

015-085

CUADERNOS DE TRABAJO

**EXENCIONES DEL IMPUESTO SOBRE LA
RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES Y
PROPUESTA DE GRAVAMEN A LAS
PENSIONES EN COLOMBIA**

OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
División de Estadística

Preparado por: Cecilia Rico Torres

Diciembre 2004 – AÑO 12

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

TABLA DE CONTENIDO EXENCIONES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES Y PROPUESTA DE GRAVAMEN A LAS PENSIONES EN COLOMBIA

	PÁGS.
1. INTRODUCCIÓN	3-5
2. MARCO JURÍDICO	5-9
2.1. Rentas de trabajo	5-7
2.2. Intereses, comisiones y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública externa.....	7
2.3. Intereses de Cédulas BCH	7
2.4. Intereses de Bonos de Financiamiento Presupuestal y Bonos de Financiamiento Especial.....	7
2.5. Otras rentas exentas	8
2.6. Intereses por enajenación de inmuebles destinados a la Reforma Urbana.....	8
2.7. Intereses por bonos y deudas de la Reforma Agraria.....	8
2.8. Seguros de vida	8
2.9. Ley Páez	9
2.10. Rentas exentas de personas y entidades extranjeras.....	9
2.11. Eje Cafetero	9
3. EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS EXENTAS D ELAS PERSONAS NATURALES: 1998-2002.....	9-16
3.1. Relación Rentas Exentas/Renta Líquida	10
3.2. Rentas exentas por conceptos	11
3.3. Tarifa Impositiva de las Personas Naturales 1998-2002.....	12-14
3.4. Tarifa Implícita Vs. Rentabilidad	14-15
3.5. Tarifa Implícita Vs. Deducciones renta	16
4. TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS PENSIONES UNA PROPUESTA DE GRAVAMEN.....	17-27
4.1. Composición de las pensiones en Colombia	18-21
4.2. Tratamiento Tributario	22
4.3. Propuesta de gravamen a las pensiones	22-25
4.4. Estimación del recaudo potencial de gravar las pensiones con Impuesto sobre la Renta	26-27
4.4. 1. Método y Cálculo.....	26
4.4. 2. Resultados.....	27
5. CONCLUSIONES	28-30

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

1.- INTRODUCCIÓN:

Las rentas exentas constituyen una categoría de tratamiento especial dentro del impuesto sobre la renta. En Colombia como en otros países, con distintos propósitos de política económica en general y fiscal en particular, las personas naturales gozan de estos tratamientos tributarios especiales, que en adelante denominaremos beneficios tributarios.

Al igual que cualquier beneficio tributario otorgado bien sea por vía de algunas deducciones o de ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas reducen la base gravable de los contribuyentes y la estimación del menor recaudo tributario debe efectuarse aplicando sobre cualquiera de estos conceptos la correspondiente tarifa del impuesto. Los resultados obtenidos equivalen a disminuciones del recaudo potencial, por lo cual en la literatura económica se les denomina "gasto tributario". En un sentido restringido se mide como una desviación con respecto a una estructura normal impositiva o punto de referencia. Así, dependiendo del punto de referencia utilizado se tiene mayor o menor nivel de gasto tributario.

Las rentas exentas afectan directamente la renta líquida, es así como ésta última es renta gravable y a ella se aplican las tarifas respectivas salvo cuando existan rentas exentas en cuyo caso se restan para determinar la renta gravable.

De conformidad con las normas del Estatuto Tributario, existe un sistema de depuración normal u ordinario de la renta para determinar la renta gravable,

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

previsto en el artículo 26 del Estatuto Tributario, en virtud del cual, y en términos generales, de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios constitutivos de renta o enriquecimiento se restan las devoluciones, rebajas y descuentos y se obtienen los ingresos netos. De los ingresos netos se deben restar los costos, determinando la renta bruta; a esta renta bruta se le restan las deducciones y se obtiene la renta líquida. Por su parte, a la renta líquida se le restan las rentas exentas estableciendo la renta líquida gravable a la que se aplica la tarifa del impuesto para obtener el impuesto al que a su vez se le restan los descuentos tributarios para obtener el impuesto neto a cargo.

Existe adicionalmente un sistema alternativo de determinación de la renta conocido como renta presuntiva o renta mínima presunta que se debe calcular obligatoriamente y compararla con la renta obtenida por el sistema de depuración ordinario y a la que resulte mayor se aplica el proceso de depuración descrito anteriormente. Esta renta presuntiva es una renta líquida especial prevista en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario.

A la renta así determinada, bien sea por el sistema ordinario o el cálculo de la presuntiva, se le restan las rentas exentas para determinar la Renta Líquida Gravable, base del impuesto sobre la renta.

Entre las principales rentas exentas contempladas en el Estatuto Tributario para las personas naturales se encuentran las de carácter laboral, entre ellas, la exención de los primeros cinco (5) salarios mínimos, valor tope en el cual se inicia la tabla retención en la fuente por salarios, la deducción de los intereses por financiación de vivienda y una proporción de los gastos en salud o educación; la exención del 25% de las rentas laborales; las

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

compensaciones por calamidades ocurridas en ejercicio de la actividad laboral; aportes obligatorios y voluntarios a los sistemas de pensiones; los ingresos por cesantías; y ahorros en cuentas de ahorro para el fomento de la construcción; beneficios para socios o accionistas de empresas en el eje cafetero; intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana, etc.

Este documento relaciona las rentas exentas de las personas naturales, y presenta unos estimativos preliminares del impacto recaudatorio de las principales rentas exentas de que hoy gozan las personas naturales. Adicionalmente, se incluyen algunos indicadores tales como % de las rentas gravadas y tarifas efectivas por sector económico.

Finalmente se consideran en particular los efectos recaudatorios por excluir de las rentas exentas los ingresos de las mesadas pensionales, para otorgarles un tratamiento tributario similar al de los ingresos laborales ordinarios.

2.- MARCO JURÍDICO: RENTAS EXENTAS DE LAS PERSONAS NATURALES CONTEMPLADAS EN EL ESTATUTO TRIBUTARIO.

La legislación colombiana contempla las siguientes rentas exentas para las personas naturales:

2.1. Rentas de Trabajo (Artículo 206 E.T.)

- Indemnizaciones por accidente de trabajo o enfermedad
- Indemnizaciones por protección a la maternidad
- Lo recibido por gastos de entierro del trabajador

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

- Auxilio de cesantía y los intereses sobre cesantía recibidos por trabajadores cuyo ingreso mensual promedio en los últimos seis (6) meses de vinculación no supere la suma establecida en el reglamento.
- Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, hasta el año gravable de 1997. A partir del 1 de enero de 1998 estarán gravadas solo en la parte del pago mensual que exceda de 50 salarios mínimos mensuales.
- El seguro por muerte y compensaciones por muerte de los miembros de las fuerzas militares y policía nacional
- Los gastos de representación de algunos funcionarios públicos
- El exceso de salario básico de oficiales y suboficiales de las fuerzas militares y policía
- Las primas, bonificaciones, horas extras y demás complementos salariales de ciudadanos que integran las reservas de oficiales de primera y segunda clase de la fuerza aérea mientras ejerzan actividades de piloto, navegante o ingeniero de vuelo en empresas aéreas nacionales de transporte público.
- El 25% del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores
- Las sumas recibidas por bonificaciones y/o indemnizaciones por parte de los servidores públicos en virtud de programas de retiro de personal e las entidades públicas nacionales, departamentales, distritales, y municipales. (Art. 27 Ley 488 de 1998)
- **Prestaciones provenientes de un fondo de pensiones** (Art. 207 E.T.)
Las prestaciones que reciba un contribuyente provenientes de un fondo de pensiones

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

- **Cesantías pagadas por Fondos de Cesantías** (Art. 207-1)

La exención se otorga cuando el fondo pague efectivamente las cesantías, aplicando el numeral 4 del artículo 206 del E.T.

2.2. Intereses, comisiones y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública externa (Art. 218 E.T.)

El pago del principal, intereses, comisiones y demás conceptos relacionados con operaciones de crédito público externo está exento de impuestos cuando se realice a personas sin residencia o domicilio en el País.

2.3. Intereses de cédulas BCH emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974 (Art. 219 E.T.).

El 70% de los intereses producidos por las Cédulas emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 1974 por el Banco Central Hipotecario y que a la fecha de la emisión estuvieran exentas del impuesto sobre la renta

2.4. Intereses de bonos de financiamiento presupuestal y de bonos de financiamiento especial (Art. 220 E.T.)

Esta exención sólo se otorga mientras los bonos duren en poder del adquirente primario.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

2.5. Otras Rentas Exentas (Art. 207-2)

Las rentas exentas enunciadas en el artículo 207-2 del Estatuto Tributario que de acuerdo con las normas legales constituyan rentas exentas para las personas naturales.

2.6. Intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana (Art. 221 E.T.)

Los intereses corrientes y moratorios, que reciban los propietarios de las entidades que adquieran los inmuebles, por negociación voluntaria o por expropiación, de que trata la Ley 9 de 1989. (70% para el año gravable 2003, 50% para el año 2004, 20% para el año 2005 y 0% para el año 2006).

2.7. Intereses por deudas y bonos de la reforma agraria e intereses sobre pagarés y cédulas de reforma urbana (Art. 222 E.T.)

Los intereses que pague el INCORA por deudas por pago de tierras y lo que devenguen los bonos de deuda pública así como los intereses devengados por los pagarés de reforma urbana (A partir del año gravable 2004, las rentas de que trata ésta disposición quedan gravadas en el ciento por ciento según el artículo 5 de la Ley 863 de 2003)

2.8. Seguros de Vida (Art. 223 E.T.)

Las indemnizaciones por concepto de seguros de vida percibidos durante el año o período gravable estarán exentas del impuesto de renta y ganancias ocasionales.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Pröpuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

2.9. Ley Páez

Extensión del beneficio a los socios en la zona del Nevado del Ruiz (Art. 228 E.T.)

Los socios que recibieren rentas provenientes de las empresas señaladas en los artículos 224 a 227 gozarán del beneficio de exención. Igualmente los socios que recibieren dividendos o participaciones de las empresas señaladas en la Ley 218 de 1995.

2.10. Rentas exentas de personas y entidades extranjeras (Art. 233 E.T.)

Los extranjeros tendrán derecho a las exenciones contempladas en los tratados o convenios internacionales que se encuentran vigentes. Los agentes diplomáticos y consulares acreditados en Colombia gozarán de las exenciones contempladas en las normas vigentes.

2.11. Eje Cafetero

Beneficios para socios o accionistas (Art. 11 Ley 608 de 2000)

Los ingresos que a título de dividendos, participaciones, excedentes, utilidades, reciban de las empresas estipuladas en la Ley 608 de 2000 siempre que dichos recursos económicos permanezcan reinvertidos dentro de la misma empresa por un término no inferior a cuatro años contados desde su inversión.

3.- EVOLUCIÓN DE LAS RENTAS EXENTAS DE LAS PERSONAS NATURALES EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS (PERÍODOS GRAVABLES 1998 A 2002).

El análisis se centra en determinar la afectación en la tributación de los beneficios otorgados a las personas naturales durante los últimos cinco años

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

(1998 a 2002) para los siguientes sectores económicos contemplados en la clasificación de actividades económicas de la Dian. A saber:

- 0 NO CLASIFICADO
- 1 AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA
- 2 MINERO
- 3 MANUFACTURA
- 4 ELECTRICIDAD, GAS Y VAPOR
- 5 CONSTRUCCION
- 6 COMERCIO
- 7 SERVICIO DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES
- 8 SERVICIOS FINANCIEROS
- 9 OTROS SERVICIOS
- 10 ASALARIADOS

3.1 Relación de las rentas exentas sobre la renta líquida.

En el cuadro No. 1 se presenta la relación de las rentas exentas sobre la renta líquida con el fin de establecer la porción de renta no sujeta a gravamen. Esta relación para todas las personas naturales se sitúa en 18.3%, es decir el 18.3% de las rentas declaradas por las personas naturales está exento del impuesto sobre la renta.

A nivel de sectores, se observa que la mayor porción de rentas exentas la registran los asalariados (45.2%); le sigue el sector financiero con el 10.6%, sector en el que se incluyen en su mayoría los rentistas de capital. Por su parte, la menor porción de las rentas exentas corresponde a personas naturales declarantes de actividades relacionadas con electricidad, gas y

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

agua y de manufactura donde sólo cerca del 2% de las rentas obtenidas no está sujeta al impuesto de renta.

Cuadro 1
/ **Relación Rentas exentas/ Renta líquida Año gravable 2002**
(millones de \$ y %)

Código sector	Sector económico	Total Rentas exentas	Total Renta líquida gravable	Renta Líquida	Rentas exentas/Renta líquida
10	Asalariados	1,455,828	1,763,906	3,219,734	45.2%
8	Servicios financieros	227,313	1,922,020	2,149,333	10.6%
9	Otros servicios	154,244	1,482,751	1,636,995	9.4%
2	Minero	1,666	21,694	23,359	7.1%
0	No clasificado	17,610	242,129	259,739	6.8%
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	18,927	334,710	353,637	5.4%
1	Agropecuario	41,254	734,805	776,059	5.3%
5	Construcción	5,941	226,011	231,952	2.6%
6	Comercio	42,638	1,686,595	1,729,233	2.5%
3	Manufactura	7,390	373,824	381,213	1.9%
4	Electricidad, gas,	15	897	911	1.6%
TOTAL		1,972,825	8,789,341	10,762,166	18.3%

Fuente: Bodega de datos OEE-Dian

3.2 Rentas Exentas discriminadas por concepto

Las rentas exentas aplicables a las personas naturales son las señaladas en el punto 2. Sin embargo, en los formularios de declaración de renta, no se cuenta con la información detallada de cada una de las rentas exentas. Sólo incluyen cuatro renglones para discriminar dichas rentas exentas cuales son: Renglón EP Laborales, renglón EA Ley Páez, Renglón EE eje cafetero, las demás distintas de las anteriores se deben declarar en renglón EC otras rentas exentas.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

En el cuadro No. 2 se presentan los valores agregados de las rentas exentas por los conceptos señalados anteriormente y discriminadas por sector económico.

Según los datos de las declaraciones tributarias, dentro del total de rentas exentas, las laborales representan el 96.7%, correspondiendo a los asalariados el 73% de ésta; el 27% restante corresponde a contribuyentes declarantes cuya actividad económica es diferente a asalariados.

Cuadro 2

Rentas exentas de las personas naturales declarantes. Año gravable 2002
(millones de pesos)

Código sector	Sector económico	Rentas exentas laborales	Ley Páez	Eje Cafetero	Otras rentas exentas	Total Rentas exentas
0	No clasificado	15,379	15	0	2,101	17,495
1	Agropecuario	36,491	32	0	4,515	41,038
2	Minero	1,409	0	0	218	1,628
3	Manufactura	6,387	338	38	579	7,342
4	Electricidad, gas, agua	15	0	0	0	15
5	Construcción	5,639	20	0	231	5,891
6	Comercio	38,850	515	15	2,358	41,738
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	17,491	7	0	1,323	18,820
8	Servicios financieros	208,235	2,837	0	15,502	226,574
9	Otros Servicios	145,345	119	20	8,398	153,882
10	Asalariados	1,429,637	1,770	0	23,245	1,454,653
TOTAL		1,904,880	5,653	73	58,471	1,969,076
	Participación %	96.7%	0.3%	0.0%	3.0%	100.0%

Fuente: Bodega de datos-OEE

3.3. Tarifa Impositiva de las Personas Naturales 1998 – 2002

Para analizar el impacto de las rentas exentas en el impuesto de renta, se calculó la tarifa implícita por sector económico, calculada como la relación impuesto a cargo/renta líquida gravable (LA/RE). Los resultados muestran

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

que la tarifa promedio es del 11.1%, presentando la mayor tarifa el sector de asalariados con un 19.1%.

Con el fin de evaluar la incidencia de las rentas exentas en el impuesto de renta, se calcularon las tarifas implícitas adicionando a la renta líquida gravable las rentas exentas. Así, la tarifa implícita de las personas naturales pasa de 11.1% a 9.1%, registrando los asalariados una tarifa superior (10.5%) a la del resto de sectores.

Si bien es cierto que muchos asalariados no están obligados a declarar ni contribuyen a través del mecanismo de retención en la fuente también lo es que la mínima parte de asalariados obligados a declarar, contribuyen con tarifas superiores (10.5%) a las de los demás sectores económicos, entre ellos, servicio de transporte (6.4%), comercio (7.0%), agropecuario (7.8%) y servicios financieros (7.9%).

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

**Cuadro 3
Tarifa implícita de renta. Año gravable 2002**

Código sector	Sector económico	Renta líquida gravable	Renta líquida	Impuesto sobre la renta	Tarifa implícita: Imp to/Renta líquida gravable	Tarifa implícita: Imp to/Renta líquida gravable + rentas exentas
10	Asalariados	1,763,906	3,219,734	336,723	19.1%	10.5%
2	Minero	21,694	23,359	2,849	13.1%	12.2%
9	Otros Servicios	1,482,751	1,636,995	179,333	12.1%	11.0%
5	Construcción	226,011	231,952	25,238	11.2%	10.9%
3	Manufactura	373,824	381,213	36,646	9.8%	9.6%
8	Servicios financieros	1,922,020	2,149,333	170,186	8.9%	7.9%
0	No clasificado	242,129	259,739	20,691	8.5%	8.0%
1	Agropecuario	734,805	776,059	60,657	8.3%	7.8%
4	Electricidad, gas, agua	897	911	67	7.5%	7.4%
6	Comercio	1,686,595	1,729,233	120,890	7.2%	7.0%
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	334,710	353,637	22,456	6.7%	6.4%
TOTAL		8,789,341	10,762,166	975,738	11.1%	9.1%

Fuente: Bodega de datos OEE

3.4.- Tarifa implícita Vs. Rentabilidad

La tarifa implícita de renta aunque indica el porcentaje de contribución no debe analizarse en forma aislada, es preciso relacionarla con los niveles de rentabilidad, pues el impuesto de renta es progresivo y la tabla de impuesto de renta está diseñada con el criterio de que a mayor renta mayor tarifa, de acuerdo con la capacidad contributiva.

Al igual que en el caso de las tarifas implícitas de recaudo, la rentabilidad implícita se calculó con referencia a la renta líquida gravable y a la renta líquida adicionando las rentas exentas. Los resultados muestran que la rentabilidad implícita de las personas naturales declarantes es 19.5%, y al incluir las rentas exentas asciende a 23.4%.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

El sector comercio y el de servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones presentan tarifas implícitas de renta del 7.2% y 6.7% respectivamente. Así mismo, presentan una rentabilidad inferior al promedio de las personas naturales declarantes. El bajo nivel de tributación del sector comercio aparece asociado entonces a la baja rentabilidad declarada (del 8% considerando rentas exentas y 8.2% sin contemplarlas). La rentabilidad por sector económico oscila entre el 8.2% y el 87.0% observándose que los asalariados presentan el más alto nivel con un 87.0%, no obstante su tarifa impositiva del 10.5% (incluyendo exenciones) está por encima de la tarifa promedio de todos los sectores (9.1%).

No ocurre lo mismo con los declarantes naturales del sector de servicios financieros presentan una rentabilidad del 55.6% y contribuyen con una tarifa de impuesto del 7.9%, por debajo de la tarifa promedio.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

Cuadro 4

Tasa de rentabilidad implícita por sector económico. Año gravable 2002

Código sector	Sector económico	Ingresos netos	Renta líquida	Renta líquida gravable	Rentabilidad implícita: Renta líquida gravable/Ingresos netos	Rentabilidad implícita: Renta líquida/Ingresos netos
10	Asalariados	3,685,424	3,207,382	1,763,906	47.9%	87.0%
8	Servicios financieros	3,559,945	1,979,279	1,922,020	54.0%	55.6%
9	Otros Servicios	4,819,330	1,621,437	1,482,751	30.8%	33.6%
0	No clasificado	985,648	252,413	242,129	24.6%	25.6%
4	Electricidad, gas, agua	4,253	870	897	21.1%	20.5%
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,925,047	350,809	334,710	17.4%	18.2%
2	Minero	133,986	23,284	21,694	16.2%	17.4%
1	Agropecuario	4,499,716	761,433	734,805	16.3%	16.9%
5	Construcción	1,636,379	224,285	226,011	13.8%	13.7%
3	Manufactura	2,765,410	375,423	373,824	13.5%	13.6%
6	Comercio	20,977,807	1,717,507	1,686,595	8.0%	8.2%
TOTAL		44,992,944	10,514,122	8,789,341	19.5%	23.4%

Fuente: Bodega de datos OEE

Cálculos: División de Estadística

3.5.- Tarifa implícita Vs. Deducciones del Impuesto sobre la renta

Aunque los asalariados presentan altos niveles de rentas exentas, que afectan su tarifa implícita reduciéndola de 19.1% a 10.5%, las deducciones no alteran en mayor medida la tarifa pues presenta un bajo nivel de deducciones con un 5%. El sector comercio aunque presenta un bajo nivel de rentas exentas (sólo 2.2% del total) es el que presenta el más alto nivel de deducciones con un 28.7% del total de las deducciones de los declarantes. El sector de Servicios financieros presenta un 12% del total de las rentas exentas y un 10% del total de deducciones de las personas naturales.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

Sectores como Agropecuario y Servicio de transporte, Almacenamiento y comunicaciones, aunque presentan bajos niveles de rentas exentas: 2.1% y 1.0% respectivamente, presentan mayores porcentajes de deducciones : (10.6% y 11.6%).

Cuadro 5
Deducciones del Impuesto sobre la renta Vs. Rentas exentas
Año gravable 2002
Cifras en millones de \$

Código Sector Económico	Sector económico	Total deducciones	Part. %	Total rentas exentas	Part. %
6	Comercio	2,358,421	28.68%	42,638	2.16%
9	Otros servicios	1,810,300	22.01%	154,244	7.82%
7	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	954,693	11.61%	18,927	0.96%
1	Agropecuaria	869,077	10.57%	41,254	2.09%
8	Servicios financieros	786,766	9.57%	227,313	11.52%
3	Industria manufacturera	472,625	5.75%	7,390	0.37%
10	Asalariados	379,809	4.62%	1,455,828	73.79%
5	Construcción	361,300	4.39%	5,941	0.30%
0	No Clasificado	205,845	2.50%	17,610	0.89%
2	Minero	23,613	0.29%	1,666	0.08%
4	Electricidad, gas, agua	1,249	0.02%	15	0.00%
TOTAL		8,223,698	100.00%	1,972,825	100.00%

Fuente: bodega de datos OEE

4. TRATAMIENTO TRIBUTARIO DE LAS PENSIONES: UNA PROPUESTA DE GRAVAMEN

En los Proyectos de Ley que el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República en el último año, con el propósito de reformar la legislación tributaria, incluyó dos (2) temas relacionados con exenciones de carácter laboral que han sido comunes en las iniciativas legislativas de los años 2002 y 2003. Se trata en primer lugar, de la exención de que gozan los ingresos laborales (reducida del 30% al 25% mediante la ley 788 de 2002) y la exención total sobre los pagos a título de pensiones, que se han

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

pretendido gravar mediante distintas alternativas sin que ninguna de ellas haya prosperado en el trámite ante el Congreso de la República.

Este apartado del documento presenta en términos generales el tratamiento tributario de las pensiones en Colombia, información básica acerca del número de pensionados y monto de las pensiones mensuales, así como el impacto en el recaudo derivado de una eventual inclusión de las pensiones como ingreso gravable, en condiciones similares a las que rigen actualmente para los asalariados.

4.1. Composición de las pensiones en Colombia

Esta sección busca mostrar las principales características de las pensiones en Colombia, que guardan relación de correspondencia con las atribuibles al mercado laboral colombiano. De allí, que se examinen rápidamente algunos datos sobre la población trabajadora, que facilitan la comprensión de la composición de las pensiones del país.

- Los ingresos laborales para los trabajadores formales son mayores que para los informales, aunque esta brecha se ha reducido (OIT 1998; Ocampo 1998; Sánchez y Núñez 1998).
- Se ha incrementado la demanda de los trabajadores temporales. (Farné y Nupia, 1996, 1998).
- La remuneración de los asalariados aunque proporcional al grado de escolaridad alcanzado, se ha alterado por la excesiva oferta.
- Los niveles de remuneración están concentrados en montos que no superan los 4 salarios mínimos legales vigentes.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

El incremento de la demanda de trabajadores temporales ha contribuido para que cada vez sea menor el número de colombianos que acceden a una pensión.

Teniendo en cuenta estos dos elementos se examinan las cifras de la Encuesta de Hogares del Dane¹. El siguiente cuadro muestra la información por niveles de salario mínimo tanto para la población ocupada como para la población formalmente empleada. En la primera, se incluyen además de los trabajadores vinculados formalmente con un contrato de trabajo, los denominados "informales", que de acuerdo con la definición del Dane comprende: ayudantes familiares, empleados domésticos y cuenta propia diferentes a los profesionales y técnicos independientes, sumados a los asalariados y patrones de empresas de no más de diez (10) empleados.

Cuadro 6
Distribución de la Población Ocupada y Empleada por niveles de salario mínimo legal

No. De Salarios mínimos legales vigentes (SMLV)	Distribución Total Población Ocupada	Part. %	Part. % acumulada	Distribución Total Población Empleada	Part. %	Part. % acumulada
0-0.5 SMLV	5,844,698	35.3%		571,756	10.4%	
0.5-1.0 SMLV	3,788,048	22.9%	58.3%	1,416,977	25.8%	36.2%
1.0-1.5 SMLV	3,700,064	22.4%	80.6%	1,659,947	30.2%	66.5%
1.5-2.0 SMLV	1,085,043	6.6%	87.2%	519,559	9.5%	75.9%
2.0-4.0 SMLV	1,304,313	7.9%	95.1%	881,837	16.1%	92.0%
4.0-y más SMLV	811,643	4.9%	100.0%	438,730	8.0%	100.0%
Total	16,533,809	100.0%		5,488,806	100.0%	

Fuente: Dane. Encuesta continua de hogares II trimestre 2001. Cálculos: División de Estadística-OEE-Dian

La población ocupada asciende a 16.533.809 personas; de éstas el 33.2% conforma la denominada población empleada. El 58.3% de la población ocupada devenga ingresos mensuales que no superan un (1) salario mínimo legal vigente. Y sólo el 4.9% de la población percibe ingresos que superan los cuatro (4) salarios mínimos.

¹ La Encuesta de Hogares del Dane se realizó por primera vez con cobertura nacional a partir de marzo de 1998. Las cifras utilizadas corresponden a la Encuesta de Hogares del II Trimestre de 2001.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

La distribución de pensionados del país muestra una concentración similar. Una porción importante (44.6%) corresponde a pensionados con asignaciones que no superan 1.5 salarios mínimos mensuales; el 11.6% siguiente corresponde a pensiones entre 1.5 y 2.0 salarios mínimos. Sólo el 14.4% de los pensionados tienen ingresos mensuales susceptibles de aplicar retención en forma similar al tope establecido para los asalariados.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

Cuadro 7
Distribución de pensionados de Colombia

Rango de Salarios		Numero de pensionados	Participación % No. De casos		
			Simple	Acumulada	
Mínimo legal vigente					
Mínimo	Máximo				
					Exentos de impuesto de renta: 85.6%
1.0	1.5	426,778	44.58%	44.58%	
1.5	2.0	109,647	11.45%	56.03%	
2.0	2.5	92,924	9.71%	65.74%	
2.5	3.0	49,492	5.17%	70.91%	
3.0	3.5	41,858	4.37%	75.28%	
3.5	4.0	32,659	3.41%	78.69%	
4.0	4.5	19,483	2.04%	80.73%	
4.5	5.0	15,223	1.59%	82.32%	
5.0	5.5	11,663	1.22%	83.54%	
5.5	6.0	7,083	0.74%	84.28%	
6.0	6.5	5,723	0.60%	84.88%	
6.5	7.0	7,175	0.75%	85.62%	
					Suceptibles de gravarse con impuesto de renta: 14.38%
7.0	7.5	30,697	3.21%	88.83%	
7.5	8.0	32,953	3.44%	92.27%	
8.0	8.5	21,419	2.24%	94.51%	
8.5	9.0	13,923	1.45%	95.97%	
9.0	9.5	9,049	0.95%	96.91%	
9.5	10.5	3,823	0.40%	97.31%	
10.5	11.0	2,685	0.28%	97.59%	
11.0	11.5	2,469	0.26%	97.85%	
11.5	12.0	1,827	0.19%	98.04%	
12.0	12.5	1,482	0.15%	98.19%	
12.5	13.0	1,286	0.13%	98.33%	
13.0	13.5	1,291	0.13%	98.46%	
13.5	14.0	1,220	0.13%	98.59%	
14.0	14.5	1,238	0.13%	98.72%	
14.5	15.0	1,540	0.16%	98.88%	
15.0	15.5	1,116	0.12%	99.00%	
15.5	16.0	1,034	0.11%	99.11%	
16.0	17.0	1,011	0.11%	99.21%	
17.0	18.0	913	0.10%	99.31%	
18.0	19.0	719	0.08%	99.38%	
19.0	20.0	738	0.08%	99.46%	
20.0	21.0	897	0.09%	99.55%	
21.0	22.0	852	0.09%	99.64%	
22.0	23.0	976	0.10%	99.74%	
23.0	24.0	864	0.09%	99.83%	
24.0	25.0	919	0.10%	99.93%	
25.1	> 25	676	0.07%	100.00%	
Total		957,325	100.00%		

Fuente: DNP, a partir de datos del ISS, Cajanal, Superintendencias, Ministerio de Hacienda, Telecom, Ecopetrol

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

4.2. Tratamiento Tributario

Las pensiones en el país no son gravadas ni al efectuar el aporte como trabajador activo ni al disfrutar de ésta. La Ley 100 de 1993, numeral 5, artículo 135 estableció que las pensiones eran exentas del impuesto sobre la renta y que a partir de 1998 estarían gravadas las que excedieran 25 salarios mínimos legales. Posteriormente, la Ley 223/95 (art. 96) modificó el numeral 5 del art. 206 del E.T. y determinó que estarían exentas las pensiones de jubilación, vejez, invalidez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales hasta el año gravable 1997, y a partir del 1 de enero de 1998 estarán gravadas sólo en la parte del pago mensual que exceda de 50 salarios mínimos.

4.3. Propuesta de Gravamen a las Pensiones

El gravamen a las pensiones funcionaría igual que el impuesto de renta de los asalariados. El **sujeto pasivo** sería el pensionado a quién se aplicaría la misma tabla de retención que rige para los asalariados. Los pensionados obligados a declarar impuesto de renta, podrían restar de su impuesto las sumas retenidas; para esto es necesario conservar el certificado sobre la retención, expedido por quien le pagó y retuvo. Si el pensionado está exonerado de presentar declaración de renta por los ingresos percibidos, las sumas retenidas equivaldrían al impuesto.

La **base de retención**, valor sobre el cual se aplica la tarifa para determinar la cuantía de la retención estaría constituida por la pensión menos los pagos que deben descontarse en razón de estar expresamente excluidos de retención (intereses sobre un préstamo para adquisición de vivienda, gastos de salud y educación, ahorros en cuentas AFC).

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

Anualmente el gobierno expide el decreto por el cual se ajusta la tabla de retención en la fuente aplicable a los pagos gravables originados en la relación laboral o legal y reglamentaria. En este decreto se señalan los topes a partir de los cuales se aplica retención en la fuente (en 2004 a partir de \$ 1.700.000, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley 863 de 2004), topes que son ajustados anualmente mediante Decreto por el Gobierno Nacional. Igualmente, se establecen los topes para no presentar declaración de renta. Por el año gravable 2003 no están obligados los asalariados cuyos ingresos brutos provengan por lo menos en un 80% de pagos originados en una relación laboral o legal y reglamentaria, **siempre y cuando** cumplan las siguientes condiciones:

Que el patrimonio bruto no exceda de \$150.000.000

Que no hayan obtenido ingresos totales superiores a \$60.000.000

Que no sean responsables del impuesto sobre las ventas

Además, al igual que los asalariados, el pensionado cuyos ingresos laborales anuales no superen determinado tope (para el año 2004: \$ 83.021.000) podría **reducir la base del ingreso sujeto a retención** en los siguientes casos:

- o *Intereses y/o corrección monetaria en préstamos hipotecarios y pagos por salud y educación.*

El artículo 120 de la Ley 6 de 1992 estableció la opción de disminuir de la base de retención los intereses o corrección monetaria en virtud de préstamos para adquisición de vivienda o los pagos por salud y educación conforme se señalan a continuación, siempre que el valor a disminuir

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

mensualmente, en éste último caso, no supere el 15% del total de los ingresos gravados provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria del respectivo mes, y se cumplan las condiciones de control que señale el gobierno nacional, a saber:

-Que los pagos efectuados por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada vigiladas por la Superintendencia nacional de salud, que impliquen protección al trabajador, su cónyuge y hasta dos hijos.

-Que los pagos efectuados por seguros de salud, expedido por compañías de seguros vigiladas por la Superintendencia Bancaria, con la misma limitación del literal anterior, y

-Que los pagos efectuados, con la misma limitación establecida en el literal a), por educación primaria, secundaria y superior, a establecimientos educativos estén debidamente reconocidos por el ICFES o por la autoridad oficial correspondiente.

Únicamente se podrá solicitar uno de estos descuentos de la base de retención previstos en el artículo 387 del Estatuto Tributario, por cuanto se trata de descuentos excluyentes.

El artículo 8 del decreto 3750 de 1986 señala que en el caso que el crédito haya sido otorgado a varias personas la deducción se aplicará proporcionalmente a cada una de ellas. Cuando el crédito fuere otorgado a ambos cónyuges, la deducción podrá ser solicitada en su totalidad en cabeza de uno de ellos.

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

o Exención del 25%

El artículo 96 de la Ley 223 de 1995 señala que se considera exento el 30% (hoy 25% limitada mensualmente a cuatro millones de pesos \$4.278.000 según artículo 17 Ley 788 de 2000) del valor total de los pagos laborales recibidos por los trabajadores. Este mismo porcentaje operaría para los pensionados.

El artículo 124 de la Ley 223 de 1995 señala que cuando se trate del procedimiento número dos, el valor que sea procedente disminuir mensualmente, se tendrá en cuenta tanto para calcular el porcentaje fijo de retención semestral, como para determinar la base sometida a retención.

o Ahorros en Cuentas AFC

El artículo 9 del decreto 3256 de 2002 señala: "Las sumas que destine el trabajador a ahorro de largo plazo en las cuentas de ahorro denominadas "ahorro para el fomento de la construcción AFC no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta una suma que no exceda el 30% de su ingreso laboral o ingreso tributario del año. El pensionado podría disminuir en ese mismo porcentaje la base de retención.

El retiro de recursos de la cuenta de ahorro AFC antes de que trascurren cinco (5) años contados a partir de la fecha de consignación, implicará que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen por parte de la entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas, salvo que dichos recursos se destinen exclusivamente a la cancelación de la cuota inicial y de las cuotas para atender el pago de los créditos hipotecarios nuevos para

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

adquisición de vivienda, otorgados por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la superintendencia Bancaria.

4.4. Estimación del Recaudo Potencial de gravar las Pensiones con Impuesto sobre la Renta.

4.4.1. Método y cálculo

El método consistió en aplicar la tabla de retención en la fuente vigente para asalariados y calcular los ingresos potenciales por concepto de retención en la fuente a título del impuesto de renta sobre las pensiones de personas cuyos ingresos anuales no superan el tope establecido para estar obligado a declarar impuesto de renta, pero que sí estarían sujetas a retención en la fuente. Para el caso de los obligados a declarar se determinaron los recaudos potenciales aplicando la tabla de impuesto de renta.

La información sobre el número de pensionados por niveles de salarios mínimos fue suministrada por el Departamento Nacional de Planeación. A partir de ésta, se calcularon los ingresos mensuales de acuerdo con el salario mínimo del año 2004 (\$ 358.000) y para los ingresos anuales se consideraron catorce (14) mesadas.

Establecidos los ingresos básicos y anuales se consideraron los siguientes supuestos para determinar la base gravable:

1. Tratamiento igual a asalariados, luego se tiene derecho a la exención del 25% de los ingresos
2. La base de retención se disminuye con los pagos de salud y a los aportes en cuentas AFC. Para el efecto, se supone que los

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Pröpuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

pensionados acceden a salud prepagada a partir de ingresos mensuales de \$ 1.500.000. Y que el 20% de los pensionados ahörra en Cuentas AFC el 10% del ingreso mensual.

El valor de la retención y del impuesto de renta se calculó de acuerdo con las tablas de retención y de Impuesto de renta de la Ley 863 de 2003 (art. 63).

4.4.2. Resultados

El recaudo por gravar con impuesto de renta a las pensiones ascendería a \$ **293.002** millones, distribuidos así: \$ 92.688,2 millones por retención a pensionados no declarantes y \$ 200.314,2 millones por impuesto de renta de los pensionados declarantes.

El flujo de caja del primer año de la medida estaría conformado por la retención en la fuente aplicable a declarantes y no declarantes pensionados que sería de \$ 265.357,8 millones.

Cuadro 8
Estimación del recaudo por gravar las pensiones con impuesto sobre la renta

CONCEPTO	No. De casos	Part. %	Impuesto a las pensiones (mill. \$)	Part. %
Número de pensionados	957,325	100.0%	293,002	100.0%
Pensionados exentos del impuesto	819,708	85.6%	0	0.0%
Pensionados obligados a declarar imppto. de renta	18,772	2.0%	200,314	68.4%
Pensionados cuya retención es el impuesto de renta	118,845	12.4%	92,688	31.6%
Supuestos :	85.6% de los pensionados quedan exentos del impuesto. El 14.4% restante aportaría \$ 293.0 mm., correspondiente a pensionados con pensiones superiores a 7.0 salarios mínimos mensuales			
Además de los contemplados en el escenario 1, se supone que los pensionados con ingresos a partir de \$ 1.5 millones pagan salud prepagada por valor de \$ 150.000, y el 20% ahörra en cuentas AFC el 10% de su pensión, valores deducibles de la base de retención.	esto es ingresos mensuales entre \$ 2.6 y \$9 millones			

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, TELECOM, EOCOPETROL, ISS, SUPERBANCARIA, DNP.

Cálculos: División de Estadística-Oficina de Estudios Económicos-Dian

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

Considerando que la eventual disposición de gravamen a las pensiones operaría a partir del año 2005, el flujo de recursos calculado con las tasas de crecimiento del pasivo pensional sería el siguiente:

Cuadro 9
RECAUDO ESPERADO AL GRAVAR CON IMPUESTO DE RENTA LAS PENSIONES
ESCENARIO BASE
(millones de pesos)

Año	Retención en la fuente	Cuotas Impto. De Renta	Var. % /1
2005	282,509	0	6.5%
2006	293,754	30,603	4.0%
2007	312,657	32,572	6.4%
2008	324,769	33,834	3.9%
2009	343,364	35,771	5.7%
2010	357,810	37,276	4.2%

/1: Variaciones porcentuales aplicadas = tasa de crecimiento del pasivo pensional

Cálculos: Dian a partir de información del pasivo pensional DNP

5.- CONCLUSIONES

- En el año gravable 2002, del total de las rentas exentas de las personas naturales declarantes, **la mayor porción corresponde a los asalariados** 73.8% del total. Igualmente, su tarifa implícita medida como la relación Impuesto/Renta líquida gravable es la más alta (19.1%), frente a la tarifa promedio de las personas naturales (11.1%). Al incluir las rentas exentas, **la tarifa implícita de los asalariados (10.5%) continúa siendo más alta que la del total de las personas naturales declarantes (9.1%).**
- El indicador de tarifa implícita debe examinarse paralelamente a la rentabilidad del sector medida como la relación Renta líquida/ Ingresos netos. De acuerdo con esta rentabilidad, los mayores porcentajes corresponden a la mayor tarifa implícita debería corresponder a los asalariados como efectivamente ocurre

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

- En el caso de las deducciones, la participación de los asalariados es de las más bajas (sólo 4.6% del total de deducciones de las personas naturales) , correspondiendo la mayor participación de las deducciones a los declarantes del sector comercio (28.7%) .
- Otro de los sectores que presentan el más alto nivel de exenciones son los pertenecientes al sector de **servicios financieros**, que con un nivel de rentabilidad del 56%, muy superior a los demás sectores, presenta niveles de tributación del 7% es decir por debajo de la tarifa promedio, registrando una asimetría entre rentabilidad y tarifa. Así mismo, este sector presenta el 10% de las deducciones totales de las personas naturales.
- Las rentas exentas afectan notoriamente el impuesto de los sectores económicos que presentan tarifas impositivas por debajo de la tarifa promedio del 9% tales como servicio de transporte, almacenamiento y comunicaciones (6%), servicios financieros (8%) y agropecuario (8%). Una sencilla comparación por sectores muestra que excepto los asalariados, **aquellos sectores que exhiben los mayores niveles de rentabilidad no son los que registran las mayores tarifas implícitas.**
- Las principales características de las pensiones en Colombia, guardan relación de correspondencia con las atribuibles al mercado laboral colombiano, entre ellas, que los **niveles de remuneración están concentrados en montos que no superan los 4 salarios mínimos legales vigentes**; en el caso de los pensionados, el (44.6%) corresponde a pensionados con asignaciones que no superan 1.5 salarios mínimos mensuales; el 11.6% siguiente

Exenciones del impuesto sobre la renta de las Personas Naturales y Propuesta de Gravamen a las pensiones en Colombia

corresponde a pensiones entre 1.5 y 2.0 salarios mínimos. Sólo el 14.4% de los pensionados tienen ingresos mensuales susceptibles de aplicar retención en forma similar al tope establecido para los asalariados.

- Las pensiones en Colombia no son gravadas ni al efectuar el aporte como trabajador activo ni al disfrutar de ésta. A partir del 1 de enero de 1998 están gravadas aquéllas pensiones cuyo pago mensual superan los cincuenta (50) salarios mínimos.
- El recaudo por gravar con impuesto de renta a las pensiones, otorgándole el mismo tratamiento que a las rentas laborales ascendería el primer año a **\$ 293.002** millones, distribuidos así: \$ 92.688,2 millones por retención a pensionados no declarantes y \$ 200.314,2 millones por impuesto de renta de los pensionados declarantes.