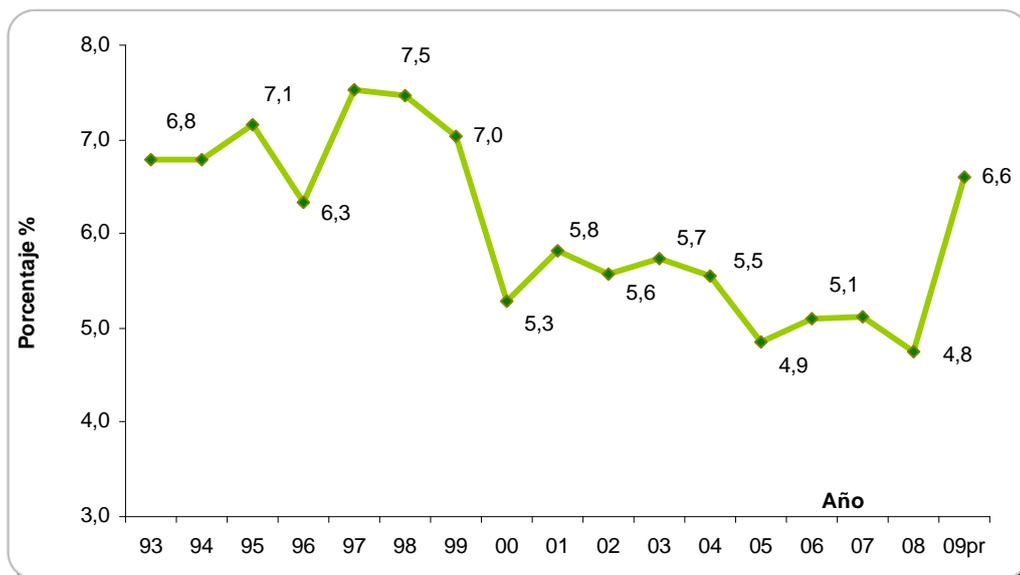
La baja aportación del impuesto personal se explica en parte por el hecho de que las rentas de capital tributan dentro del esquema corporativo a la tarifa del 33% y los dividendos distribuidos, que ya han sido gravados en el esquema corporativo, se tratan como ingreso no gravable para la renta personal.

Gráfica 8. Impuesto de renta en Colombia. Año 2010  
Tarifas 0%, 19%, 28% y 33%



En la última década del siglo XX el impuesto de renta personal recaudó en promedio el 7% de los tributos del orden nacional. Desde el año 2000 se observa un deterioro en esta participación que se redujo en promedio al 5%. Este hecho se explica por el menor dinamismo del impuesto personal respecto del total de la recaudación (Gráfica 9).

Gráfica 9. Colombia: Impuesto de renta en personas naturales. Porcentaje de la recaudación total



Fuente: Subdirección de Gestión de Análisis Operacional - DIAN

## **2. ALGUNOS ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL DISEÑO DE UN IMPUESTO DE RENTA PERSONAL**

Esta sección inicia con un breve recuento sobre la evolución del impuesto de renta y del rol que este tributo cumple en la sociedad. Posteriormente se reseñan algunas formas de interacción o complementariedad entre el impuesto de renta personal y el corporativo.

Con respecto a la progresividad, se ilustra la forma en que el impuesto de renta personal ha sido diseñado en distintos países, considerando aspectos como el número y nivel de las tarifas marginales, el monto a partir del cual se aplican las tarifas inicial y máxima, así como los tratamientos especiales que consideran características particulares de los individuos, que comprometen su capacidad de pago, tales como el tipo de familia y el número de hijos. Por último, se revisa para distintos países cuál es la carga tributaria generada por el impuesto de renta personal y su participación en el conjunto de los ingresos tributarios.

### **2.1. Surgimiento y evolución del tributo**

Maximiliano Robespierre propuso en medio de la revolución francesa el concepto de progresividad tributaria, contravirtiendo a los pensadores liberales de la época que veían en esta idea un menoscabo de los derechos individuales. Robespierre logró incluir en la Convención de 1793 un artículo redactado por él mismo, que contiene de manera sencilla y precisa este principio adoptado posteriormente en muchas de las constituciones políticas de occidente.

"Progresividad tributaria: Los ciudadanos cuyas rentas no excedan lo necesario de su subsistencia deben ser dispensados de contribuir a los gastos públicos. Los otros deben soportarlos progresivamente según la magnitud de su fortuna" (Gaggero, J. 2009, pág. 3).

El concepto francés se llevó por primer vez a la práctica, en tiempos del Primer Ministro británico William Pitt Hijo quien ocupó este cargo entre 1799 y 1816.

Pitt creó un impuesto sobre la renta de los ciudadanos a la tarifa del 10%, con el propósito de financiar los ejércitos de su país en la guerra contra Napoleón Bonaparte (Barreix, A. y Bes, M. 2008, pág. 15)

Durante el siglo XX el impuesto de renta se consolidó en Europa y en los Estados Unidos, primero de manera paulatina, pero luego aceleradamente en el marco del Estado del Bienestar, llevando a que en la época de postguerras las tarifas del impuesto personal alcanzaran en algunos casos porcentajes superiores al 70%. Este hecho incentivó el fraude y el cabildeo de tratamientos tributarios preferenciales para sectores con capacidad de interlocución ante el poder legislativo, que terminaron por hacer muy compleja la estructura de este impuesto. En el Cuadro 3 se muestran algunos hitos en la construcción y adecuación permanente del impuesto de renta.

Desde su creación y a través de sus múltiples transformaciones, el impuesto de renta ha demostrado ser un tributo con enorme capacidad de adaptación a las circunstancias socioeconómicas de cada país, a los cambios tecnológicos y al entorno internacional. Frecuentemente empleado como fuente para financiar la guerra, el impuesto de renta también ha sido utilizado para sufragar gastos públicos destinados a aliviar tensiones sociales internas.

Durante las dos últimas décadas, finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, el impuesto ha sido rediseñado en la mayoría de países para adaptarlo a las exigencias de la globalización y de la competencia internacional. En la mayoría de los casos el cambio se ha concretado en la reducción de tarifas, mientras que en otros casos han surgido modificaciones más significativas: un impuesto simplificado con bajo costo de administración en el que subsisten elementos de progresividad (flat tax - Europa Oriental) ) o un impuesto dual, que grava con tarifas bajas y uniformes al recurso de mayor movilidad (el capital) mientras que grava con tarifas diferenciales y progresivas al trabajo (Renta dual – Países escandinavos). El efecto común de estos cambios es la reducción del impuesto de renta como porcentaje del total de ingresos tributarios, hecho que complementariamente conlleva el aumento en el peso relativo de impuestos indirectos, que no favorecen la redistribución del ingreso.

En América Latina la progresiva urbanización y la consolidación de industrias locales fundaron la base material para la creación del impuesto de renta. En Colombia este tributo apareció hacia 1918 y a finales de los años 50's del siglo XX el país contaba con uno de los impuestos de renta más progresivo del continente, incorporando incluso una sobretasa al "exceso de utilidades".

Cuadro 3. Etapas en la evolución del impuesto sobre la renta

Etapa	Época	Características
1. Conceptualización	Revolución francesa 1793	Mínimo exento y un esquema progresivo para quienes deben contribuir.
2. El primer impuesto de renta	1799-1816 Inglaterra. Primer Ministro William Pitt	Creado para financiar la guerra contra Napoleón a la tarifa del 10%.
3. Introducción	Ley de presupuesto británica 1909 Ley de impuesto de renta federal de EE. UU. 1913	Baja cobertura con carácter progresivo
4. Masificación	Administración Roosevelt Segunda Guerra Mundial	Generalización del tributo. Los importantes gastos asociados al Estado del Bienestar incrementan ostensiblemente las tarifas y empiezan a generar exenciones y tratamientos preferenciales.
5. Contrarreforma	Administraciones Thatcher y Reagan años 80's	Fuerte reducción de tarifas y ampliación de bases
6. Innovaciones	Década de los 90's en países nórdicos y de Europa Oriental	Impuesto dual y Flat tax Se mantiene el concepto de progresividad se reduce la tributación al capital en la competencia internacional por la inversión.

Elaboración propia a partir de Breve historia del impuesto a la renta (Barreix y Bes 2008) y La progresividad tributaria (Gaggero 2009)

La contrarreforma impulsada desde Estados Unidos e Inglaterra, que promovió la reducción de las tarifas del impuesto de renta, tuvo eco en América Latina. En Colombia, La ley 75 de 1986 redujo las tarifas del impuesto de renta corporativa y simplificó de manera significativa el impuesto de renta personal, consolidando un nivel mínimo de renta exenta a cambio de la eliminación de múltiples comprobaciones sobre gastos personales que reducían las bases imponibles. Esta simplificación hizo que la administración del tributo fuera más sencilla pero comprometió la progresividad.

En 1995 el Congreso colombiano respaldó una iniciativa del ejecutivo (ley 223) para incrementar nuevamente las tarifas del impuesto. En el caso de los asalariados se creó una renta exenta equivalente al 30% del ingreso laboral. Esta exención se redujo en 2002 al 25% (ley 788) pero al mismo tiempo se introdujeron nuevos beneficios relacionados con el ahorro voluntario en fondos de pensiones y en cuentas de ahorro para financiar la compra de vivienda.

Expertos en política y administración tributaria convocados por la CEPAL (Cetrángolo, O. y Gómez, J. 2006) caracterizaron el impuesto de renta en América Latina como un tributo que, pese a las recurrentes reformas a las que ha estado sometido en los últimos años, se quedó fundamentalmente estancado en sus diseños de hace varias décadas. Su estructura sigue siendo compleja, socavada por los nuevos retos y posibilidades de la globalización mundial y restringida en su efectividad por el temor a desincentivar la inversión extranjera, llevando a una reducción de las tarifas tanto para sociedades como para personas naturales.

## 2.2. Tributación Socio – Sociedad

En el impuesto sobre la renta un individuo puede tributar en su doble condición, como integrante de una sociedad que genera utilidades (impuesto corporativo) y con base en las utilidades que a él se distribuyan de manera individual (impuesto personal). Se trata realmente de una única renta y el diseño del impuesto debe definir en qué momento tributan dichas utilidades y con cuál esquema tarifario. Existen diversas posibilidades para definir esta cuestión (Lewin, A. 2008)

En los sistemas habitualmente empleados para determinar la tributación conjunta socio –sociedad, el denominador común es que las utilidades siempre tributan en la sociedad, aplicando por regla general una tarifa única, aunque en algunos casos existen dos o más tarifas diferenciadas por tipo de sociedad, por su tamaño o por sector económico. Las variantes del sistema de tributación surgen en la forma en que el impuesto de renta grava los dividendos (Cuadro 4).

Cuadro 4. Sistemas de tributación socio - sociedad  
Impuesto pagado por cada \$100 de utilidad

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
<b>1. Con exención de dividendos</b>	
Impuesto en la sociedad	33
Tarifa personal sobre dividendos	No aplica
Impuesto sobre los dividendos	0
Crédito por pago en la sociedad	No aplica
Tributación total	33
<b>2. Con imputación del crédito tributario</b>	
Impuesto en la sociedad	17
Tarifa personal sobre dividendos	Tabla progresiva
Impuesto sobre los dividendos	33
Crédito por pago en la sociedad	17
Tributación total	33
<b>3. Doble tributación con tarifa plana</b>	
Impuesto en la sociedad	25
Tarifa personal sobre dividendos	8%
Impuesto sobre los dividendos	8
Crédito por pago en la sociedad	No aplica
Tributación total	33

Elaboración de los autores

▪ **Sistema de exención de dividendos**

Las utilidades se gravan en la sociedad y su distribución se considera un ingreso no gravable dentro de la renta personal. Este esquema, aplicado en Colombia, trata por igual a cualquier monto de utilidades y la tarifa única en la sociedad no toma en cuenta la equidad vertical. Es un sistema simple en el que las labores de control se concentran en un menor número de contribuyentes (las sociedades) y suele emplearse cuando el desarrollo de la administración tributaria aún se encuentra en un nivel intermedio.

▪ **Sistema de imputación del crédito tributario**

En este modelo las utilidades inicialmente son objeto de una retención en la fuente dentro de la sociedad, a título de adelanto del impuesto personal. Posteriormente Las utilidades distribuidas a los socios se someten al esquema progresivo de imposición personal y se otorga crédito tributario por el adelanto de impuestos pagado en la sociedad.

En este caso la tributación incorpora plenamente el principio de equidad vertical pero el sistema se torna algo más complejo, especialmente en materia de control, pues la unidad de tributación prevaleciente es el individuo. El esquema incentiva la reinversión de utilidades y, dependiendo de la manera en que se calibre la tasa de retención en las empresas, puede ocurrir que en épocas de altas tasas de inversión la recaudación total del impuesto descienda al no tener utilidades distribuidas para gravar en el componente individual del impuesto. Este sistema implica un mayor nivel de desarrollo de la administración tributaria y en América Latina se destaca el caso chileno.

▪ **Sistema clásico o de doble tributación**

Las utilidades son gravadas en la sociedad y también en la renta personal. El impuesto corporativo no genera ninguna suerte de crédito tributario en la determinación del impuesto individual.

Dentro de este esquema se debe definir qué fracción de las utilidades se debe gravar nuevamente en la renta personal y a qué tarifa. Un caso especial es la doble tributación con tarifa plana, por ejemplo, el denominado "Half Inclusión" aplicado en Alemania, en el que sólo se lleva al impuesto personal la mitad de las utilidades y ellas se gravan con una tarifa única.

Cuando se opta por aplicar una tarifa plana para gravar las utilidades en el impuesto personal, no es necesario definir la fracción de las utilidades que se someterá al tributo. Tal definición puede quedar incorporada en la tarifa. Por ejemplo, un Half Inclusión con tarifa del 20% es equivalente a gravar enteramente las utilidades con una tarifa del 10%.

La doble tributación con tarifa única no toma en consideración la equidad vertical. Esto se corrige parcialmente cuando el impuesto personal grava las utilidades con tarifas progresivas, pero ello está condicionado a que la tarifa corporativa sea relativamente baja, pues de otra manera la tributación total del individuo podría ser altamente distorsionante.

**2.3. Determinación de las tarifas marginales y del tramo exento**

Un impuesto sobre la renta que posea un tramo exento y una tarifa marginal es suficiente para lograr efectos redistributivos. Si el diseño del tributo integra dos o más tarifas marginales, ello permite acentuar el efecto redistributivo en recorridos específicos del ingreso. Sin embargo, en la medida en que a mayor nivel de ingreso menor es la proporción de la población, la adición de nuevas tarifas tiene un menor impacto global para propósitos redistributivos y este resultado debe evaluarse frente a la eficiencia del tributo, los incentivos a la evasión y la capacidad de control de la administración tributaria.

"No hay bases científicas para determinar el número óptimo de tarifas en el impuesto de renta personal, no es necesaria una multiplicidad de tarifas para lograr la progresividad del impuesto de renta personal" (Zee, H. 2005, Pág. 16).

En el Cuadro 5, con base en información de 33 países de la OCDE, se observa que la moda en el impuesto de renta personal es la aplicación de 4 tarifas y el promedio es incluir en su diseño 5 tarifas, sin que ello haya cambiado significativamente en la última década. Uno de los casos extremos corresponde a Luxemburgo que ha tenido entre 11 y 17 tarifas marginales, mientras que en el lado opuesto se ubican República Checa, Islandia y Eslovaquia con una sola tarifa marginal.

Cuadro 5. Evolución del número de tarifas marginales del impuesto personal en países de la OCDE. 2000-2009

No. de tarifas	Número de países con cada tarifa marginal									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	0	1	0	0	1	1	2	2	3	3
2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	5
3	7	5	6	7	7	6	6	6	5	2
4	6	7	8	7	7	9	10	9	7	9
5	6	4	4	6	5	5	4	6	5	5
6	3	6	6	4	5	3	2	2	2	2
7	4	3	2	3	2	2	3	2	3	2
8	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1
10	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
11	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
17	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Promedio</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>

Elaboración propia a partir de OECD - Taxation of wage income 2009 - Part I.

La máxima tarifa marginal depende de las circunstancias de cada país y varía notablemente entre países y regiones. En el Cuadro 6, sobre una muestra de 86 países se ilustra cuál es el valor máximo y promedio que toma dicha tarifa en distintas regiones del mundo.

Cuadro 6. Máxima tarifa marginal del impuesto de renta personal por regiones del mundo. Año 2010

Región	Mínima	Máxima	Promedio
Oceanía <sup>/1</sup>	33,0%	45,0%	39,0%
Europa	10,0%	56,6%	34,9%
Norteamérica	29,0%	35,0%	31,3%
Africa <sup>/2</sup>	20,0%	40,0%	30,0%
Suramérica	10,0%	40,0%	29,9%
Asia	0,0%	50,0%	23,9%
Centro América y el Caribe	0,0%	35,0%	15,1%
<b>En toda la muestra<sup>/3</sup></b>	<b>0,0%</b>	<b>56,6%</b>	<b>29,4%</b>
<b>En la muestra sin incluir países de tarifa 0%<sup>/4</sup></b>	<b>10,0%</b>	<b>56,6%</b>	<b>32,9%</b>

Fuente: Individual-Income-Tax-Social-Security-Rate-survey KPMG - 2010

/1: Incluye solamente a Australia y Nueva Zelanda

/2: Incluye solamente a Egipto y Suráfrica

/3: La muestra está conformada por 86 países.

/4: Se excluyen de la muestra 3 países del Caribe y 6 de Asia.

Si se dejan de lado los países en los que no existe el impuesto de renta personal, en promedio la máxima tarifa del impuesto de renta es 33%, con un rango que va desde el 10% hasta el 56%. Suecia, Dinamarca y Holanda son países donde la máxima tarifa del impuesto de renta personal supera el 50%. Tarifas superiores al 45% se presentan en 12 países, 11 de ellos europeos, junto a los cuales se encuentra Japón que tiene una tarifa máxima del 50%.

En el otro extremo se hallan 3 países de Centro América (Bahamas, Bermuda e Islas Caimán) y 6 países asiáticos con importantes fuentes de recursos naturales (Bahrein, Kuwait, Omán, Catar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita) en los que no existe el impuesto de renta personal.

Otra forma de identificar las tendencias entre países sobre el nivel máximo de la tarifa marginal en el impuesto personal se puede observar en el Cuadro 7, en el que se establecen cuáles son los rangos de tarifas más frecuentemente empleados.

Según esta información, la mayor frecuencia se presenta en el rango comprendido entre 30% y 35% (16 países). En los extremos con menor frecuencia se hallan 3 países donde la tarifa máxima es del 10% y otros 3 donde la misma es superior al 50%.

Otro aspecto de interés en el diseño del impuesto de renta personal es el monto del ingreso a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal. Nuevamente en este tema se presentan variaciones notables. Sobre una muestra de 63 países se observa que la tarifa más alta del impuesto sobre la renta empieza a aplicarse, en promedio, a partir de US\$ 40.000 en los 2 países de África considerados en la muestra, mientras que en Norteamérica el valor promedio para aplicar la tarifa marginal se sitúa en promedio, por encima de US\$ 175.000, diferencia que evidentemente está relacionada con el disímil nivel de ingresos de cada país (Cuadro 8).

Cuadro 7. Número de países situados dentro de distintos rangos de máxima tarifa marginal del impuesto de renta personal. Año 2010

Tarifa máxima renta personal		Países *
Desde	Hasta	
10%	10%	3
10%	15%	7
15%	20%	9
20%	25%	3
25%	30%	9
30%	35%	16
35%	40%	8
40%	45%	10
45%	50%	9
Más de 50%		3
<b>Total</b>		<b>77</b>

Fuente: Individual-Income-Tax-Social-Security-Rate-survey KPMG - 2010

Cálculos de los autores

\*: No se incluyeron 9 países con tarifa 0%.

Cuadro 8. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Año 2009

Región	Máxima tarifa <sup>/1</sup>	US\$ de los EEUU por año		Países en la muestra
		Valor absoluto <sup>/1</sup>	Respecto al PIB per cápita corregido por PPA <sup>/2</sup>	
Asia	33,9%	96.052	10,4	12
América Latina	29,9%	55.157	5,5	11
Norte América	30,7%	175.808	4,5	3
África	30,0%	40.090	4,2	2
Oceanía	41,5%	103.910	2,9	2
Europa	41,9%	79.394	2,5	33
<b>Total países de la muestra</b>	<b>30,7%</b>	<b>69.855</b>	<b>4,3</b>	<b>63</b>

Elaboración de los autores

1/: Tomado de KPMG 2010

2/: Con base en el PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009

Una forma más adecuada para comparar los niveles en los que la renta se grava con la máxima tarifa consiste en expresar dicho nivel como relación del PIB per cápita de cada país. En los países de Asia, la máxima tarifa marginal es en promedio del 34% y se aplica a partir de US \$96.000, es decir, 10 veces el ingreso per cápita de la región (Cuadro 8 - A).

Cuadro 8 - A. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal.  
Países de Asia. Año 2009

País	Máxima tarifa <sup>1/</sup>	US\$ de los EEUU por año	
		Valor absoluto <sup>1/</sup>	Respecto al PIB per cápita corregido por PPA <sup>2/</sup>
Paquistán	20,0%	102.403	39,0
China	45,0%	177.253	26,6
Tailandia	37,0%	124.146	15,5
Indonesia	30,0%	55.353	13,2
Japón	50,0%	202.247	6,2
India	30,0%	17.171	5,3
Singapur	20,0%	231.716	4,6
Israel	46,0%	122.301	4,4
Filipinas	32,0%	10.851	3,1
Corea del Sur	35,0%	73.579	2,7
Malasia	27,0%	31.348	2,2
Vietnam	35,0%	4.261	1,4
<b>Promedio países de la muestra</b>	<b>33,9%</b>	<b>96.052</b>	<b>10,4</b>

Elaboración de los autores

1/: Tomado de KPMG 2010

2/: Con base en el PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009

Por comparación, en Europa, la máxima tarifa marginal es 42% en promedio pero se aplica a partir de un nivel más bajo de ingresos (US \$76.000), sólo que en este caso ese nivel representa 2,5 veces el ingreso per cápita (Cuadro 8 - B).

En América Latina la máxima tarifa marginal promedio, equivalente al 30%, grava ingresos superiores a US \$55.000, es decir, 5,5 veces el ingreso per cápita (Cuadro 8 - C). En el Cuadro 8 - D se presenta información similar para países de otras regiones y la Gráfica 10 muestra un panorama general de las máximas tarifas en diversos países del mundo.

Cuadro 8 - B. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de Europa. Año 2009

País	Máxima tarifa <sup>1/</sup>	US\$ de los EEUU por año	
		Valor absoluto <sup>1/</sup>	Respecto al PIB per cápita corregido por PPA <sup>2/</sup>
Alemania	45,0%	316.456	8,7
Serbia	15,0%	72.600	6,3
Reino Unido	40,0%	225.904	6,2
Grecia	40,0%	126.582	4,3
Portugal	42,0%	81.801	3,4
Italia	43,0%	94.937	3,0
Francia	40,0%	88.333	2,5
Finlandia	49,8%	84.051	2,4
Turquía	35,0%	32.258	2,3
Noruega	40,0%	116.803	2,1
España	43,0%	67.604	2,1
Dinamarca	62,3%	71.898	2,0
Austria	50,0%	72.835	1,9
Suecia	56,7%	71.198	1,9
Holanda	52,0%	69.337	1,7
Polonia	32,0%	26.519	1,4
Bélgica	50,0%	43.456	1,2
Croacia	45,0%	22.817	1,2
Hungría	36,0%	22.727	1,1
Irlanda	46,0%	46.077	1,1
Eslovenia	41,0%	18.761	0,7
Luxemburgo	39,0%	50.487	0,6
Armenia	20,0%	2.623	0,5
<b>Promedio países de la muestra</b>	<b>41,9%</b>	<b>79.394</b>	<b>2,5</b>

Elaboración de los autores

1/: Tomado de KPMG 2010

2/: Con base en el PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009

Cuadro 8 - C. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de América Latina. Año 2009

País	Máxima tarifa <sup>1/</sup>	US\$ de los EEUU por año	
		Valor absoluto <sup>1/</sup>	Respecto al PIB per cápita corregido por PPA <sup>2/</sup>
Chile	40,0%	130.429	9,1
Uruguay	25,0%	119.652	9,1
Perú	30,0%	69.431	8,0
Guatemala	31,0%	37.532	7,9
Paraguay	31,0%	31.600	7,0
Venezuela	34,0%	76.923	6,2
Colombia	33,0%	52.721	5,9
Brasil	27,5%	25.536	2,4
Panamá	27,0%	30.581	2,3
Argentina	35,0%	30.534	2,1
Costa Rica	15,0%	1.791	0,2
<b>Promedio países de la muestra</b>	<b>29,9%</b>	<b>55.157</b>	<b>5,5</b>

Elaboración de los autores

1/: Tomado de KPMG 2010

2/: Con base en el PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009

Cuadro 8 - D. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal en el impuesto personal. Países de Otras regiones. Año 2009

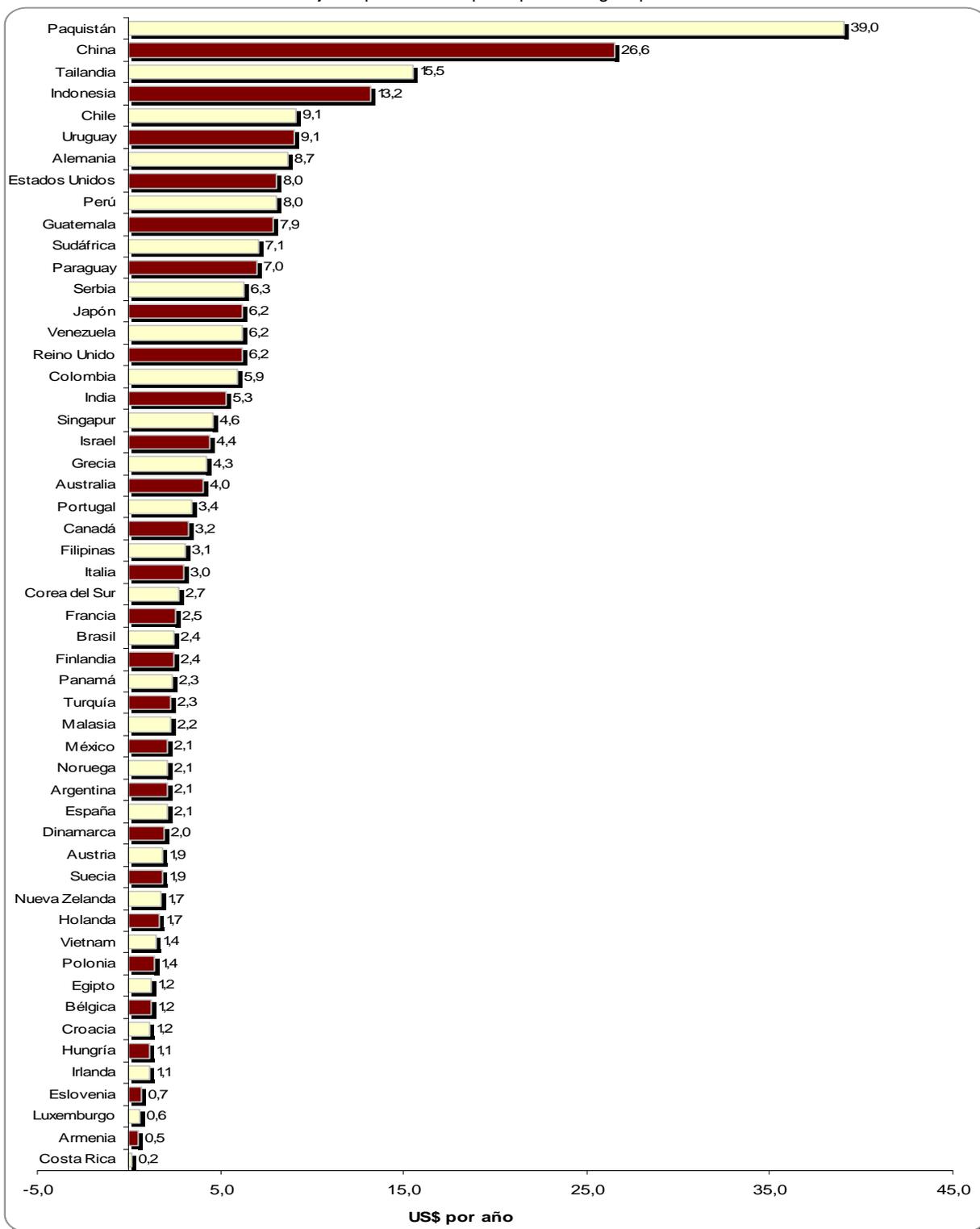
País	Máxima tarifa <sup>1/</sup>	US\$ de los EEUU por año	
		Valor absoluto <sup>1/</sup>	Respecto al PIB per cápita corregido por PPA <sup>2/</sup>
Sudáfrica	40,0%	73.113	7,1
Egipto	20,0%	7.067	1,2
<b>Promedio países de África</b>	<b>30,0%</b>	<b>40.090</b>	<b>4,2</b>
Estados Unidos	35,0%	373.650	8,0
Canadá	29,0%	122.964	3,2
México	28,0%	30.811	2,1
<b>Promedio países de Norteamérica</b>	<b>30,7%</b>	<b>175.808</b>	<b>4,5</b>
Australia	45,0%	158.033	4,0
Nueva Zelanda	38,0%	49.787	1,7
<b>Promedio países de Oceanía</b>	<b>41,5%</b>	<b>103.910</b>	<b>2,9</b>

Elaboración de los autores

1/: Tomado de KPMG 2010

2/: Con base en el PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009

Gráfica 10. Nivel de renta a partir del cual se aplica la máxima tarifa marginal. Muestra de 63 países  
Porcentaje respecto al PIB percápita corregido por PPA



Fuente: KPMG 2010 y PIB per cápita registrado en Banco Mundial del año 2009  
Elaboración propia

La decisión acerca de la amplitud del tramo exento también difiere considerablemente entre países y depende de otros beneficios complementarios incluidos en el diseño del impuesto y está relacionada con el nivel de la tarifa mínima.

Para la muestra de países de América Latina contenida en el Cuadro 9, se observa que cuando no existe tramo exento la tarifa mínima o inicial es muy baja (1,9%) como ocurre en México, pero cuando se eleva el mínimo no imponible también lo hace dicha tarifa.

Cuadro 9. Mínimo exento y tarifas aplicadas en algunos países de América Latina. Año 2009

País	Tramo de renta exenta Dólares por año	Tramo exento / Ingreso per capita PPA	Tarifas marginales aplicadas	
			Tarifa inicial	Tarifa Máxima
Colombia	26.020	3,1	19,0%	33,0%
Chile	15.781	1,3	5,0%	40,0%
Perú	15.247	2,1	15,0%	29,0%
Brasil	13.600	1,4	15,0%	27,5%
Costa Rica	7.793	0,7	10,0%	25,0%
Argentina	5.952	0,5	9,0%	35,0%
El Salvador	5.184	0,8	10,0%	30,0%
Bolivia	4.193	1,1	13,0%	13,0%
México *	0	0	1,9%	30,0%
<b>Promedio</b>	<b>10.413</b>	<b>1,1</b>	<b>11,0%</b>	<b>29,2%</b>

\* Tarifas vigente para el año 2011- Resolución Miscelánea Fiscal de 31 de diciembre de 20110 publicado en el Diario Oficial Federal

Fuente: Elaboración propia con base en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) y cifras del Banco mundial

Los países que tienen un mínimo exento que fluctúa entre US \$5.000 MIL y US\$ 8.000 corregidos por la paridad del poder adquisitivo (El Salvador, Argentina y Costa Rica), aplican una tarifa inicial cercana al 10%. Bolivia, con una exención cercana a los US\$ 4.000 se aparta de este grupo pues aplica desde el comienzo y a lo largo de toda la renta una tarifa marginal plana del 13%.

Con un tramo exento que ronda los US\$ 15.000, Brasil y Perú comienzan aplicando una tarifa del 15%, comportamiento en el que no se puede incluir a Chile, país que con un tramo exento similar decide comenzar con una tarifa más baja (5%).

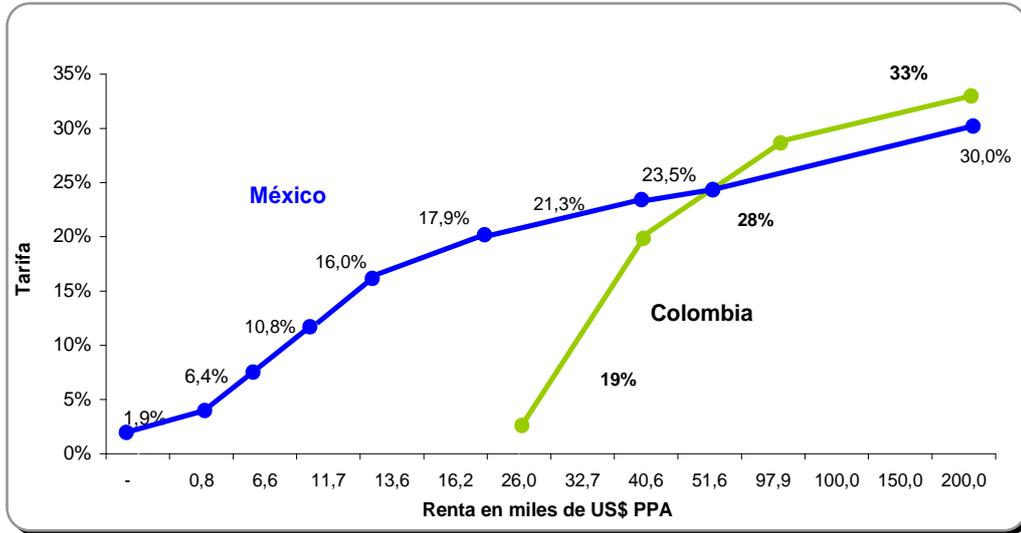
El caso de Colombia se sitúa dentro de la regla sugerida. Su tramo exento es el más alto de la muestra US\$ 26.000 y también su tarifa inicial es la más alta (19%). Comparativamente Colombia excluye del impuesto a una fracción más significativa de la población y grava de manera más fuerte a las primeras personas que ingresan al tramo de renta gravada.

Con base en la muestra del Cuadro 9 se aprecia que el tramo exento del impuesto sobre la renta en algunos países de América Latina equivale a 1,1 veces el ingreso per cápita. Chile y Brasil están por encima del promedio con un tramo exento de 1,4 veces el ingreso per cápita. Perú extiende un poco más la exención inicial llevándola hasta 2,1 veces el ingreso per cápita, mientras que en Colombia es donde más amplio es este beneficio, equivalente a 3,1 veces el ingreso per cápita.

Todos los individuos cuya renta queda incluida dentro del tramo exento reciben el mismo tratamiento tributario. Si el tramo exento es muy amplio es factible que existan dentro de ese recorrido significativas diferencias de ingreso que no son consideradas por el sistema. En tal sentido los tramos exentos de gran amplitud desatienden el principio de equidad vertical para una importante fracción de la población. Tampoco hay que perder de vista que el tramo exento se aplica para todos los individuos de la población, lo que implica que esos beneficios amplios se conceden inclusive a los individuos con mayores niveles de renta. Este problema no tiene lugar en México y podría ser una deficiencia relevante del sistema tributario colombiano.

En la Gráfica 11 se comparan los parámetros del impuesto de renta personal de México y Colombia contenidos en el Cuadro 9. Se aprecia que en la parte superior de la distribución el sistema colombiano exige que los individuos de mayor ingreso contribuyan con un 33% de su renta mientras que México reclama solamente un 26%. Sin embargo México cubre todo el recorrido de la variable mientras que Colombia se concentra en un tramo reducido.

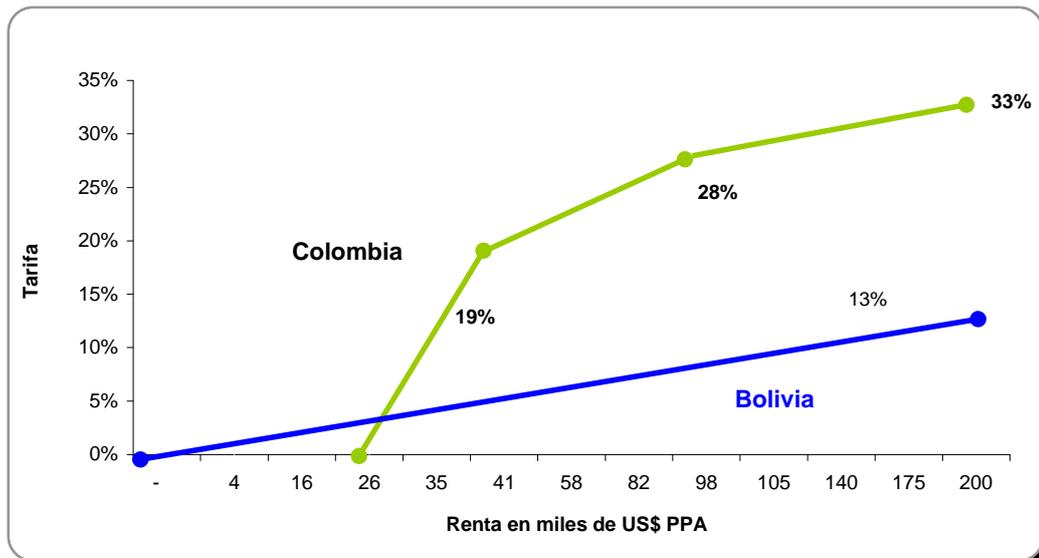
Gráfica 11. Colombia - México: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal



Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

Bolivia, con su esquema de tarifa marginal plana también excluye de la tributación directa a una fracción de la renta personal y posiblemente a un alto porcentaje de las personas naturales. El esquema tributario boliviano es de mayor cobertura que el de Colombia pero en el límite, el impuesto de renta de Colombia reclama proporcionalmente mayores aportes de los contribuyentes (Gráfica 12).

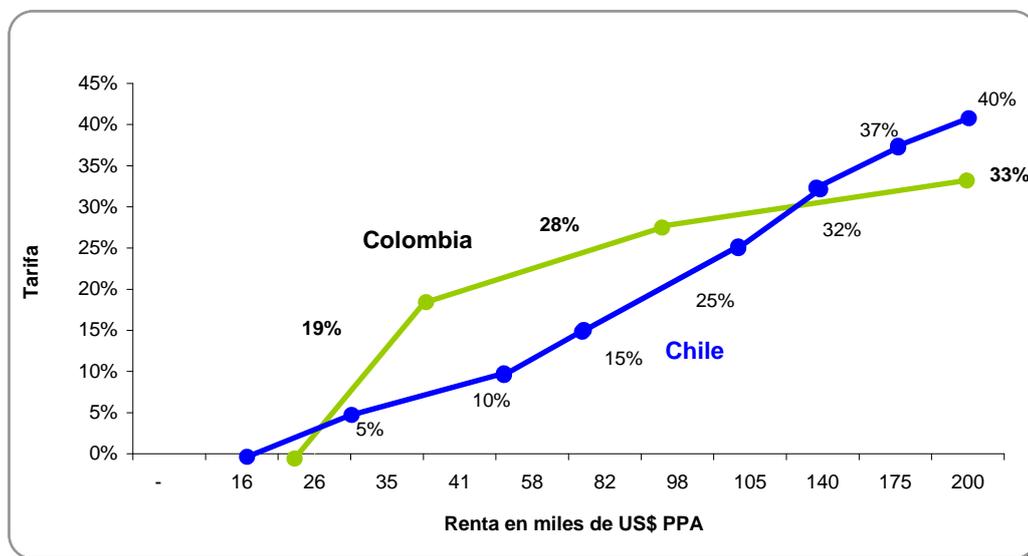
Gráfica 12. Colombia - Bolivia: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal



Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

En el caso chileno, por comparación con Colombia, el sistema tributario cubre una parte más amplia de la renta y de las personas y, en el límite máximo de la distribución, exige mayores contribuciones relativas a los ciudadanos con altos niveles de ingreso (Gráfica 13).

Gráfica 13. Colombia - Chile: Tarifas marginales en el impuesto de renta personal



Elaboración propia a partir de la legislación de cada país

## 2.4. El individuo y la familia

En muchos países el tratamiento tributario difiere según sea la unidad de tributación, distinguiendo entre personas solteras o casadas y si tienen hijos o no. En los países de la OCDE la presencia de dos o más niños en el hogar reducen la carga impositiva en 3,1 puntos del salario promedio y el matrimonio lo hace en 2,6 puntos.

En Alemania, donde la tributación cambia marcadamente dependiendo el tipo de familia, una persona soltera sin niños puede tributar el 41% de su salario promedio. Si el mismo individuo tiene a cargo dos o más hijos la tasa de tributación desciende al 29% del salario promedio y si adicionalmente está casado este porcentaje se reduce al 21% (Cuadro 10).

En Estados Unidos, República Checa, Polonia, Eslovaquia y España, tener a cargo dos o más niños hace descender la tributación en al menos 5 puntos del salario promedio. Sin embargo, en países reconocidos por tener estructuras tributarias muy progresivas (Suecia, Dinamarca y Noruega) los niños a cargo no hacen diferencia en la tributación.

Alemania, Bélgica y Luxemburgo son los países de la OCDE que mayores beneficios tributarios otorgan al matrimonio (cerca de 9 puntos del salario promedio).

En algunas legislaciones también se otorgan alivios tributarios al amparo del principio de la equidad, asociados a situaciones que comprometen la capacidad de pago de los individuos, bajo el supuesto de que estas personas requieren mayores niveles de gasto para atender casos especiales, como ocurre con la discapacidad, la maternidad o la vejez.

Cuadro 10. Carga tributaria por tipo de familia en países de la OCDE. Año 2009

Proporciones del salario promedio - Año 2009

Tipo de familia *	Soltero		Matrimonio		Beneficio tributario	
	Sin niños	2 niños	Sin niños	2 niños	Por niños <sup>1</sup>	Por matrimonio <sup>2</sup>
Alemania	41,3%	29,3%	31,7%	20,8%	11,5%	9,1%
Estados Unidos	22,4%	12,0%	16,4%	5,2%	10,8%	6,4%
República Checa	22,2%	14,5%	13,3%	5,6%	7,7%	8,9%
Polonia	24,3%	17,8%	22,7%	17,8%	5,7%	0,8%
Eslovaquia	21,3%	16,0%	13,4%	8,1%	5,3%	7,9%
España	19,7%	13,3%	15,9%	12,0%	5,2%	2,6%
Italia	29,3%	24,3%	26,7%	21,9%	4,9%	2,5%
Holanda	31,8%	22,5%	27,6%	27,6%	4,7%	-0,5%
Irlanda	20,9%	14,5%	14,5%	12,3%	4,3%	4,3%
Canadá	22,8%	16,2%	18,2%	16,2%	4,3%	2,3%
Francia	27,7%	21,7%	23,1%	21,6%	3,8%	2,4%
Suiza	21,5%	16,5%	18,1%	16,0%	3,6%	2,0%
Bélgica	41,5%	37,7%	32,0%	29,3%	3,2%	9,0%
Portugal	22,3%	19,4%	16,6%	14,4%	2,6%	5,4%
Japón	20,1%	17,4%	18,6%	16,3%	2,5%	1,3%
Islandia	17,9%	23,9%	28,6%	17,9%	2,4%	-2,4%
Luxemburgo	26,4%	22,1%	16,5%	16,5%	2,2%	7,8%
Corea del Sur	11,8%	9,6%	11,0%	9,1%	2,1%	0,7%
Austria	32,7%	30,6%	31,8%	30,6%	1,7%	0,5%
Reino Unido	25,3%	23,7%	25,3%	23,7%	1,6%	0,0%
Noruega	29,3%	26,8%	26,8%	26,8%	1,3%	1,3%
Turquía	27,2%	26,3%	26,6%	25,7%	0,9%	0,6%
Grecia	25,1%	24,3%	26,2%	25,4%	0,8%	-1,1%
Dinamarca	39,4%	39,4%	35,0%	35,0%	0,0%	4,4%
Finlandia	29,2%	29,2%	29,2%	29,2%	0,0%	0,0%
Hungría	38,2%	38,2%	38,2%	38,2%	0,0%	0,0%
México	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	0,0%	0,0%
Suecia	25,3%	25,3%	25,3%	25,3%	0,0%	0,0%
Nueva Zelanda **	18,4%	18,5%	18,4%	18,5%	-0,1%	0,0%
Australia	22,0%	20,9%	18,6%	20,9%	-0,5%	1,7%
<b>Promedio</b>	<b>25,4%</b>	<b>21,9%</b>	<b>22,4%</b>	<b>19,8%</b>	<b>3,1%</b>	<b>2,6%</b>

\*: Carga tributaria = Impuesto de renta + Contribuciones sociales a cargo del empleado - Beneficios en efectivo

<sup>1</sup>: ((Solteros sin niños - Solteros con niños) + (Casados sin niños - Casados con niños))/2

<sup>2</sup>: ((Solteros sin niños - Casados sin niños) + (Solteros con niños - Casados con niños))/2

Fuente: OECD - Table 1361. Household Tax Burden by Country

## 2.5. El peso relativo del impuesto de renta personal en la estructura tributaria

Un indicador de la importancia que se otorga a un impuesto es su participación en el total de los ingresos tributarios. En los países que integran la OCDE el impuesto de renta ha representado en forma estable y durante muchos años más de un tercio de la recaudación total. En particular el impuesto de renta personal aporta más de la cuarta parte de los ingresos tributarios y triplica la recaudación del impuesto corporativo (Cuadro 11). No obstante este impuesto ha perdido participación en la recaudación total de los países de la OCDE. Entre 1995 y 2008 su peso relativo ha descendido del 30% al 25%.

Cuadro 11. Estructura tributaria en países de la OCDE. 1965 - 2008  
Porcentajes del total de los ingresos tributarios

Conceptos - Años	1965	1975	1985	1995	2000	2008	Promedio
1. Impuesto de renta	35	37	38	34	35	35	36
1.1. Renta personal	26	30	30	27	25	25	27
1.2. Renta corporativa	9	8	8	8	10	10	9
2. Impuestos al consumo	36	31	32	32	31	30	32
2.1. Impuestos al consumo general	12	13	16	19	19	20	17
2.2. Impuestos sobre consumos específicos	24	18	16	13	12	10	15
3. Contribuciones a la seguridad social	18	22	22	25	24	25	23
3.1. A cargo del empleado	( 6)	( 7)	( 7)	( 9)	( 9)	( 9)	( 8)
3.2. A cargo del empleador	( 10)	( 14)	( 13)	( 14)	( 14)	( 14)	( 13)
3.3. Impuestos a la nómina	1	1	1	1	1	1	1
4. Impuestos sobre la propiedad	8	6	5	6	6	5	6
5. Otros impuestos	2	2	2	3	3	3	2
<b>Total</b>	<b>100</b>						

Fuente: OECD - Database 2010

En América Latina las estadísticas sobre la recaudación del impuesto personal no son muy confiables y las cifras disponibles se refieren a algunos países (Cuadro 12). Según esta información, el impuesto en la región ha tenido una participación baja y estable, entre el 4% y el 5% de la recaudación total.

Cuadro 12. Participación del impuesto sobre la renta de personas naturales en los ingresos tributarios.  
Países de América Latina. 1995 - 2009  
Porcentaje

País	1995	2000	2005	2009
Perú	6,1	12,5	8,4	9,8
Chile	5,9	8,4	6,1	8,5
Uruguay	0,4	0,4	0,4	7,9
República Dominicana	n.d.	n.d.	5,1	7,0
Honduras	6,7	6,5	5,8	5,9
Argentina	3,9	6,4	5,7	5,4
Colombia	7,1	5,3	4,9	3,3
Guatemala	n.d.	1,0	2,7	3,2
Brasil	1,6	1,4	1,4	2,0
Cuba	1,5	2,6	1,9	1,9
Bolivia	3,7	2,7	1,3	1,0
Panamá	1,2	1,1	1,1	0,9
<b>Promedio simple de la muestra</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>

n.d.: no disponible

Fuente: CEPALSTAD, Estadísticas de Finanzas Públicas. Para el caso de Colombia cifras DIAN.

Con datos del año 2009, se calcula que la carga tributaria del impuesto personal sobre la renta en países de la OCDE se acerca en promedio al 9% del PIB (Cuadro 13), promedio del que Dinamarca se separa ampliamente con un peso relativo del 26%, mientras que en países como Grecia, Turquía, República Checa y Eslovaquia la carga tributaria de este tributo no llega al 5% del PIB.

Cuadro 13. Carga tributaria del impuesto de renta personal en países de la OCDE. Año 2009  
Porcentajes del PIB

País *	% PIB	País	% PIB
Dinamarca	26,5	Irlanda	7,6
Suecia	13,5	Países Bajos	7,5
Finlandia	13,4	Hungría	7,4
Bélgica	13,0	Francia	7,3
Islandia	12,9	España	6,7
Nueva Zelanda	12,7	Israel	6,3
Italia	11,7	Eslovenia	6,0
Canadá	11,4	Portugal	5,6
Reino Unido	10,4	Japón	5,4
Australia	10,2	Polonia	5,4
Noruega	10,2	Grecia	4,8
Suiza	9,8	Turquía	4,0
Austria	9,5	República Checa	3,7
Alemania	9,3	Corea	3,6
Luxemburgo	7,8	Eslovaquia	2,6
Estados Unidos	7,7		
<b>Promedio para la muestra</b>			<b>8,8</b>

\*: Para los casos de Australia, Países Bajos, Portugal, Polonia y Grecia cifras del año 2008

Fuente: (2010), Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics (database)

Por contraste, el peso del impuesto de renta personal no llega a ser el 2% del PIB en ninguno de los casos registrados para América Latina (Cuadro 14). El promedio para la muestra disponible se ha mantenido por debajo de un punto del PIB desde 1995. Con base en la importancia relativa de este tributo, claramente se observa que no se trata de un impuesto líder en la estructura impositiva de América Latina, ni siquiera en el caso chileno en el que el impuesto personal grava las utilidades que los individuos perciben en las empresas.

Cuadro 14. Carga tributaria del impuesto de renta personal en países de América Latina. 1995 - 2009  
Porcentajes del PIB

País	1995	2000	2005	2009
Uruguay	0,09	0,08	0,09	1,98
Argentina	0,79	1,39	1,54	1,7
Perú	0,94	1,76	1,28	1,49
Chile	0,98	1,48	1,12	1,37
Honduras	0,95	0,93	0,91	0,93
República Dominicana	n.d.	0,09	0,74	0,92
Cuba	0,5	0,95	0,76	0,75
Brasil	0,29	0,29	0,32	0,47
Colombia	0,58	0,49	0,62	0,45
Bolivia	0,53	0,49	0,28	0,24
<b>Panamá</b>	<b>0,2</b>	<b>0,18</b>	<b>0,16</b>	<b>0,16</b>
<b>Promedio para la muestra</b>	<b>0,64</b>	<b>0,80</b>	<b>0,77</b>	<b>0,85</b>

n.d.: no disponible

Fuente: CEPALSTAD, Estadísticas de Finanzas Públicas. Para el caso de Colombia cifras de la DIAN.

### 3. INCIDENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS EN LA PROGRESIVIDAD

El propósito de esta sección es evaluar cuál es el efecto que sobre la progresividad del impuesto de renta personal tienen los tratamientos tributarios especiales incorporados en la actual legislación tributaria de Colombia.

Es importante reiterar al comienzo de esta evaluación, que un diseño tributario basado en tarifas marginales crecientes tiene un perfil progresivo como se comentó en la primera sección de este documento. Por el contrario, el mismo diseño genera efectos regresivos cuando se incorpora cualquier deducción que reduce la base gravable.

Si el sistema tributario determina que no será gravable el valor del ingreso salarial destinado a algún uso que se considere meritorio, la reducción de impuestos por cada \$100 dedicados a dicha actividad será más alta en términos relativos para los asalariados de mayores ingresos que el beneficio que puedan obtener otros trabajadores con menor capacidad económica.

Con la actual legislación tributaria colombiana, un asalariado de altos ingresos que destine mensualmente \$1 millón al pago de su vivienda puede recibir sobre dicho valor un alivio tributario del 33% o, en otras palabras, el Estado colombiano subsidia el 33% de sus gastos en vivienda. Si el mismo aporte de \$1 millón, con la misma destinación, es realizado por un asalariado con menor capacidad económica y por tanto sometido a una tarifa de renta más baja, el 15% por ejemplo, el Estado tan sólo subsidia el 15% de sus gastos de vivienda.

Es recomendable entonces, para propósitos de preservar la progresividad tributaria, que si se desea establecer un beneficio tributario en el impuesto de renta personal, tal beneficio se conceda como un crédito tributario después de la determinación del impuesto y no como cualquiera de las formas de reducción de la base gravable.

El análisis que se realiza seguidamente sobre la incidencia de los beneficios tributarios en la progresividad del impuesto de renta personal está basado en la información de la Encuesta Continua de Hogares del DANE (Cuadro 15), con la que es posible conocer el número de asalariados y estimar el monto agregado de sus ingresos. Con base en las declaraciones de renta personal del año 2009 fue posible desagregar un poco más esta información, hasta conformar 64 rangos, con la finalidad de evaluar especialmente la incidencia de la tributación en los niveles de ingreso más altos.

Cuadro 15. Colombia: Desagregación de asalariados por rangos de salarios mínimos. Año 2009

Rangos en salarios mínimos *		Número de asalariados	Salario	
Desde	Hasta	(Miles)	Part. %	Acumulado %
0	1	3.124	36,9	36,9
>1	2	3.835	45,3	82,2
>2	3	704	8,3	90,5
>3	4	329	3,9	94,4
>4	5	184	2,2	96,6
>5	6	85	1,0	97,6
>6	7	56	0,7	98,2
>7	8	29	0,3	98,6
>8	9	28	0,3	98,9
>9	10	14	0,2	99,1
>10	11	18	0,2	99,3
>11	12	6	0,1	99,3
>12	13	11	0,1	99,5
>13	14	5	0,1	99,5
>14	15	6	0,1	99,6
>15	16	3	0,0	99,6
>16	17	6	0,1	99,7
>17	18	2	0,0	99,7
>18	19	3	0,0	99,8
>19	20	2	0,0	99,8
>20	25	9	0,1	99,9
>25	...	10	0,1	100,0
<b>Total</b>		<b>8.468</b>	<b>100,0</b>	

Fuente: Desagregación del Departamento Nacional de Planeación con base en la Encuesta Continua de Hogares del DANE 2009

\*: no incluye 7,6 millones de trabajadores por cuenta propia

Los escenarios en los que se simula el impacto de la legislación tributaria incluyen cerca de 8,5 millones de trabajadores asalariados. Se asume que en una relación laboral formal se pagan al trabajador 14,5 salarios al año. Esto da lugar a una renta salarial agregada equivalente a \$108 billones, dentro de la cual no están incluidos cerca de 7,5 millones de trabajadores por cuenta propia.

Sobre la estructura salarial así construida se aplican los parámetros básicos del impuesto personal, es decir, cuatro tarifas marginales, de las cuales la primera de ellas es 0%, que cubre un amplio tramo inicial de la renta, como se indica en el Cuadro 16.

Además del tramo de renta exento, la legislación colombiana incluye tres clases de tratamientos preferenciales: ingresos no gravables, deducciones (por pagos del gravamen a los movimientos financieros, gastos en salud, educación e intereses hipotecarios) y una renta exenta adicional a la exención del tramo inicial. Los principales parámetros empleados en este ejercicio se presentan en el Cuadro 17.

Estos beneficios tributarios se pueden diferenciar entre aquellos que tienen carácter general, a los que puede acceder cualquier asalariado, y los beneficios opcionales que dependen de decisiones relacionadas con el uso de los ingresos.

Cuadro 16. Colombia: Tabla anual para determinar el impuesto de renta de personas naturales.  
Legislación vigente año 2010  
Cifras expresadas en Unidades de Valor Tributario - UVT \*

Rangos de renta gravable en UVT		Tarifa marginal	Valor del impuesto
Desde	Hasta		
>1	1.090	0%	No aplica el impuesto
>1.090	1.700	19%	(Renta gravable - 1090 UVT)*19%
>1.700	4.100	28%	116 UVT + (Renta gravable - 1.700 UVT)*28%
>4.100	En adelante	33%	788 UVT + (Renta gravable - 4.100 UVT)*33%

Fuente: Estatuto Tributario 2009 - Colombia

\*: Para el año 2009 el valor de la UVT fue de Col. \$23.763 ó US \$11

Cuadro 17. Parámetros empleados para estimar efectos recaudatorios y de progresividad causados por los beneficios tributarios del impuesto de renta de personas naturales

Concepto	Valor	Unidades
Salario mínimo 2009	497.000	Pesos mensuales
Número de salarios en una vinculación laboral formal	14,5	Salarios por año
Valor UVT 2009	23.763	Pesos
Máximo ingreso no gravable por ahorro en pensiones voluntarias o en Cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción	30%	Porcentaje del ingreso laboral
Límite máximo que se toma en cuenta para cotización de pensión obligatoria	25	Salarios mínimos por mes
Supuesto sobre máximo ahorro en pensión voluntaria o AFC	10	Salarios mínimos por mes
Máximo ingreso laboral para optar a la deducción por salud y educación o por intereses de vivienda	4.600	UVT
Máxima deducción por gastos en salud y educación	15%	Porcentaje del ingreso gravado
Máximo valor de la cuota para el pago de crédito hipotecario	25%	Porcentaje del ingreso laboral
Valor máximo de la cuota mensual en crédito hipotecario	10	Salarios mínimos
Peso de los intereses de vivienda	90%	Porcentaje de la cuota mensual
Máxima deducción anual por intereses de vivienda	1.200	UVT
Renta Exenta	25%	Porcentaje de ingresos netos
Máximo valor por renta exenta	2.880	UVT
Deducción por GMF	25%	Porcentaje del valor pagado
Ingresos laborales exentos del GMF	350	UVT
Tarifa del GMF	0,4%	Porcentaje de los ingresos

Elaboración propia

### 3.1. Beneficios tributarios generales

El índice de Gini antes del impuesto de renta, calculado para la renta salarial de los 8,5 millones de trabajadores es 46,9 y la relación entre la renta promedio del decil 10 y la renta promedio del decil 1 es 34,3 veces. Estos son los dos principales parámetros que sirven de referencia para evaluar los efectos sobre la progresividad, que se derivan de la aplicación de los beneficios tributarios. En el Cuadro 18 se resumen estos efectos.

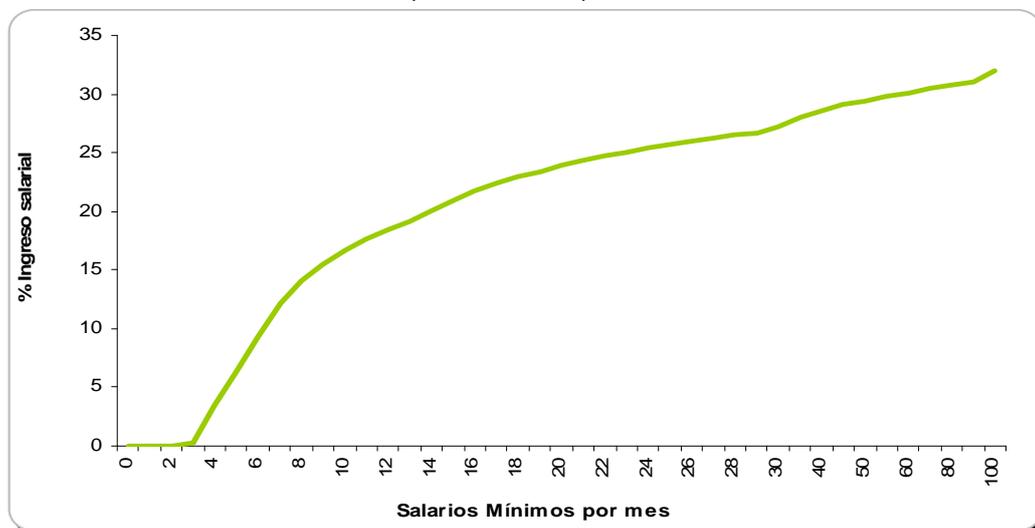
#### 3.1.1. Tramo inicial exento

El primero de los beneficios generales que tiene el impuesto de renta personal en Colombia, valorado con cifras del año 2009, es un amplio tramo exento que cubre rentas hasta por un valor de Col. \$25,9 millones por año o su equivalente de US \$12.000, sin corregir por la paridad adquisitiva. Este tramo exento equivale aproximadamente a 3 veces la renta per cápita de los colombianos y en la práctica excluye de la tributación al 92% de los asalariados.

Con la aplicación del tramo exento, Escenario 1, solamente los trabajadores asalariados que devenguen al mes más de 3,59 salarios contribuyen efectivamente a través del impuesto de renta personal. Esta exención lleva a que únicamente el 23,5% de la masa total de salarios esté cubierta por el impuesto de renta personal. El recaudo de este escenario asciende a \$7 billones, que confrontado con los \$108 billones de la masa de salarios considerados en este ejercicio, representa una tarifa efectiva del 6,5%.

No obstante, en este escenario la tarifa efectiva sobre ingresos salariales es del 10% a partir de 7 salarios mínimos y supera el 20% cuando los ingresos sobrepasan 14 salarios mínimos por mes (Gráfica 14). Esta carga tributaria puede ser razonable pero la misma recae sobre un número muy bajo de asalariados.

Gráfica 14. Escenario 1. Tarifa efectiva con tramo exento hasta 1.090 UVT  
Impuesto de renta personal



Cuadro 18. Colombia: Efectos de los beneficios tributarios de carácter general en el impuesto de renta personal

No.	Escenarios <sup>/1</sup>	Nivel de salario mínimo que empieza a pagar impuesto	Base gravable / Masa de salarios (%)	Asalariados que pagan el impuesto (%)	Tarifa efectiva / Salarios (%)	Indice Gini <sup>/2</sup>	Ingreso Disponible Decil 10 / Decil 1
1	Tramo exento para rentas <= 1090 UVT	3,59	23,5	7,9	6,5	43,9%	28,5
2	Deducción del GMF	3,59	22,8	7,9	6,2	44,0%	28,7
3	Deducción por salud obligatoria	3,72	22,2	7,6	6,1	44,1%	28,8
4	Ingreso no gravable por pensión obligatoria	3,72	21,8	7,6	6,0	44,1%	28,9
5	Renta exenta del 25%	4,79	15,1	4,6	4,1	44,9%	30,3
6	Aplicando todos los beneficios generales	4,85	12,3	4,5	3,3	45,3%	30,9

Fuente: Declaraciones de renta de asalariados año gravable 2009. DANE: Desagregación de salarios de la Encuesta Continua de Hogares  
Cálculos de los autores

/1: En todos los escenarios se incluye el beneficio de tarifa cero (0%), aplicable para rentas que no superen 1090 UVT por año

/2: Antes del impuesto de renta, el Índice de Gini para asalariados equivale a 46,9. La renta promedio del decil 10 equivale a 33,4 veces la renta promedio del decil 1.

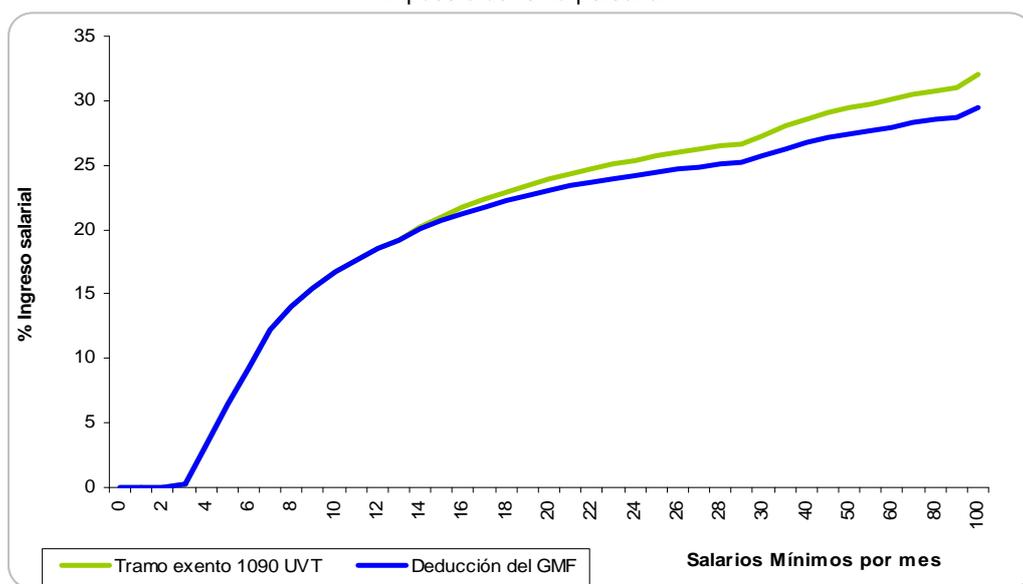
### 3.1.2. Dedución del Gravamen a los Movimientos Financieros

Las personas naturales tienen la posibilidad de deducir el 25% de los tributos pagados a título de Gravamen sobre los Movimientos Financieros. Sin embargo, el propio GMF tiene un altísimo tramo exento, equivalente a 350 UVT o 16,7 salarios mínimos por mes. Con esta exención solamente el 1% más rico de los asalariados puede disfrutar de este beneficio.

En la Gráfica 15 se aprecia que a partir de 16 salarios mínimos aproximadamente, se empieza a crear una brecha entre la curva que representa la deducción por GMF y la curva con el tramo exento. En el límite, esta deducción permite reducir casi en 3 puntos la tasa efectiva de tributación y en términos relativos los asalariados con mayores niveles de ingreso pagan 8% menos de impuesto de renta de lo que tendrían que asumir en ausencia de esta deducción.

La base gravable de este escenario es del 22,8% del valor total de los salarios y la tarifa efectiva del conjunto de asalariados cae al 6,2%. Los indicadores de concentración de la renta se elevan ligeramente dado que el beneficio es aprovechado por los asalariados de mayor ingreso. Esto permite concluir categóricamente que esta es una deducción de carácter regresivo.

Gráfica 15. Escenario 2. Tarifa efectiva con deducción del GMF  
Impuesto de renta personal

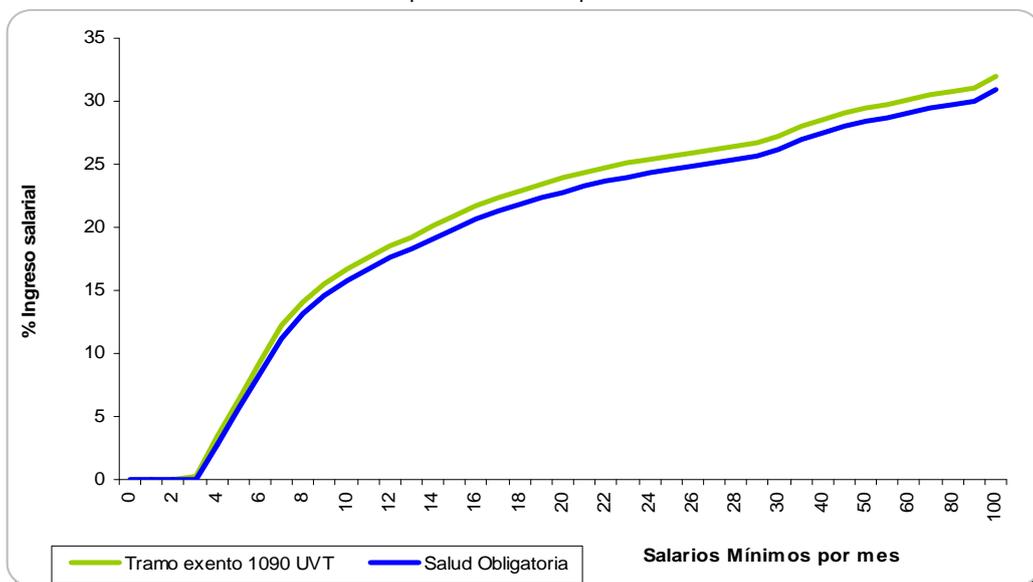


### 3.1.3. Dedución por aportes obligatorios a la salud

En este escenario se toma en cuenta únicamente el aporte obligatorio a salud a cargo del empleado que es equivalente al 4% del salario. Con este beneficio se reduce la base gravable a lo largo de todo el recorrido del ingreso salarial. En interacción con el tramo exento esta deducción conduce a que solamente el 22,2% de los salarios estén sometidos al impuesto de renta personal. Únicamente quienes devengan ingresos salariales superiores a 3,7 salarios mínimos empiezan a ser cubiertos por el impuesto (Gráfica 16).

En la parte alta de la distribución esta deducción representa un punto de tarifa efectiva. En términos generales la tasa efectiva del conjunto de asalariados continúa descendiendo hasta el 6,1% y los indicadores de concentración de la renta de nuevo se incrementan ligeramente, pues un alto porcentaje de los asalariados, quienes devengan 3 o menos salarios mínimos no se benefician en términos tributarios de la deducción.

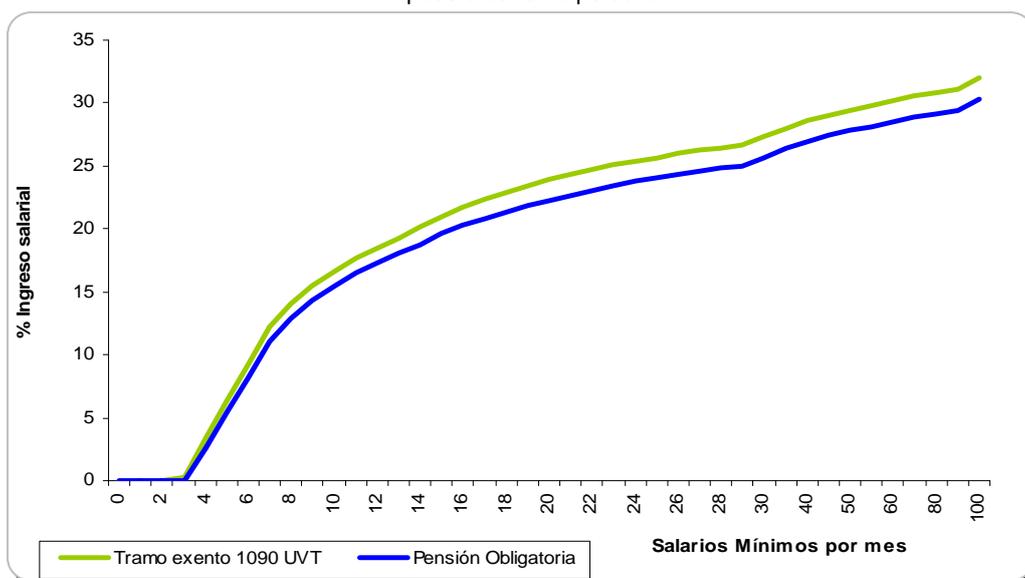
Gráfica 16. Escenario 3. Tarifa efectiva con deducción de Salud Obligatoria  
Impuesto de renta personal



### 3.1.4. Ingreso no gravable por aportes obligatorios a pensión

Este beneficio difiere muy poco de los efectos generados por la deducción de salud obligatoria. La Gráfica 17 muestra el perfil de la tributación salarial bajo este escenario. La tarifa efectiva conjunta vuelve a descender ligeramente mientras que los índices de concentración de la renta aumentan un poco. Este tratamiento tributario especial por los aportes a pensión obligatoria también termina siendo regresivo en la medida en que no tiene ninguna incidencia sobre los asalariados que devengan 3 o menos salarios mínimos por mes, mientras que para el resto de ingresos si conlleva un beneficio efectivo. Sobre este tema es importante tener en cuenta que cuando los trabajadores reciben las mesadas pensionales ese ingreso tampoco está gravado.

Gráfica 17. Escenario 4. Tarifa efectiva con ingreso no gravado por Pensión Obligatoria  
Impuesto de renta personal



### 3.1.5. Renta exenta del 25%

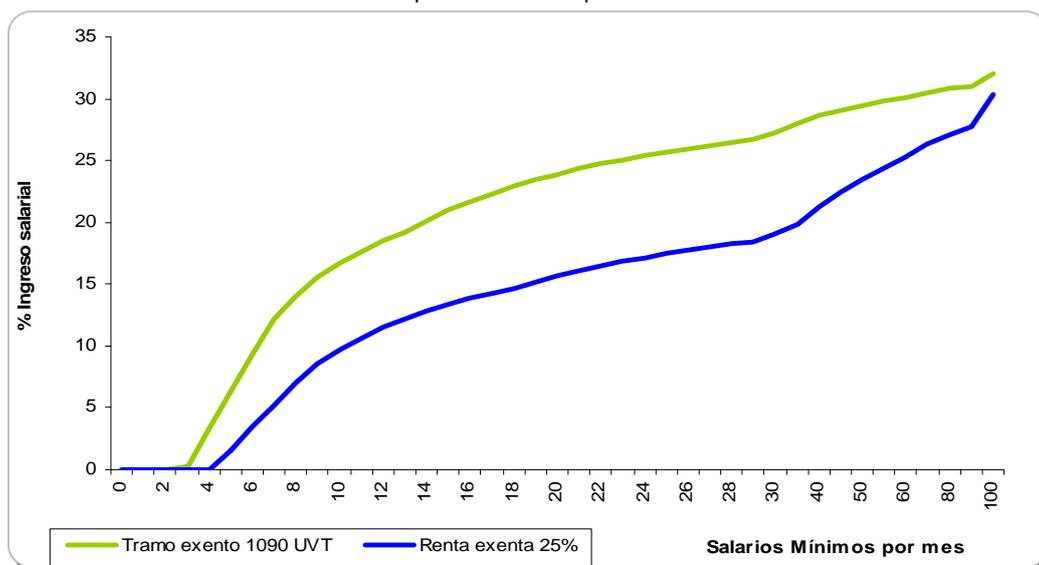
Para propósitos tributarios esta exención permite reducir el ingreso salarial neto en un 25%. El valor de este beneficio no puede exceder en ningún caso 2.880 UVT, es decir, 9,5 salarios mínimos al mes.

Por sí sola la exención lleva a que el nivel de salarios sujetos al impuesto de renta personal se eleve desde 3,6 a 4,9 salarios mínimos al mes (Cuadro 18). El tramo exento excluye del impuesto de renta personal al 91,2% de los asalariados y la exención del 25% eleva este porcentaje hasta el 95,1%.

La base gravable del impuesto personal sobre rentas salariales ya se había reducido hasta el 23% como resultado del tramo exento. La renta exenta del 25% disminuye aún más esta relación hasta que solamente el 15% de los ingresos salariales están sometidos al impuesto sobre la renta. De esta manera, la tarifa efectiva conjunta cae al 4,1%.

En la Gráfica 18 se muestra el perfil de este beneficio. Tal como ya se describió para otros tratamientos preferenciales, la renta exenta no tiene ninguna incidencia sobre la población que devenga menos de 3 salarios mínimos al mes, puesto que estos asalariados ya han sido excluidos de la tributación por el tramo exento y cualquier otro beneficio no afecta su situación frente al impuesto de renta personal.

Gráfica 18. Escenario 5. Tarifa efectiva con Renta Exenta del 25%  
Impuesto de renta personal



Cuanto más alto sea el ingreso salarial mayor es la exención de renta mientras esta no rebase 9,5 salarios mínimos por mes. Esto permite que las personas con una remuneración entre 3 y 4 salarios mínimos por mes reduzcan en 0,3 puntos su tarifa efectiva, pero si la remuneración se encuentra entre el rango de 4 a 5 salarios, la tarifa efectiva desciende más de 3 puntos. Gradualmente el beneficio aumenta con el nivel de salario y para remuneraciones entre 17 y 40 salarios mínimos por mes la tarifa efectiva cae 8 puntos, volviendo a reducirse paulatinamente por efecto del tope establecido para la exención.

En términos relativos la renta exenta no tiene efectos hasta 3 salarios mínimos por mes, desde ese nivel y hasta 11 salarios mínimos el impuesto se reduce entre el 100% y el 40%. A partir de 12 salarios y hasta 40 salarios el impuesto cae en más del 30% y desde 40 salarios en adelante el efecto de la exención pierde importancia relativa en razón al tope establecido para este beneficio.

En términos agregados, la renta exenta sobre salarios es un instrumento regresivo. El índice de Gini y la relación entre el ingreso disponible de los dos deciles extremos aumentan después de aplicar la renta exenta.

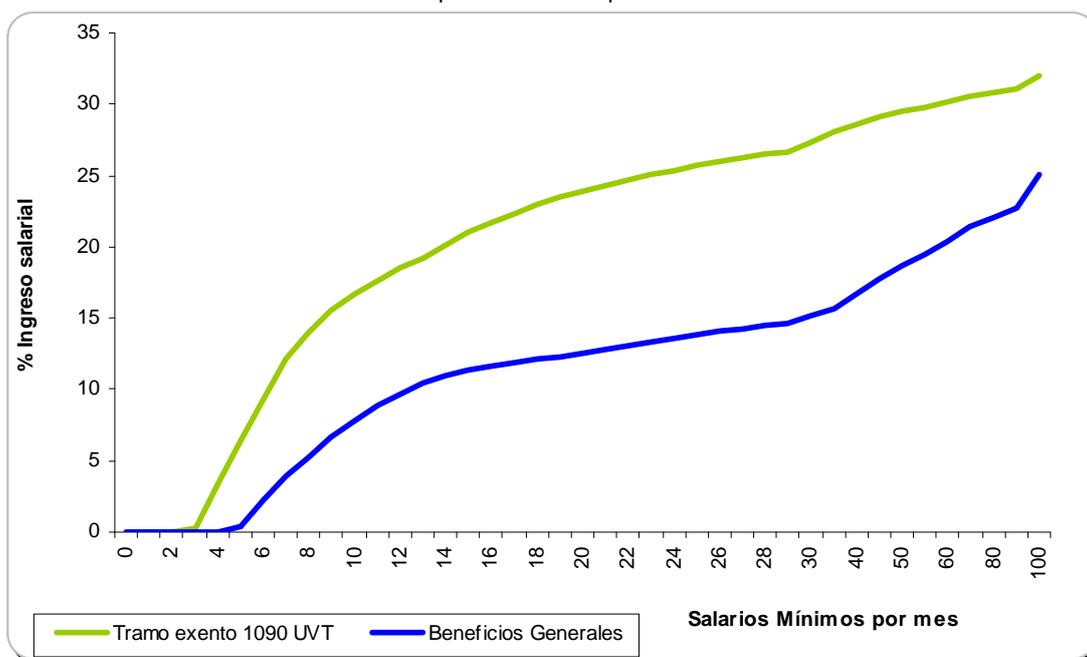
### 3.1.6. Los beneficios generales en conjunto

Aplicando todos los beneficios generales señalados en el Cuadro 18, se observan los siguientes efectos:

- Solamente contribuyen con el pago del impuesto de renta personal los asalariados que devengan al mes 5 salarios mínimos o más.
- La base gravable es del 12% de los ingresos salariales.
- La tarifa efectiva es del 3,3%.
- La concentración del ingreso después de aplicar los beneficios tributarios generales se eleva en 1,5 puntos al pasar de un índice de Gini de 43,9 al 45,3.
- El ingreso promedio del decil 10 con respecto al ingreso promedio del decil 1 es más alto después de los beneficios tributarios generales.

La Gráfica 19 muestra la brecha tributaria que se genera a cada nivel de ingreso salarial como resultado de los tratamientos tributarios preferenciales de aplicación general.

Gráfica 19. Escenario 6. Tarifa efectiva con todos los beneficios generales  
Impuesto de renta personal



### 3.2. Beneficios tributarios opcionales

Además de los beneficios tributarios que se aplican de manera general al conjunto de asalariados, también es posible acceder a otros tratamientos especiales en función del uso que se haga del ingreso laboral. En el Cuadro 19 se relacionan los principales efectos que se producirían si el total de los trabajadores asalariados hicieran uso de dichas prerrogativas y en la Gráfica 20 se ilustra el perfil que toma la tarifa efectiva bajo tales condiciones.

El impuesto de renta personal está diseñado de tal manera que el uso pleno de los beneficios tributarios permite que únicamente el 1% de los trabajadores asalariados paguen este impuesto, aquellos que devenguen por mes más de 14 salarios mínimos. Inclusive para este grupo de contribuyentes una parte importante de su ingreso salarial no estaría sometida al tributo.

Cuadro 19. Colombia: Efectos de los beneficios tributarios de carácter opcional en el impuesto de renta personal

No.	Escenarios <sup>/1</sup>	Nivel de salario mínimo que empieza a pagar impuesto	Base gravable / Masa de salarios (%)	Asalariados que pagan el impuesto (%)	Tarifa efectiva / Salarios (%)	Indice Gini <sup>/2</sup>	Ingreso Disponible Decil 10 / Decil 1
6	Aplicando todos los beneficios generales	4,85	12,3	4,5	3,3	45,3%	30,9
7	Deducción por salud prepagada y educación	6,26	10,9	3,1	3,0	45,5%	31,2
8	Deducción por intereses de vivienda sin uso de cuentas AFC	7,88	9,7	2,4	2,7	45,6%	31,4
9	Uso pleno de cotizaciones voluntarias a pensión o de cuentas AFC para minimizar el impuesto de renta	7,32	7,7	2,6	2,0	45,9%	31,9
10	Uso pleno de cuentas AFC para minimizar el impuesto de renta con pago de cuota de vivienda	14,07	6,0	1,1	1,7	46,1%	32,1
11	Con el uso máximo de los beneficios tributarios	14,07	6,0	1,1	1,7	46,1%	32,1

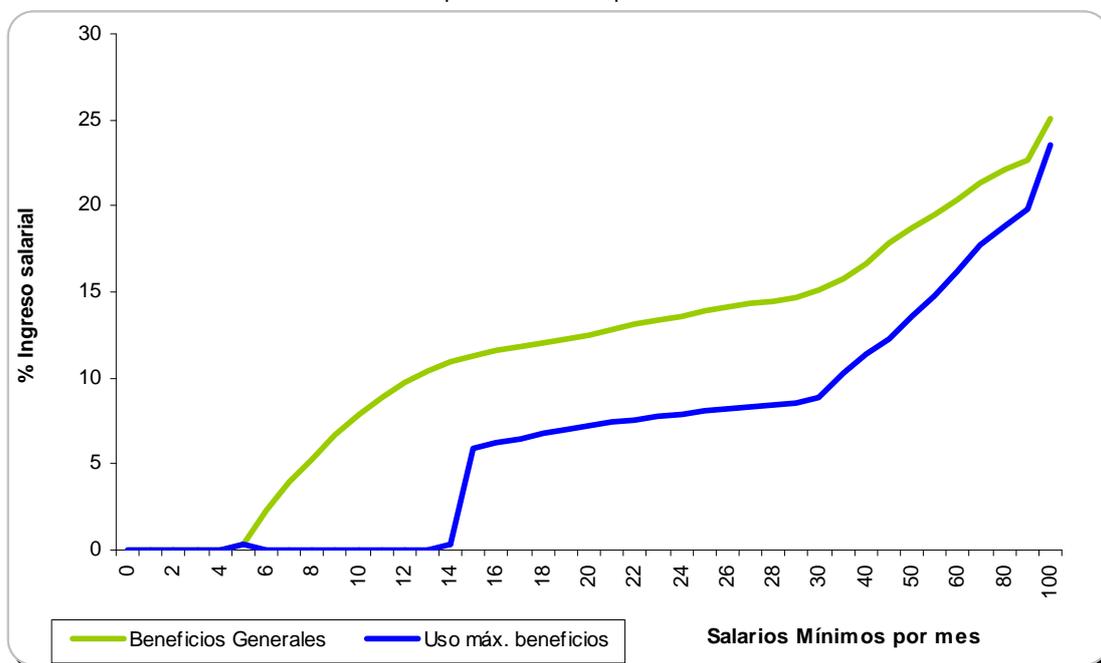
Fuente: Declaraciones de renta de asalariados año gravable 2009. DANE: Desagregación de salarios de la Encuesta continua de Hogares

Cálculos de los autores

/1: En todos los escenarios se incluye el beneficio de tarifa cero (0%), aplicable para rentas que no superen 1090 UVT por año

/2: Antes del impuesto de renta, el Índice de Gini para asalariados equivale a 46,9. La renta promedio del decil 10 equivale a 33,4 veces la renta promedio del decil 1.

Gráfica 20. Escenario 7. Tarifa efectiva con uso máximo de beneficios tributarios  
Impuesto de renta personal



Del total de los ingresos salariales solamente el 6% estaría afectado con el impuesto de renta personal y la tarifa efectiva sería tan sólo del 1,7%, con mayores niveles de concentración del ingreso disponible, confirmando de esta manera que, salvo el tramo exento inicial, los demás beneficios tributarios actualmente incorporados en la legislación colombiana del impuesto de renta personal tienen carácter regresivo.

### 3.2.1. Dedución por gastos en planes de salud complementaria y educación

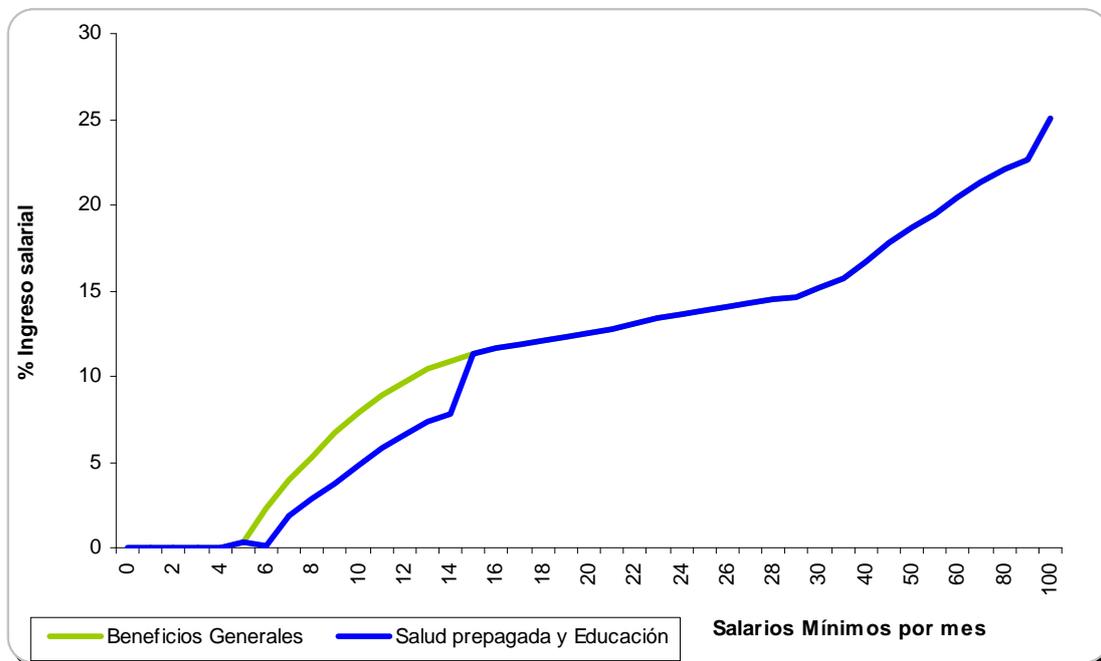
Son deducibles en el impuesto de renta personal los pagos que realicen los trabajadores por contratos de medicina prepagada y por educación, cuando los beneficiarios de estos servicios sean el propio trabajador, su cónyuge y hasta dos hijos. Estos gastos no pueden superar el 15% del ingreso salarial neto, es decir, una vez que el ingreso salarial bruto haya sido afectado por los ingresos no gravables.

La deducción tampoco será aplicable en el caso de que el ingreso salarial sea igual o superior a 4.600 UVT, es decir, \$109 millones anuales a precios del año 2009, aproximadamente 15 salarios mínimos mensuales. Esta deducción es alternativa frente a la deducción por intereses hipotecarios.

El Cuadro 19, en el que se parte de un escenario básico que recoge todos los beneficios tributarios de carácter general, muestra que si todos los trabajadores hicieran uso al límite de la aplicación de la deducción por gastos voluntarios en salud o educación, el nivel de salario mensual que empieza a ser cobijado por el tributo se elevaría desde 4,9 salarios cuando se aplican los beneficios generales a 6,3 cuando se adiciona la deducción en comento. En el primer caso el 4,4% de los asalariados pagan el impuesto de renta personal y luego de la deducción por salud y educación este porcentaje se reduce al 3,4%.

En tal escenario solamente el 11% de la masa de salarios estaría afectada con el impuesto de renta, la tarifa efectiva caería al 3% y los indicadores de concentración del ingreso se elevarían. La Gráfica 21 ilustra el perfil que tomaría la tarifa efectiva para los distintos niveles de ingreso cuando se aplica plenamente esta deducción.

Gráfica 21. Escenario 8. Tarifa efectiva con deducción de Salud prepagada y Educación  
Impuesto de renta personal



### 3.2.2. Deducción por intereses en préstamos para la adquisición de vivienda

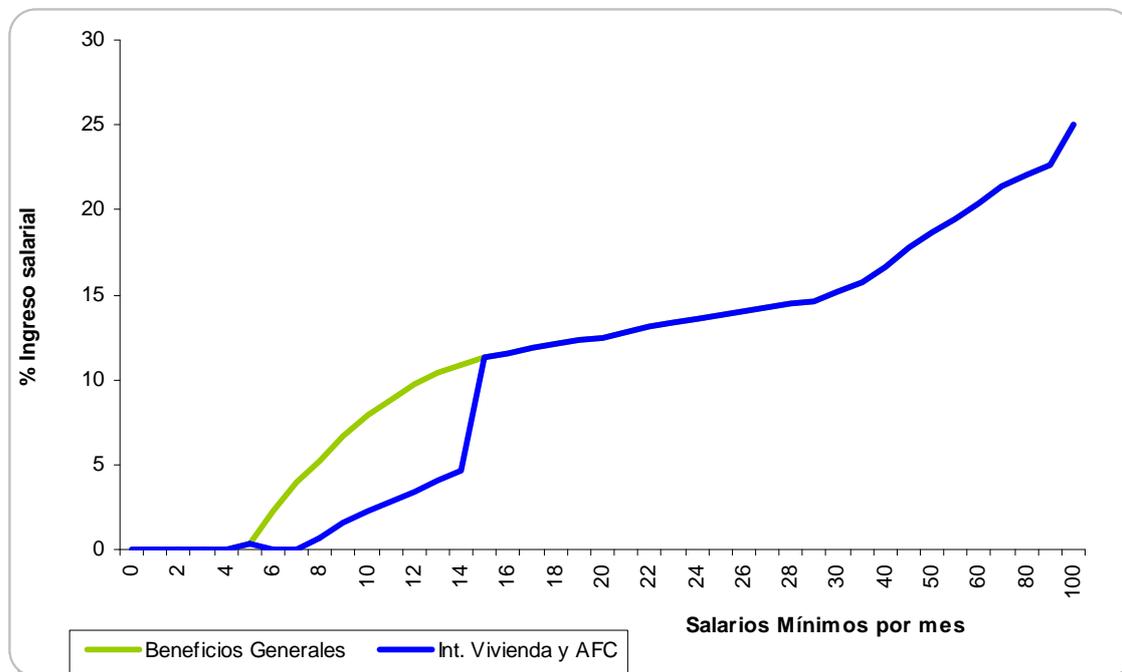
Son deducibles en la determinación del impuesto de renta personal, los intereses generados por préstamos para la adquisición de vivienda. Esta deducción tiene tres condiciones que deben observarse.

- La deducción es alternativa frente a la que se aplica por pagos en salud y educación.
- No pueden acceder a la deducción por intereses hipotecarios de vivienda los trabajadores que en el año hayan obtenido ingresos salariales superiores a 4.600 UVT, aproximadamente \$109 millones, alrededor de 9 veces el PIB per cápita.
- El valor anual de la deducción por intereses de vivienda no puede exceder 1.200 UVT.

La Gráfica 22 muestra que esta deducción beneficia a los trabajadores cuya remuneración mensual oscila entre 6 y 15 salarios mínimos por mes. Esto equivale al 2,4% de la población de trabajadores asalariados. Dentro de este grupo la tributación se reduce más del 80% cuando la remuneración es menor o igual a 9 salarios mínimos al mes y para el resto del grupo beneficiado la disminución de su impuesto personal va desde el 67% al 58%.

Reuniendo los beneficios de carácter general con la deducción por intereses de vivienda, se requiere tener un ingreso laboral de 7,9 salarios mínimos por mes para empezar a contribuir efectivamente con el impuesto sobre la renta. En estas condiciones la masa salarial sometida al tributo cae por debajo del 10%, la tarifa efectiva de los ingresos salariales es del 2,7% y los indicadores de concentración del ingreso se elevan ligeramente, resaltando el carácter regresivo de este alivio tributario (Cuadro 19).

Gráfica 22. Escenario 9. Tarifa efectiva con deducción de Intereses de vivienda y Cuentas AFC  
Impuesto de renta persona



### 3.2.3. Ingresos no gravables por aportes voluntarios a fondos de pensiones o a cuentas de ahorro para el fomento de la construcción

La legislación colombiana establece que los pagos que realiza el trabajador por concepto de aportes voluntarios a fondos de pensiones o ahorros en cuentas para el fomento de la construcción no son ingresos gravables cuando se cumplan dos condiciones generales:

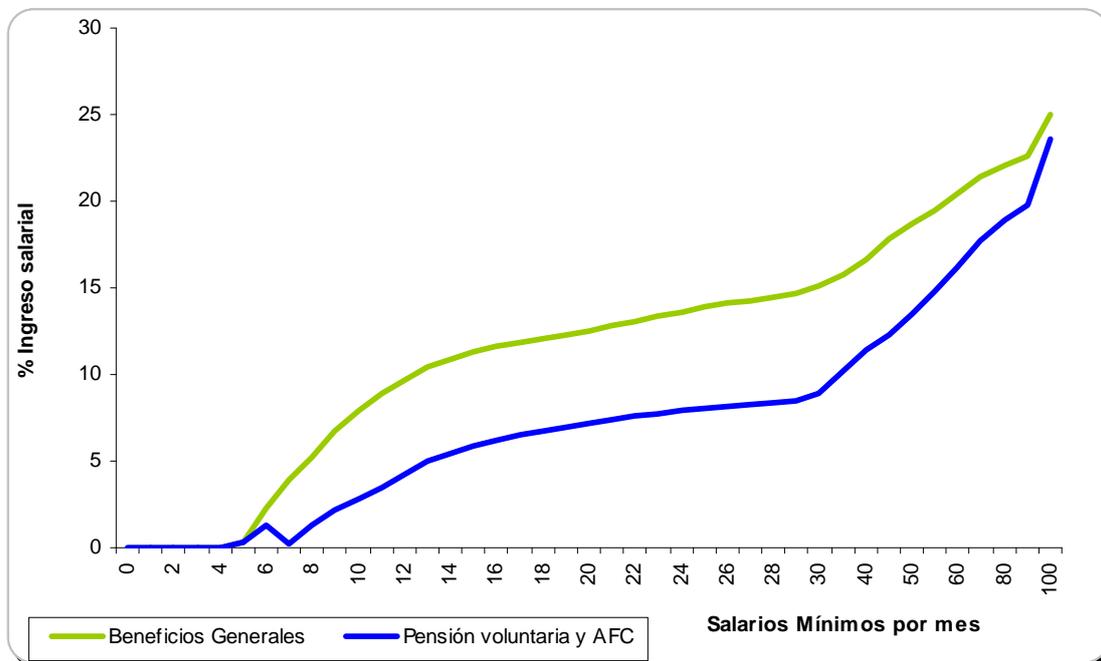
- El valor total de estos aportes y ahorros, sumados junto con los aportes obligatorios a pensiones, no exceden el 30% del ingreso laboral.
- Dichos aportes voluntarios o ahorros permanecen en los fondos de pensiones o en las cuentas de ahorro por un plazo no inferior a 5 años, salvo que se utilicen para la compra de vivienda o el pago de cuotas de créditos de vivienda.

Los recursos pueden moverse entre los dos usos señalados (pensiones voluntarias y cuentas de ahorro para la construcción), sin perder su tratamiento como ingreso no gravado.

En la simulación realizada se supone que los trabajadores llevan el beneficio hasta el límite del 30% de sus ingresos laborales, empleando cualquiera de las dos opciones contempladas por la ley. Se supuso igualmente que en ningún caso los trabajadores destinan más de 10 salarios mínimos a esta clase de aportes o ahorros.

La Gráfica 23 muestra que después de 6 salarios mínimos, la curva con los ingresos no gravables siempre permanece por debajo de la curva que representa los beneficios generales. Este comportamiento se explica porque a diferencia de las deducciones por salud y educación o por intereses de vivienda, no hay un límite de salarios para poder acceder a los beneficios de los ingresos no gravables.

Gráfica 23. Escenario 10. Tarifa efectiva con uso pleno de Pensión voluntaria y Cuentas AFC  
Impuesto de renta personal



En general el uso pleno de los ingresos no gravables permitiría que los trabajadores redujeran entre 5 y 6 puntos su tarifa efectiva, alivio que significaría en algunos casos una reducción del 70% del impuesto de renta personal. Para los trabajadores con remuneración entre 14 y 35 salarios mínimos mensuales el beneficio en comento podría representarles una disminución de su impuesto personal que varía entre el 50% y el 40%. La reducción del beneficio que se observa al final de la curva en la Gráfica 23 obedece en realidad al supuesto de que ningún trabajador destina a estos fines más de 10 salarios mínimos por mes.

En este escenario la masa de salarios cobijada por el impuesto de renta es inferior al 8%, la tarifa efectiva del total de ingresos laborales desciende al 2% y los indicadores de concentración continúan aumentando (Cuadro 19).

### 3.2.4. Uso pleno de ingresos no gravables a través de cuentas de ahorro para el fomento de la construcción con deducción de intereses por crédito de vivienda

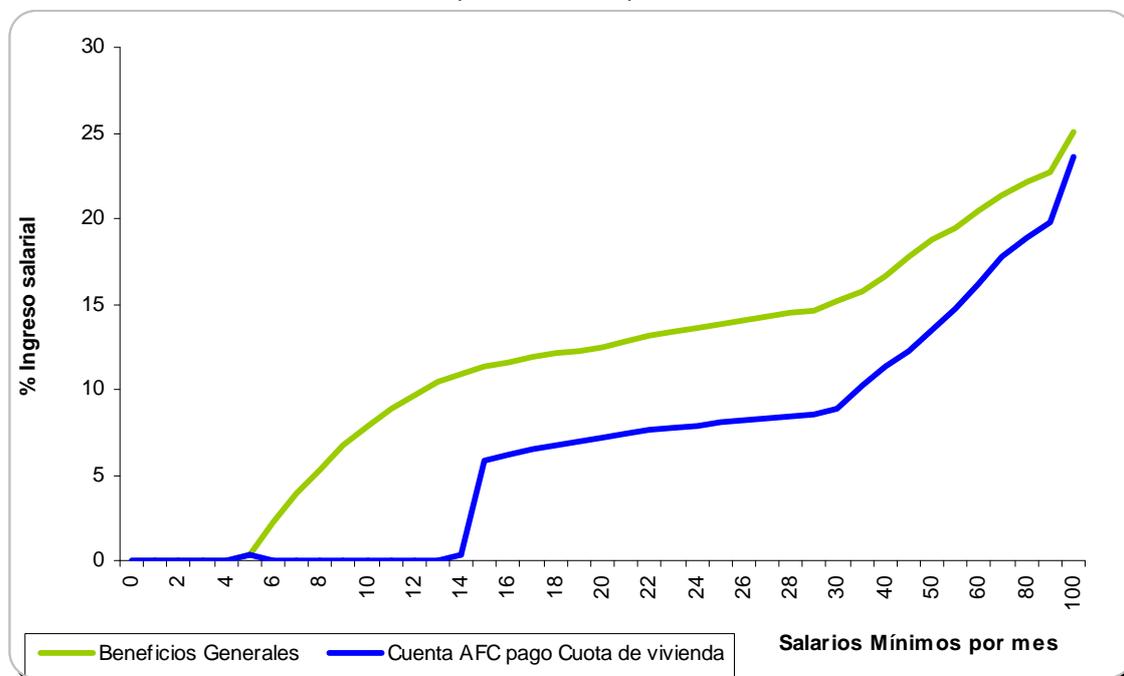
Con respecto al escenario inmediatamente anterior, la situación que se presenta en este apartado difiere en que el máximo beneficio por ingresos no gravables se alcanza exclusivamente a través de ahorros en cuentas para el fomento de la construcción, y que en esta oportunidad tales ahorros se destinan al pago de créditos de vivienda, con lo cual los intereses pagados son deducibles dentro de los límites antes señalados.

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 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.

El uso pleno de este doble beneficio puede eliminar totalmente el impuesto de renta para los trabajadores que devenguen entre 6 y 14 salarios mínimos por mes (Gráfica 24). El techo que limita el acceso a la deducción de intereses y la cota máxima fijada para el valor de esta deducción, así como el supuesto de que no se destinan al

ahorro en cuentas AFC más de 10 salarios mínimos, logran que en este escenario los trabajadores vuelvan a tributar a partir de 15 salarios mínimos, nivel desde el cual la tarifa efectiva es la misma del escenario precedente.

Gráfica 24. Escenario 11. Tarifa efectiva con uso de Cuentas AFC para pago de Cuota de vivienda  
Impuesto de renta personal



En estas condiciones tan sólo el 1% de los trabajadores asalariados están sometidos al impuesto sobre la renta. La masa de salarios gravada es apenas el 6%, la tarifa efectiva cae al 1,7% y los índices de concentración son los más elevados de todos los escenarios contemplados, acercándose a los valores de la distribución salarial antes de impuestos.

### 3.2.5. Uso total de todos los beneficios tributarios para asalariados

En la Gráfica 25 se reúnen las dos situaciones extremas en materia del impuesto de renta personal. La primera, en la que el diseño del impuesto simplemente incorpora tarifas marginales diferenciales y un tramo exento y, la segunda, en la que los trabajadores asalariados hacen uso pleno de los beneficios tributarios de carácter general y opcional.

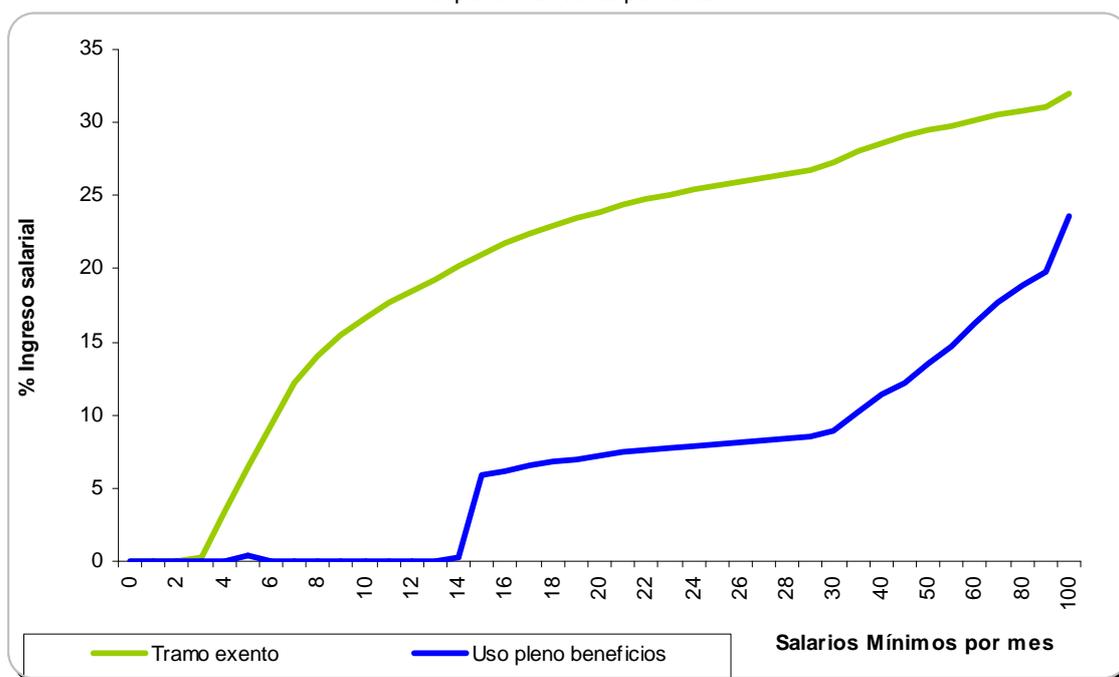
Las diferencias son notorias. En el primer caso se grava al 10% de la población de trabajadores asalariados, quienes empiezan a contribuir efectivamente desde 3,6 salarios mínimos mensuales, mientras que con el uso pleno de los beneficios se margina de la tributación al 99% de los trabajadores asalariados, aquellas personas que devengan 14 o menos salarios mínimos por mes. En este último caso, el 1% de los asalariados que continúan gravados con el impuesto, tienen importantes alivios tributarios.

La masa de salarios sometida al impuesto de renta es el 23,5% en el escenario básico. Con el uso pleno de los beneficios tan sólo se grava el 6% del total de la remuneración de los asalariados, al tiempo que la tarifa efectiva pasa del 6,5% al 1,7% respectivamente.

La concentración de los ingresos salariales antes del impuesto de renta es del 46,9 medida con el índice de Gini. El tramo exento y las tarifas marginales logran reducir este índice en 3 puntos, pero ese efecto se diluye con el uso pleno de los beneficios hasta que finalmente el indicador vuelve a situarse por encima de 46.

Antes de impuestos el decil 10 de la distribución de salarios obtiene una remuneración que en promedio es 33,4 veces la remuneración promedio del primer decil. Cuando se aplica el esquema más sencillo de tributación Opersonal sobre salarios, con un tramo exento, esa relación desciende a 28,5 veces pero esta mejora en el nivel de concentración salarial se deteriora con la aplicación de todos los beneficios impositivos y al final vuelve a situarse en 32,1 veces.

Gráfica 25. Escenario 12. Tarifa efectiva con uso pleno de beneficios generales y opcionales  
Impuesto de renta personal



### 3.3. La evasión en el impuesto de renta personal

La carga tributaria se puede reducir mediante beneficios legalmente otorgados. Sin embargo, también es posible reducir el monto de los impuestos acudiendo a formas de elusión o evasión tributaria y la complejidad del sistema es el terreno propicio para estas prácticas.

En razón a que los asalariados tienen fundamentalmente una sola fuente de ingresos, que puede ser controlada mediante retenciones en la fuente, las posibilidades de evasión son más reducidas ante las oportunidades que se presentan en la renta corporativa.

En el Cuadro 20 se presenta una comparación entre las tasas de evasión del impuesto personal y el impuesto corporativo en algunos países de América Latina. Dentro de los 6 casos que discriminan este tipo de información, se observa que en 5 de ellos la evasión de las corporaciones es más alta que en las personas naturales, con diferencias que fluctúan entre 2 y 18 puntos del recaudo potencial.

Dado el bajo peso relativo del impuesto de renta personal en la estructura tributaria de América Latina, la evasión como problema financiero para las administraciones tributarias se concentra en el impuesto corporativo. Las propuestas encaminadas a reducir la complejidad del impuesto de renta personal pueden redundar en mejores resultados tanto en la eficiencia como en la equidad del sistema tributario, sin embargo los resultados más significativos se alcanzarían con propuestas similares en el impuesto de renta corporativo.

Cuadro 20. Nivel de incumplimiento del impuesto sobre la renta en algunos países de América Latina. Últimos datos disponibles entre 2003-2006

País	Año	Tasa de evasión			Evasión en % PIB			Evasión PJ / PF % PIB
		P. Físicas	P. Jurídicas	Total	P. Físicas	P. Jurídicas	Evasión total	
Argentina	2005	.	.	49,7%	.	.	5,6	.
Chile	2003	46,0%	48,4%	47,4%	1,5	2,3	3,8	1,5
Ecuador	2005	58,1%	65,3%	63,8%	1,1	4,4	5,5	4,0
El Salvador	2005	36,3%	51,0%	45,3%	1,0	2,2	3,1	2,2
Guatemala	2006	69,9%	62,8%	63,7%	0,8	4,8	5,5	6,0
México	2004	38,0%	46,2%	41,6%	1,4	1,5	2,9	1,1
Perú	2006	32,6%	51,3%	48,5%	0,6	5,2	5,8	8,7

Fuente: CEPAL. Evasión y Equidad en América Latina, 2010.

#### 4. PROPUESTA PARA LA MODIFICACIÓN DEL IMPUESTO DE RENTA PERSONAL

La coexistencia de cuatro clases diferentes de beneficios tributarios (tramo inicial exento, ingresos no gravables, deducciones y renta exenta), desagregados a su vez en un mayor número de subcategorías, acotados o no mediante reglas disímiles, otorgados unos con carácter general y otros dependiendo del uso que se haga de la renta, e incurriendo eventualmente en beneficios concurrentes para un mismo hecho económico, configuran en general un impuesto complejo, propicio para prácticas de evasión y elusión, costoso para gestionar por parte de la administración tributaria y costoso también para cumplir por parte de los contribuyentes.

Un impuesto con este tipo de diseño resulta de escasa productividad, con efectos distorsionantes sobre las decisiones económicas y con renuncias a uno de sus principales atributos, la progresividad. Sin embargo, este diagnóstico a su vez presenta un conjunto de oportunidades para implementar "mejoras en el sentido de Pareto". Es decir, cambios que pueden elevar la eficiencia económica y administrativa del impuesto, sin incurrir en pérdidas en el terreno de la equidad y la progresividad. Incluso, una reforma adecuada en materia de simplificación puede lograr simultáneamente avances en la eficiencia del tributo con ganancias importantes en equidad.

##### 4.1. El tratamiento de los gastos meritorios

Las mejoras que pueden introducirse al impuesto de renta personal en Colombia pasan por la evaluación de los incentivos actuales, a fin de determinar su permanencia, ajuste o eliminación.

La propuesta que plantea el presente análisis consiste en que, una vez definidos cuáles beneficios deben permanecer en el sistema, los mismos deben convertirse en descuentos tributarios (tax credits), puesto que este instrumento neutraliza el efecto regresivo causado por las tarifas marginales.

Tarifas crecientes con el nivel de renta moldean el carácter progresivo que tiene el impuesto personal, pero generan efectos regresivos cuando se otorgan exenciones a la base imponible.

Los incentivos otorgados como descuentos tributarios mantienen en general el nivel de progresividad alcanzado antes de la adopción del incentivo. Si adicionalmente se fija un límite absoluto para el valor de los descuentos, el incentivo tributario así otorgado será de naturaleza progresiva.

A continuación se desarrolla un sencillo ejercicio que permite observar los efectos enunciados. Para comenzar se definen en el Cuadro 21 los elementos básicos de un impuesto de renta personal.

Cuadro 21. Tabla de un impuesto de renta personal para aplicar un ejercicio controlado

Rangos de renta		Tarifa marginal	Impuesto acumulado en el rango anterior
Desde	Hasta		
1	20	0%	
21	40	10%	0,0
41	70	15%	2,0
71	100	20%	6,5
101	150	25%	12,5
151	...	33%	25,0

Según esta tabla, para todos los individuos habrá una exención general que cubija las 20 primeras unidades de renta. De hecho si alguien no alcanza ese nivel de renta no pagará impuestos.

En el Cuadro 22 se propone una población agrupada por deciles que presenta un patrón de concentración de la renta similar al observado para los trabajadores asalariados en Colombia. Antes de impuestos el índice de Gini es del 47,0 y la relación entre la renta del decil 10 y el decil 1 es 33 veces.

Cuadro 22. Aplicación del Cuadro 21 sobre una población organizada por deciles de ingreso

Deciles	Ingreso	Impuesto	Tarifa efectiva %	Ingreso disponible
1	10	0,0	0,0	10,0
2	20	0,0	0,0	20,0
3	30	1,0	3,3	29,0
4	40	2,0	5,0	38,0
5	70	6,5	9,3	63,5
6	80	8,5	10,6	71,5
7	110	15,0	13,6	95,0
8	140	22,5	16,1	117,5
9	170	31,6	18,6	138,4
10	330	84,4	25,6	245,6
<b>Total</b>	<b>1.000</b>	<b>171,5</b>	<b>17,2</b>	<b>828,5</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>47,0</b>			<b>43,1</b>
<b>Renta Decil 10 / Renta decil 1</b>	<b>33,0</b>			<b>24,6</b>

Después de aplicar el impuesto descrito en el Cuadro 21, que no contiene beneficios distintos del tramo inicial exento, la concentración de la renta se reduce en 4 puntos y los individuos más ricos ahora sólo tienen 24,6 veces la renta de los individuos con menores ingresos.

Cuando se introduce una exención a la base gravable, bajo cualquiera de las modalidades previstas en la legislación colombiana (ingreso no gravable, deducción o renta exenta), el efecto final sobre la renta se multiplica por la tarifa marginal, llevando a que el incentivo sea más significativo en niveles de ingreso medio o alto, causando regresividad en el impuesto.

En el Cuadro 23 se propone la incorporación de una exención a la base gravable. Por simplicidad la exención se calculó como el 10% de la renta. Los efectos son similares aún si no existe una relación exacta entre la renta y el monto del gasto objeto del beneficio.

En el ejemplo propuesto, el valor total de los gastos que disfrutaban de la exención es 100 unidades y el costo fiscal que asume el Estado es de 26,1 unidades, que se obtiene por comparación del recaudo total antes de este beneficio (171,5 unidades en el Cuadro 22) respecto de la imposición total luego de adoptar la exención (145,5 unidades en el Cuadro 23).

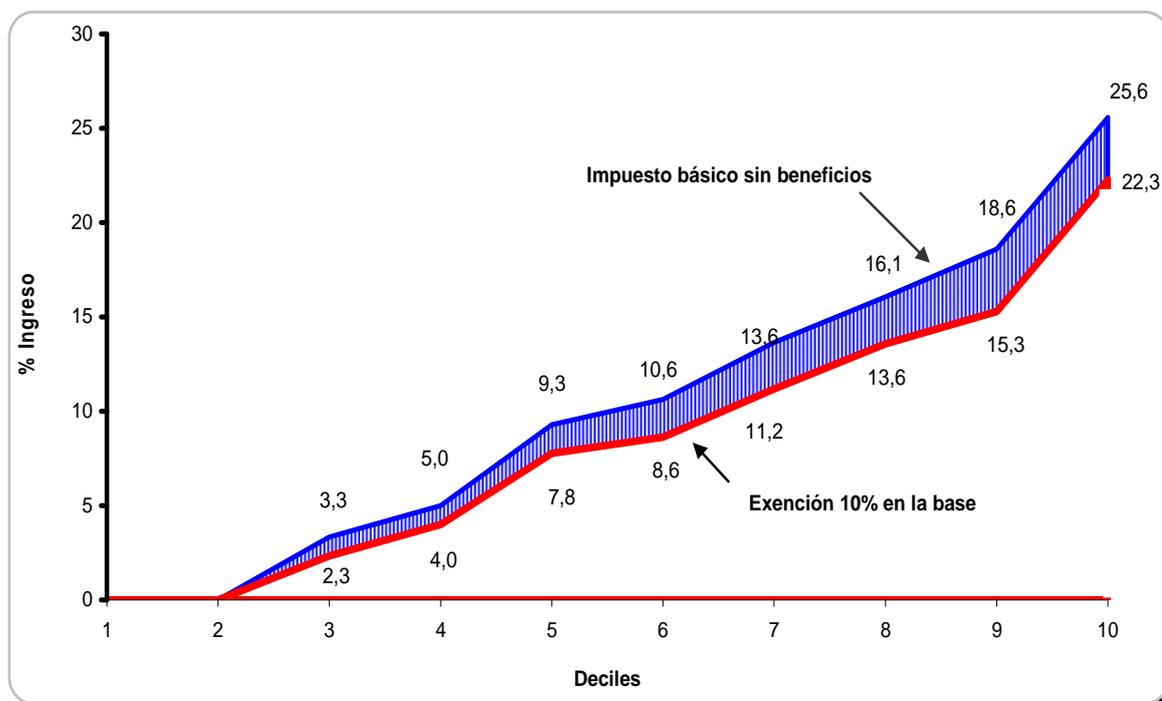
Cuadro 23. Ejemplo con la introducción de un gasto meritorio que permite una exención en la base gravable

Deciles	Ingreso	Gasto meritorio que genera exención <sup>1/</sup>	Ingreso gravable	Impuesto	Tarifa efectiva %	Ingreso disponible
1	10	1	9	0,0	0,0	10,0
2	20	2	18	0,0	0,0	20,0
3	30	3	27	0,7	2,3	29,3
4	40	4	36	1,6	4,0	38,4
5	70	7	63	5,5	7,8	64,6
6	80	8	72	6,9	8,6	73,1
7	110	11	99	12,3	11,2	97,7
8	140	14	126	19,0	13,6	121,0
9	170	17	153	26,0	15,3	144,0
10	330	33	297	73,5	22,3	256,5
<b>Total</b>	<b>1000</b>	<b>100</b>	<b>900</b>	<b>145,5</b>	<b>14,5</b>	<b>854,6</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>47,0</b>					<b>43,7</b>
<b>Renta Decil 10 / Renta decil 1</b>	<b>33,0</b>					<b>25,6</b>

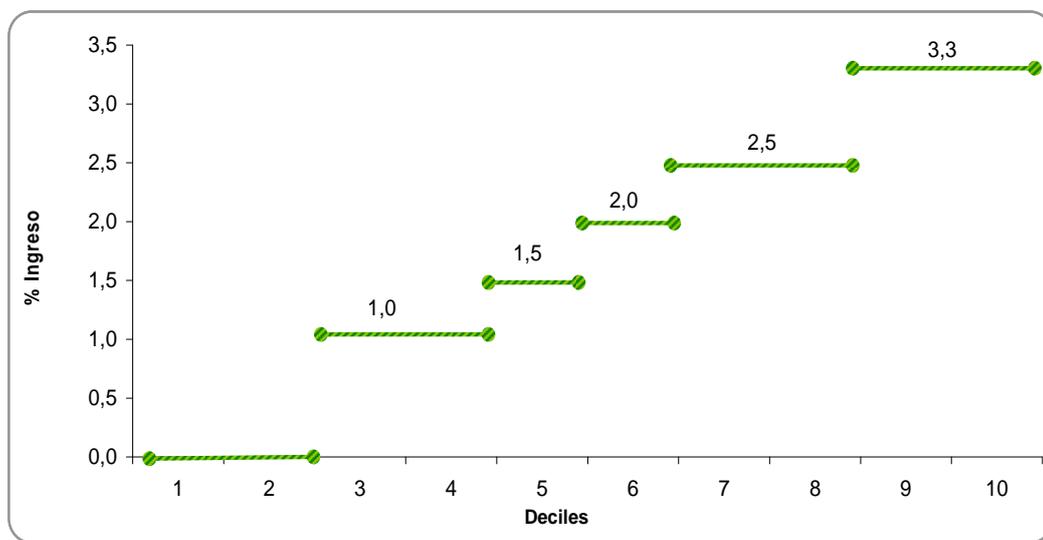
1/: Equivale al 10% del ingreso

En términos de la progresividad del impuesto se produce un retroceso. Aumentan el índice de Gini y la relación entre las rentas disponibles de los deciles extremos. Las Gráficas 26-A y 26-B ilustran el cambio que se produce en la tributación como resultado de la exención. La brecha entre las dos tarifas efectivas muestra el ahorro de impuestos de cada grupo de la población como porcentaje de su propia renta.

Gráfica 26 - A. Cambio en la tarifa efectiva por exención de 10% en base gravable



Gráfica 26 - B. Variación en el ingreso por exención de 10% en base gravable



Excepto los dos primeros deciles de la distribución, que no pagan el impuesto, los demás deciles tienen una renta disponible más alta como consecuencia del beneficio tributario. Sin embargo dicho aumento de renta es más alto en los deciles de mayor nivel de ingreso.

En los deciles 9 y 10 el incremento de la renta es del 3,3% mientras que en los deciles 3 y 4 el aumento es del 1%. En general, el aumento de la renta es el producto del peso que tiene el gasto meritorio dentro de la renta total, ponderado por la tarifa marginal a la que está sometido cada individuo. Dado que en el ejemplo considerado el primero de estos factores es común (exención del 10%) todas las diferencias son resultado de las tarifas marginales diferenciadas.

Para corregir estos efectos no deseados se puede convertir la exención de la base gravable en un descuento tributario, eliminando el efecto regresivo de las tarifas marginales. En el Cuadro 24 se lleva a cabo esta transformación, calculando cuál es el porcentaje del gasto que puede ser objeto de descuento, sin alterar el costo fiscal total generado por la exención. En este caso la exención total del gasto meritorio se puede transformar en un descuento aproximadamente del 26,9%. El porcentaje de descuento que equilibra el costo fiscal varía con cada estructura tributaria.

Cuadro 24. Tratamiento del gasto meritorio como descuento tributario y no como exención

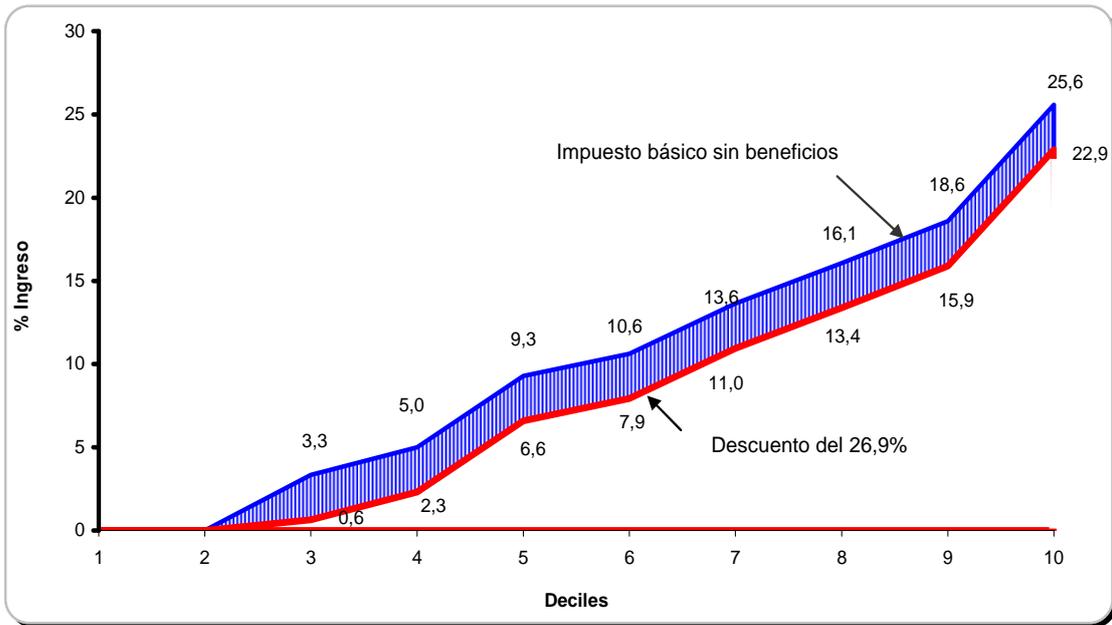
Deciles	Ingreso	Impuesto	Gasto meritorio que genera descuento <sup>1/</sup>	Descuento del 26,9%	Impuesto neto	Tarifa efectiva %	Ingreso disponible
1	10	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	10,0
2	20	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	20,0
3	30	1,0	3,0	0,8	0,2	0,6	29,8
4	40	2,0	4,0	1,1	0,9	2,3	39,1
5	70	6,5	7,0	1,9	4,6	6,6	65,4
6	80	8,5	8,0	2,1	6,4	7,9	73,6
7	110	15,0	11,0	3,0	12,0	11,0	98,0
8	140	22,5	14,0	3,8	18,7	13,4	121,3
9	170	31,6	17,0	4,6	27,0	15,9	143,0
10	330	84,4	33,0	8,9	75,5	22,9	254,5
<b>Total</b>	<b>1.000</b>	<b>171,5</b>	<b>100,0</b>	<b>26,0</b>	<b>145,5</b>	<b>14,5</b>	<b>854,5</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>47,0</b>						<b>43,3</b>
<b>Renta Decil 10 / Renta decil 1</b>	<b>33,0</b>						<b>25,4</b>

1/: Equivale al 10% del ingreso

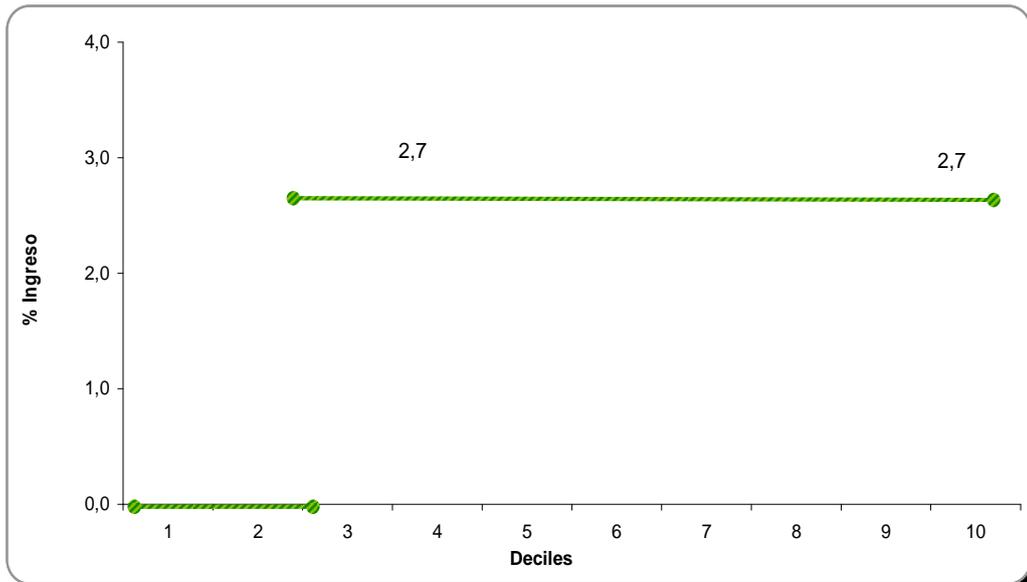
Con el descuento tributario los índices de concentración descienden hasta aproximarse a los niveles registrados con la estructura básica del impuesto. No llegan exactamente a los índices observados en el Cuadro 22 porque los dos primeros deciles que no pagan impuestos, tampoco reciben ningún beneficio por el descuento tributario.

Las Gráficas 27-A y 27-B muestran que cuando los incentivos se otorgan bajo la forma de descuentos tributarios, la brecha entre las tarifas efectivas, antes y después del descuento, se convierte en una línea constante como proporción de la renta inicial. Es decir que desde el decil 3 al decil 10 la renta se incrementa en una proporción similar: 10% que es el valor del gasto objeto del beneficio, multiplicado por el descuento del 26,9%. Básicamente en este punto se logra que el descuento sea neutral frente a la progresividad o regresividad del impuesto.

Gráfica 27 - A. Cambio en la tarifa cuando la exención se transforma en descuento del 26.9%



Gráfica 27 - B. Variación en el ingreso por descuento del 26.9%



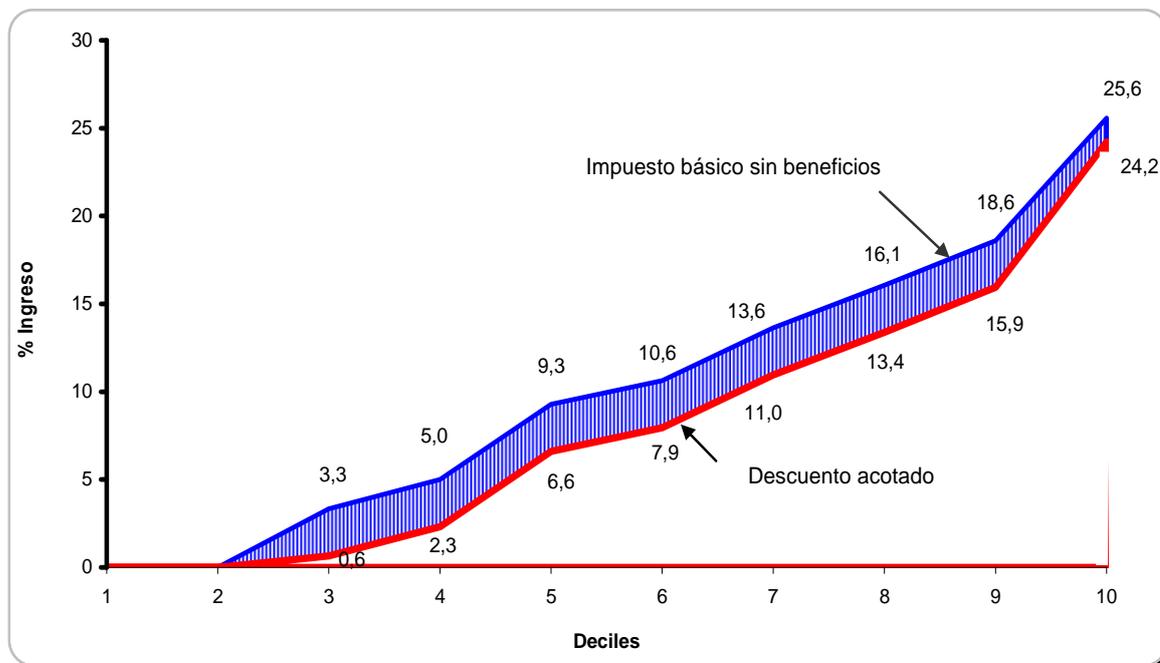
En el Cuadro 25 el descuento se acota en el límite superior, de manera que en ningún caso supere las 4,5 unidades. Esta característica torna al impuesto progresivo porque para los deciles más altos de ingreso el descuento acotado cada vez representa una menor proporción de la renta inicial (Gráficas 28-A y 28-B).

Cuadro 25. Tratamiento del gasto meritorio como descuento acotado en el límite superior

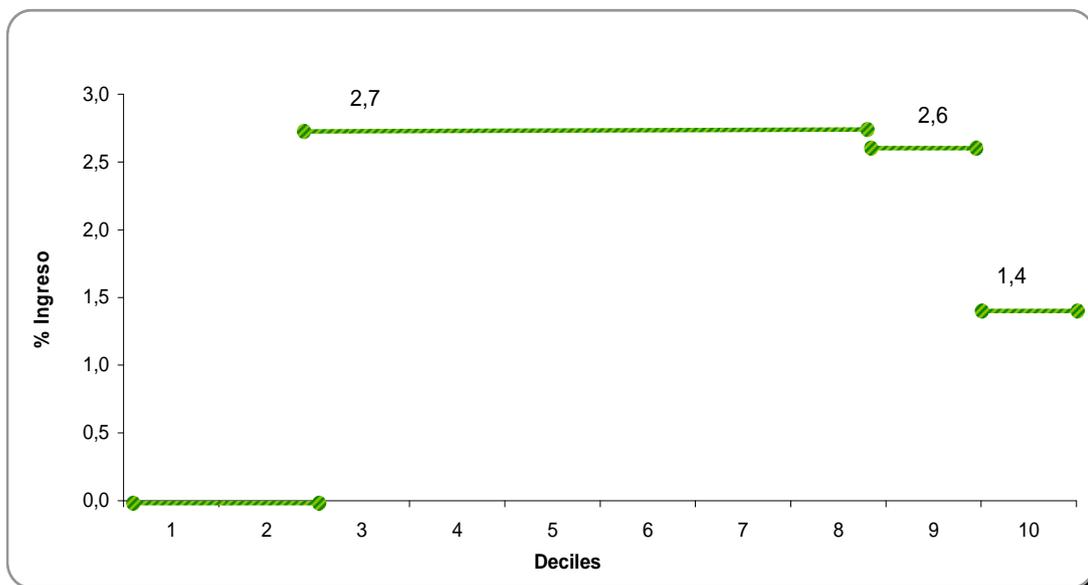
Deciles	Ingreso	Impuesto	Gasto meritorio que genera descuento <sup>1/</sup>	Descuento acotado en 4,5	Impuesto neto	Tarifa efectiva %	Ingreso disponible
1	10	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	10,0
2	20	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	20,0
3	30	1,0	3,0	0,8	0,2	0,6	29,8
4	40	2,0	4,0	1,1	0,9	2,3	39,1
5	70	6,5	7,0	1,9	4,6	6,6	65,4
6	80	8,5	8,0	2,1	6,4	7,9	73,6
7	110	15,0	11,0	3,0	12,0	11,0	98,0
8	140	22,5	14,0	3,8	18,7	13,4	121,3
9	170	31,6	17,0	4,5	27,1	15,9	142,9
10	330	84,4	33,0	4,5	79,9	24,2	250,1
<b>Total</b>	<b>1.000</b>	<b>171,5</b>	<b>100,0</b>	<b>21,6</b>	<b>149,9</b>	<b>15,0</b>	<b>850,1</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>47,0</b>						<b>43,1</b>
<b>Renta Decil 10 / Renta decil 1</b>	<b>33,0</b>						<b>25,0</b>

1/: Equivale al 10% del ingreso

Gráfica 28 - A. Cambio en la tarifa efectiva por descuento del 26.9% acotado a 4.5 unidades



Gráfica 28 - B. Variación en el ingreso por descuento del 26.9% acotado a 4.5 unidades



Este ajuste reduce ligeramente los índices de concentración. Otro efecto es que el costo fiscal se reduce en 4,5 unidades. El menor costo fiscal es resultado de limitar los descuentos en los deciles más altos de la distribución.

Una opción adicional, Cuadro 26, consiste en mantener el límite absoluto de los descuentos, pero elevar el porcentaje de descuento general hasta un punto en que se vuelva a alcanzar el costo fiscal que ha servido de referencia, es decir, el causado por la exención a la base gravable o por los descuentos sin cota superior (26,1 unidades).

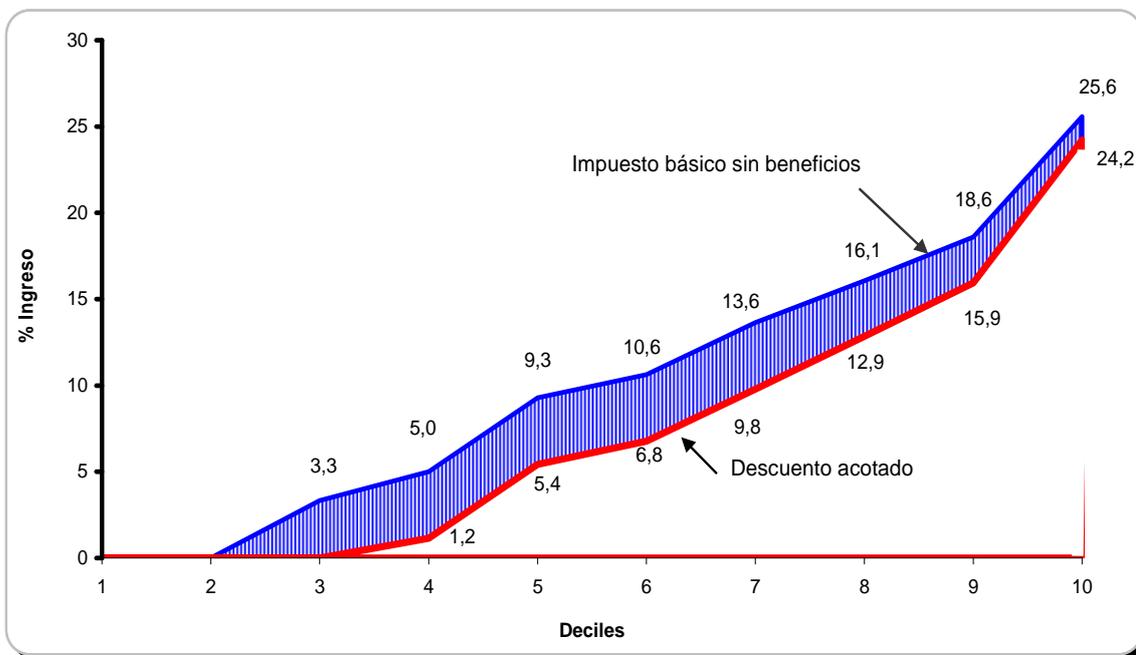
Cuadro 26. Descuento acotado con porcentaje que iguala el costo fiscal inicial

Deciles	Ingreso	Impuesto	Gasto meritorio que genera descuento <sup>1/</sup>	Descuento del 38,5% y acotado en 4,5	Impuesto neto	Tarifa efectiva %	Ingreso disponible
1	10	0,0	1,0	0,0	0,0	0,0	10,0
2	20	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0	20,0
3	30	1,0	3,0	1,2	0,0	0,0	30,0
4	40	2,0	4,0	1,5	0,5	1,2	39,5
5	70	6,5	7,0	2,7	3,8	5,4	66,2
6	80	8,5	8,0	3,1	5,4	6,8	74,6
7	110	15,0	11,0	4,2	10,8	9,8	99,2
8	140	22,5	14,0	4,5	18,0	12,9	122,0
9	170	31,6	17,0	4,5	27,1	15,9	142,9
10	330	84,4	33,0	4,5	79,9	24,2	250,1
<b>Total</b>	<b>1000</b>	<b>171,5</b>	<b>100,0</b>	<b>26,2</b>	<b>145,5</b>	<b>14,5</b>	<b>854,6</b>
<b>Índice Gini</b>	<b>47,0</b>						<b>42,9</b>
<b>Renta Decil 10 / Renta decil 1</b>	<b>33,0</b>						<b>25,0</b>

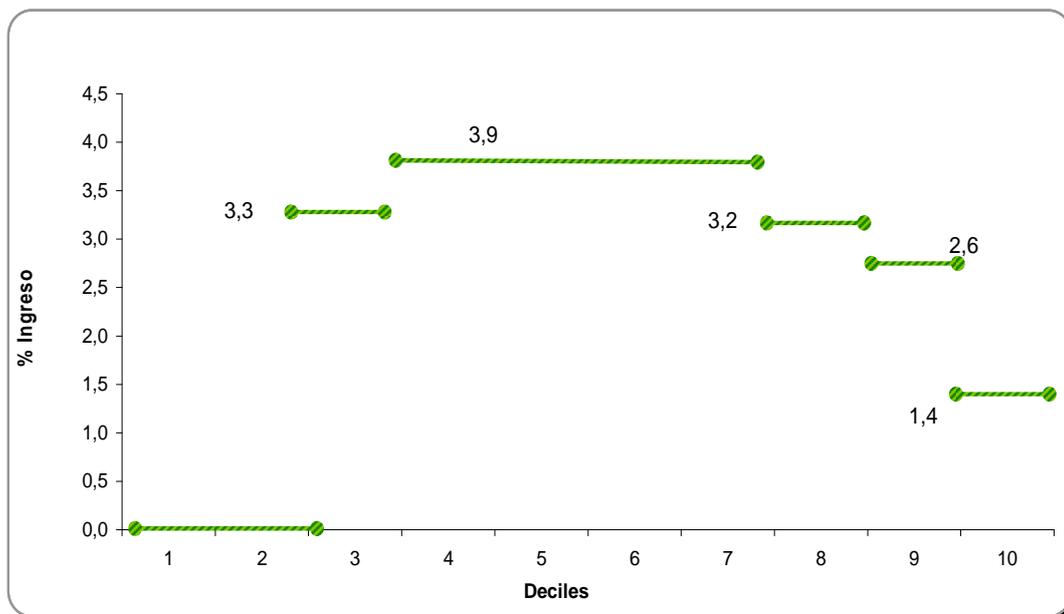
1/: Equivale al 10% del ingreso

El porcentaje de descuento pasa del 26,9% al 38% y el incremento se financia con la restricción que en el límite se impone al valor absoluto de los descuentos tributarios. Nuevamente se reducen ligeramente los índices de concentración de la renta (Gráficas 29- A y 29-B).

Gráfica 29 - A. Cambio en la tarifa efectiva por descuento del 38.5% acotado a 4.5 unidades



Gráfica 29 - B. Variación en el ingreso por descuento del 38.5% acotado a 4.5 unidades



En suma, existen los mecanismos para otorgar incentivos tributarios en el impuesto sobre la renta personal sin que los mismos deterioren la progresividad de dicho impuesto. Ese mecanismo son los descuentos tributarios, especialmente cuando se acotan en su límite superior.

Se sugiere en general, que si la sociedad colombiana considera que algún gasto personal es merecedor de un tratamiento tributario preferencial, se otorgue tal condición bajo la forma de descuento tributario. Ese descuento debe concederse como un porcentaje fijo del gasto objeto del beneficio. El porcentaje se determina con arreglo al gasto tributario o costo fiscal en el que quiera incurrir la sociedad.

En aras de promover la progresividad del sistema, el valor absoluto del descuento tributario debe acotarse en su límite superior. Igualmente es recomendable que cada descuento individualmente considerado no sobrepase un porcentaje del impuesto básico del contribuyente y que la suma de beneficios otorgados vía descuentos tributarios tampoco exceda determinada fracción del impuesto básico personal. Se busca de esta manera que los contribuyentes puedan reducir su impuesto pero en ningún caso eliminar totalmente su contribución.

La siguiente redacción de un beneficio tributario ilustra las anteriores sugerencias:

"Los trabajadores podrán descontar del impuesto básico de renta hasta el veinticinco por ciento (25%) de sus gastos por intereses de créditos hipotecarios efectivamente pagados a entidades vigiladas por la superintendencia Financiera, sin que tal descuento supere quinientas (500) unidades de valor tributario (UVT) en el correspondiente año gravable.

Parágrafo: La totalidad de los descuentos tributarios no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) del impuesto básico de renta de las personas naturales".

#### **4.2. Ajustes en el tramo inicial exento y tarifas marginales**

En el apartado 2.3. del presente documento se observó que el impuesto de renta personal de Colombia tiene el más alto tramo exento dentro de una muestra de países de América Latina. Este hecho implica que únicamente el 8% de los trabajadores asalariados reúne el nivel de ingreso que los sitúa en el rango de la tabla del impuesto de renta personal, a partir del cual se empieza a contribuir efectivamente en este impuesto.

Complementariamente, el 92% de esta población no paga el impuesto de renta, todas estas personas reciben el mismo tratamiento impositivo y por tanto el sistema tributario no distingue entre personas en situación de indigencia, de pobreza y aquellas que obtienen ingresos anuales que equivalen a 3 veces la renta per cápita de los colombianos.

También se observó que la tarifa marginal con la que empieza a tributar el 8% de la población es la más alta de los países de la región considerados. Consecuentemente se puede evaluar la posibilidad de reducir el tramo exento para que una fracción de la población que no paga el impuesto empiece a contribuir con una tarifa marginal reducida, en todo caso inferior a la primera tarifa marginal que actualmente contiene el tributo (19%).

En el Cuadro 27 se aprecia cómo se distribuye la población de asalariados en los cuatro rangos de renta gravable, con sus correspondientes tarifas marginales. Llama la atención que el aumento de puntos de tarifa marginal entre rangos es decreciente y que también disminuye marginalmente el porcentaje de la población de asalariados sometidos a tarifas más altas.

En el paso del rango 1 al rango 2 la tarifa marginal aumenta 19 puntos y la población gravada se eleva en 4,3%.

En el tránsito del rango 2 al rango 3 la tarifa marginal crece 9 puntos y la población gravada se incrementa en 2,4%.

Cuando se alcanza el rango 4 la tarifa marginal se eleva solamente 5 puntos y la población incluida en este rango es únicamente el 1,2% de los asalariados.

Nótese igualmente la desproporción en la amplitud del tercer rango. Mientras los rangos 1 y 2 tienen un recorrido de 3,6 y 2 salarios mínimos respectivamente, la amplitud del tercer rango es de 8 salarios mínimos.

Cuadro 27. Amplitud en los rangos del impuesto de renta en la actual legislación colombiana

Rangos de renta gravable en salarios mínimos mensuales		Tarifa marginal	% de Asalariados
Desde	Hasta		
0	3,6	0%	92,1
> 3,6	5,6	19%	4,3
> 5,6	13,5	28%	2,4
> 13,5	En adelante	33%	1,2

Elaboración propia con base en información del Estatuto Tributario y estadísticas del DANE sobre asalariados

Recogiendo las anteriores observaciones se presenta a continuación una propuesta de ajuste a la tabla del impuesto de renta personal. Los cambios sugeridos consisten en:

- Reducir el tramo inicial exento desde 3,6 a 3 salarios mínimos por mes, o su equivalente en Unidades de Valor Tributario, desde 1090 a 910 UVT.
- Mantener la amplitud actual del segundo rango de la tabla, sólo que en vez de cubrir el tramo de renta gravable entre 3,6 y 5,6 salarios mínimos, este rango cubriría rentas gravables entre 3 y 5 salarios mínimos o su equivalente en UVT, desde 910 hasta 1.516 Unidades de Valor Tributario.
- Adoptar el 10% como primera tarifa marginal aplicable sobre el segundo rango de la tabla, con incidencia sobre algunas personas naturales que antes se situaban en el tramo exento y que ahora empezarían a tributar efectivamente. Para el grupo de personas naturales con renta gravable entre 3,6 y 5 salarios mínimos esta propuesta implica reducir su tarifa marginal del 19% al 10%.
- Dividir en dos segmentos el tercer rango de la tabla, que actualmente se extiende entre 5,6 y 13,5 salarios mínimos. El primero de estos segmentos o tercer rango de la nueva tabla cubriría rentas gravables entre 5 y 7 salarios mínimos, mientras que el segundo segmento o cuarto rango de la nueva tabla abarca rentas gravables comprendidas entre 7 y 10 salarios mínimos.
- Por complemento, la máxima tarifa marginal aplicable sobre el último rango de la tabla, tendría incidencia sobre rentas superiores a 10 salarios mínimos por comparación con el límite actual de 13,5 salarios mínimos. Esto implica que las personas naturales con renta gravable entre 10 y 13,5 salarios mínimos verían elevar su tarifa marginal desde el 28% al 33%.

La forma concreta que toman las anteriores propuestas se presenta en una nueva tabla sugerida para el impuesto de renta personal, como se ilustra en el Cuadro 28.

La manera en que se afectan las personas naturales con la adopción de la nueva tabla sugerida se presenta en el Cuadro 29. Claramente el 89,6% de los asalariados continuarían situados dentro de los límites del tramo exento. Sin embargo, la población que contribuye efectivamente al impuesto sobre la renta pasaría del 7,9% al 10,4% dentro de los declarantes del impuesto de renta, lo que implica un crecimiento del 32%. Los efectos por adoptar la nueva tabla también se pueden apreciar en la Gráfica 30 en términos de tarifas efectivas.

Cuadro 28. Nueva tabla sugerida para determinar el impuesto de renta en personas naturales en Colombia

Rangos de renta gravable en salarios mínimos por mes		Tarifa marginal		Valor del impuesto en UVT		% de Asalariados
Desde	Hasta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	
> 0,1	3,0	0%	0%	No hay impuesto	No hay impuesto	89,6
> 3,0	3,6	0%	10%	No hay impuesto	(Renta gravable - 910 UVT)*10%	2,5
> 3,6	5	19%	10%	(Renta gravable - 1.090 UVT)*19%	(Renta gravable - 910 UVT)*10%	3,5
> 5,0	5,6	19%	19%	(Renta gravable - 1.090 UVT)*19%	61 UVT + (Renta gravable - 1.516 UVT)*19%	0,8
> 5,6	7	28%	19%	116 UVT + (Renta gravable - 1.700 UVT)*28%	61 UVT + (Renta gravable - 1.516 UVT)*19%	0,9
> 7,0	10	28%	28%	116 UVT + (Renta gravable - 1.700 UVT)*28%	176 UVT + (Renta gravable - 2.123 UVT)*28%	0,8
> 10	13,5	28%	33%	116 UVT + (Renta gravable - 1.700 UVT)*28%	431 UVT + (Renta gravable - 3.033 UVT)*33%	0,7
> 13,5	En adelante	33%	33%	788 UVT + (Renta gravable - 4.100 UVT)*33%	431 UVT + (Renta gravable - 3.033 UVT)*33%	1,2

\*: Para el año 2009 el valor de la UVT fue de Col. \$23.763 ó US \$11

Elaboración propia

Cuadro 29. Cambios en el impuesto de renta personal por acoger la nueva tabla sugerida para Colombia

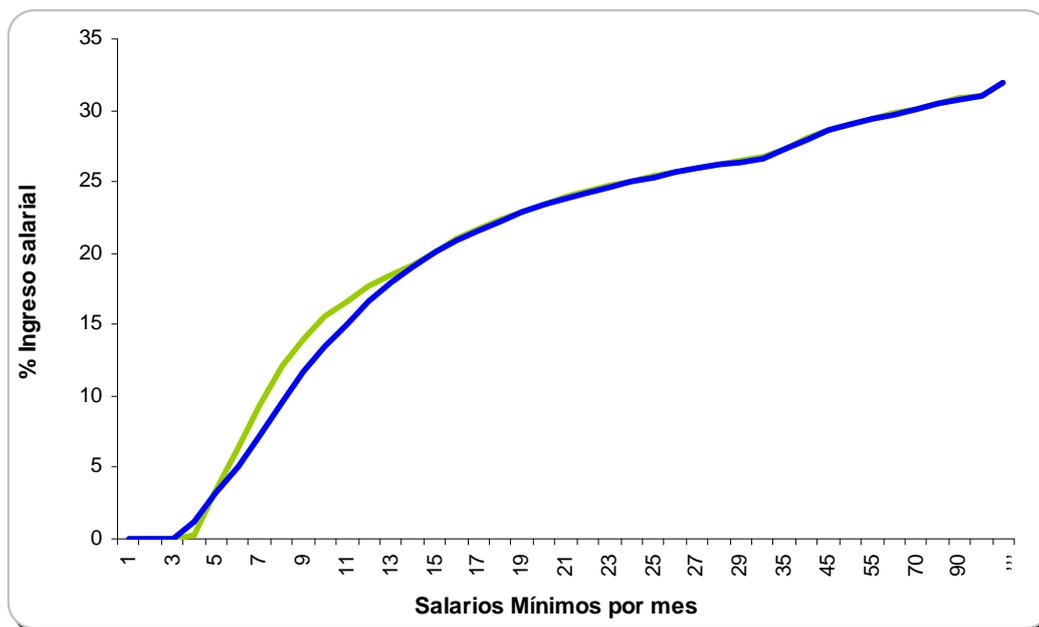
Rangos de renta gravable en UVT *		Tarifa marginal	Valor del impuesto	% de Asalariados
Desde	Hasta			
>1	910	0%	No hay impuesto	89,6
>910	1.516	10%	(Renta gravable - 910 UVT)*10%	6
>1.516	2.123	19%	61 UVT + (Renta gravable - 1.516 UVT)*19%	1,7
>2.123	3.033	28%	176 UVT + (Renta gravable - 2.123 UVT)*28%	0,8
>3.033	En adelante	33%	431 UVT + (Renta gravable - 3.033 UVT)*33%	1,9

\*: Para el año 2009 el valor de la UVT fue de Col. \$23.763 ó US \$11

\*: En términos de salarios mínimos los rangos sugeridos son:

- Rango 1 - De 0 a 3 salarios.
- Rango 2 - De 3 a 5 salarios.
- Rango 3 - De 5 a 7 salarios.
- Rango 4 - De 7 a 10 salarios.
- Rango 5 - De 10 salarios en adelante.

Gráfica 30. Efecto en la tarifa efectiva por adoptar la nueva tabla sugerida para Colombia



Las personas con rentas gravables entre 3 y 3,6 salarios mínimos por mes empiezan a tributar con la tarifa marginal del 10%. Su impuesto evidentemente es inferior a quienes poseen mayor renta gravable pero al mismo tiempo se diferencian del 89,6% de la población de asalariados con menores niveles de ingreso.

En el Cuadro 30 se indica cuál sería la tributación de un asalariado promedio dentro de este grupo de nuevos contribuyentes. Se toma el caso de una persona que tiene una renta salarial gravable de 3,3 salarios mínimos por mes, es decir \$1.640.100 a precios del año 2009.

Cuadro 30. Estimación de la tarifa efectiva para asalariados que empiezan a contribuir efectivamente con la reducción del tramo exento

<b>Concepto</b>	<b>Salarios mínimos</b>	<b>Miles de pesos Año 2009</b>
Renta salarial <sup>/1</sup>	3,3	1.640.100
Tramo exento	3,0	1.491.000
Base gravable	0,3	149.100
Tarifa marginal	10%	10%
Impuesto básico	0,030	14.910
Máximo descuento tributario 50% <sup>/2</sup>	0,015	7.455
Impuesto neto de renta	0,015	7.455
<b>Tarifa efectiva</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>
<b>Impuesto neto / Renta salarial</b>	<b>0,5%</b>	<b>0,5%</b>

Cálculos de los autores

/1: Corresponde a la renta promedio entre 3 y 3,6 salarios mínimos, renta gravable que empezaría a tributar con la reducción del tramo exento.

/2: Propuesta planteada en el apartado 4.1. del documento.

Con la nueva tabla el tramo no gravable se sitúa en 3 salarios mínimos (\$1.491.000), luego la base gravable de este trabajador es de \$149.100. Aplicando sobre dicha base la tarifa del 10% su impuesto básico de renta ascendería a \$14.910 por mes.

No obstante, teniendo en cuenta la propuesta contenida en el apartado 4.1. de este documento, cabe la posibilidad de que gastos en salud, educación u otros usos que la sociedad desea incentivar, es posible que el impuesto básico pudiera reducirse hasta en un 50%, de manera que el impuesto neto se reduciría a \$7.455 por mes, que implica una tributación efectiva del 0,5%.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El impuesto sobre la renta de personas naturales es de baja importancia en América Latina y en Colombia. Su peso dentro del total de la recaudación no llega al 5% y la carga tributaria no alcanza en ningún país de la región el 2% del PIB. Aunque este es el impuesto llamado a aportar en materia de redistribución del ingreso, su escasa importancia no permite que tenga efectos significativos sobre la progresividad total del sistema tributario.

Parte de ese resultado se explica por el carácter cedular del impuesto, que excluye de su base imponible las rentas de carácter corporativo, sometidas a las reglas del impuesto sobre las empresas. La posibilidad de integrar el impuesto de renta, de manera que las utilidades obtenidas en las corporaciones se graven con la estructura del impuesto personal, implica cambios significativos para la administración tributaria.

Con un impuesto de renta plenamente integrado, la reinversión de utilidades puede en principio reducir la recaudación general del tributo. Esto no debería ser un problema si luego de madurar las inversiones se declararan utilidades mayores y los impuestos más abundantes compensaran la reducción inicial. No se trata de una gran dificultad desde el punto de vista financiero pero sí desde la perspectiva del control tributario, ya que las futuras utilidades podrían diluirse en parte a través de gastos y costos irreales, implicando pérdidas efectivas de recaudación.

Una integración de la renta cambia el énfasis del control tributario desde un número reducido de empresas a un grupo más amplio que involucra esas mismas empresas y a los principales receptores de las utilidades. Este tipo de sistema tributario es exigente en materia de control y sólo debería contemplarse cuando la administración tributaria haya alcanzado cierto grado de madurez.

En el caso concreto de Colombia el impuesto de renta de personas naturales es ligeramente progresivo considerado de manera integral, a pesar del carácter regresivo que tienen los diversos beneficios que se han ido añadiendo al tributo. La distribución del ingreso de los asalariados presenta un índice de concentración de gini de 46,9 antes de impuestos y pasa al 46,1 luego de aplicar el impuesto de renta personal.

El tramo inicial exento y las tarifas marginales tienen en conjunto un importante efecto redistributivo sobre la renta, cerca de 3 puntos del Índice de gini. Sin embargo, todos los beneficios tributarios adicionales (ingresos no gravables, deducciones y renta exenta) tienen carácter regresivo, elevando en conjunto el índice de Gini en cerca de dos puntos.

El tramo inicial exento es 3 veces el promedio de América Latina. Esto excluye del impuesto al 92% de los asalariados. Debe examinarse la posibilidad de reducirlo, de manera que se creen diferencias tributarias entre ese amplio grupo de asalariados al tiempo en que se reduce esa exención general que beneficia a la totalidad de los asalariados.

El tercer rango de la tabla del impuesto de renta de personas naturales tiene un recorrido muy amplio y se sugiere ajustarlo, posiblemente dividiéndolo en dos segmentos con distintas tarifas marginales.

Se observó en las comparaciones internacionales que Cuanto más elevado es el tramo inicial exento, más alta es la primera tarifa marginal. Si se opta por reducir el tramo exento en Colombia, consecuentemente debería disminuir la primera tarifa marginal.

El número de tarifas marginales que tiene el impuesto en Colombia (3) es cercano a las tendencias mundiales. Si se incluyera una tarifa adicional Colombia se situaría en la moda de este parámetro.

La máxima tarifa marginal del 33% que tiene el impuesto personal en Colombia se encuentra dentro del rango más empleado en el mundo (30% al 35%) y se comienza a aplicar sobre un nivel de renta que también está cercano al que se emplea en el promedio de países de América Latina.

Si se utilizan todos los beneficios contemplados en la actual legislación del impuesto sobre la renta personal en Colombia, se puede lograr que solamente el 1% de los asalariados contribuyan efectivamente con el impuesto sobre la renta. En tales circunstancias la tarifa efectiva del impuesto (Recaudo / Masa de salarios) es únicamente del 1,7%.

En la estructura actual del impuesto sobre la renta personal de Colombia, los beneficios tributarios tienen notables diferencias de diseño, relacionadas con sus montos máximos, lo que revela que no fueron introducidos bajo una única concepción sino que fueron surgiendo sin tomar en cuenta su consistencia técnica.

Por una parte existen beneficios tributarios sin límite, cuyo valor absoluto puede ser infinito y que tan sólo dependen del tamaño del ingreso salarial. Son los casos de los ingresos no gravables por aportes voluntarios a pensiones o por ahorros en las cuentas para el fomento de la construcción.

La renta salarial exenta es otro de los más importantes beneficios tributarios, pero en este caso sí existe un límite a su máxima cuantía, lo que permite que el beneficio resulte cada vez menos significativo para los altos niveles de ingreso salarial.

Otros beneficios como las deducciones por intereses de vivienda y por gastos en salud complementaria y educación tienen un límite fijado en función del ingreso laboral, a partir del cual no es posible acceder a estos incentivos. Este es un defecto técnico en el diseño del impuesto que genera discontinuidades en la renta salarial. A partir del límite de ingresos establecido para estos beneficios, un trabajador no aceptará incrementos en su salario mientras que dicho aumento no compense al menos el valor de la deducción por intereses de vivienda o por gastos en salud y educación.

Los ahorros en cuentas para el fomento de la construcción tienen desde el punto de vista económico un doble beneficio tributario. Por una parte son ingresos no gravables y si dichos ahorros se emplean para pagar la cuota de vivienda, el componente de intereses de dicha cuota constituye adicionalmente una deducción de la base gravable. Se trata de un incentivo excesivo que fomenta el ahorro pero que significa que con cargo a los impuestos nacionales se puede subsidiar alrededor del 35% del costo total de la vivienda para asalariados de renta media y de altos niveles de ingresos.

Los tributos progresivos imponen cargas más altas cuanto más elevada es la renta gravable. Por el contrario, cualquier reducción de la base imponible que se conceda en esta clase de tributos genera mayores alivios relativos en los niveles más altos de ingresos. Esta característica es la que explica que los beneficios tributarios del impuesto sobre la renta personal en Colombia tengan un carácter regresivo.

Estos beneficios sin límites claros ni consistentes reducen la imposición efectiva de los asalariados y eventualmente pueden eliminar absolutamente la contribución de algunos grupos de asalariados. Sin embargo, es posible diseñar tratamientos tributarios preferenciales que alivien las cargas sin eliminar el aporte de ningún individuo.

Los incentivos tributarios pueden promover el ahorro pero no se requiere que tales incentivos tengan efectos regresivos. Se pueden mantener algunos beneficios para fomentar ciertas actividades que se consideren meritorias o estratégicas pero se debe revisar su diseño.

Los beneficios tributarios que se otorgan bajo la forma de descuentos tributarios eliminan el carácter regresivo que tienen los ingresos no gravables, las deducciones y las rentas exentas. Si adicionalmente se establecen límites absolutos para estos descuentos los incentivos contribuyen a la progresividad del impuesto.

Es recomendable fijar límites de montos máximos para el valor de los descuentos tributarios, tomando como referencia el valor del gasto que se considera meritorio y el impuesto básico a cargo del contribuyente.

El prototipo de beneficio tributario y los parámetros que este debe contener para favorecer la progresividad del sistema y lograr al mismo tiempo incentivar los usos de la renta que se consideran meritorios se ilustra en el siguiente texto, a manera de ejemplo.

"Los gastos de educación del trabajador, de su cónyuge y los de dos de sus hijos son descontables del impuesto básico de renta siempre que el descuento se ajuste a la totalidad de las siguientes restricciones:

- A. El descuento no excede el 20% del total de los gastos de educación.
- B. El descuento no excede el 25% del impuesto básico de renta.
- C. El valor anual del descuento no supera 500 Unidades de Valor Tributario.
- D. El valor total de todos los descuentos tributarios, cualesquiera que sean los conceptos involucrados, no puede exceder el 50% del impuesto básico de renta."

## BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, Javier y CRUZ, Ángela. La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta". Cuaderno de Trabajo No. 014. Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN. Bogotá, Colombia, 2006.

BARREIX, Alberto y BEZ, Martín. Breve historia del impuesto de renta. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

CETÁNGOLO, Óscar y GÓMEZ, Juan Carlos. Tributación en América Latina: En busca de una agenda de reformas. CEPAL, Santiago de Chile, 2006.

DANJANOVIC, Tatiana y ULPH, David. Tax progressivity, income distribution a tax non-compliance. Center for Business taxation. Oxford University, 2009.

ESPADA, María Victoria. Indicadores Tributarios. 23 Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, 2011.

COLOMBIA. DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES DIAN. Estatuto Tributario Colombiano 2009.

EUROPEAN COMMISSION. Taxation trends in the European Union. Luxemburg, 2009.

GAGGERO, Jorge. La Progresividad tributaria: Su origen, apogeo y extravío y los desafíos de hoy. Buenos Aires, 2008.

GANGHOF, Steffen. The politics of tax structure. Max Planck Institute for the study of societies. Document presented to the Conference on distributive politics. Yale University, 2005.

JIMÉNEZ, Juan Pablo. La evasión del impuesto de renta en América Latina. 21 Seminario Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, 2009.

JORRATT, Michel. Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y Propuestas de reforma tributaria. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010.

KE-YOUND, Chu; HAMID, Davoodi and SANJEEY Gupta. Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries. IMF. WP/00/62. Washington D.C., 2000.

LEWIN FIGUEROA, Alfredo. La tributación sobre la renta de las sociedades y los socios. El impuesto sobre la renta en el derecho comparado. Reflexiones para Colombia. Instituto Colombiano de Derecho Tributario. Bogotá, 2008.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. Latin American Economic Outlook 2009. The link between fiscal policy and development. Disponible en: [http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_33973\\_40692869\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_33973_40692869_1_1_1_1,00.html)

PERRY, Guillermo. Hacia una reforma tributaria estructural. Fedesarrollo, 2010.

ROACH, Brian. Progressivity and regressivity taxation in United States. WP 03-10 Tufts University, 2003.

ZEE, Howell. Personal Income Tax Reform: Concepts, issues and comparative country developments. IMF. WP/05/87. Washington D.C., 2005.