

Uribe, R., & Betancur, H. (2024). El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 84, 13-38. Doi: <https://doi.org/10.17533/udea.rc.n84a01>

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia

Raúl Uribe

rauluribe@udemedellin.edu.co

ORCID: 0009-0005-8948-9985

Universidad de Medellín

Héctor Darío Betancur

hdbetancur@udemedellin.edu.co

ORCID: 0000-0002-8816-167

Universidad de Medellín

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia

Resumen: Colombia es una de las economías con mayor nivel de desigualdad de la región en cuanto a la distribución del ingreso, de allí que se recurra a la progresividad del tributo como mecanismo de política fiscal para su adecuada distribución. Sin embargo, la relación de confianza Estado/contribuyente se ha fracturado porque se percibe que dicha progresividad recae sobre una pequeña porción de la población en el caso del impuesto de renta, lo que se traduce en la disposición por no tributar. Por lo anterior, este artículo tiene como propósito hacer un análisis del cumplimiento del principio de progresividad para lo cual hace uso de criterios descriptivos, analíticos y propositivos. De esta manera, se concluye que en el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia no se cumple con el principio de progresividad. Para lograr su cumplimiento, todo ciudadano debe contribuir de acuerdo con su capacidad económica.

Palabras clave: Principio de progresividad, impuesto de renta, personas naturales, reformas tributarias.

The principle of progressivity and personal income tax in Colombia

Abstract: As one of the most unequal economies in the region concerning income distribution, Colombia employs progressive taxation as a fiscal policy instrument to ensure income is adequately distributed. However, the trust relationship between the State and the taxpayer has been strained due to the perception that the benefits of such income tax progressivity only accrue to a small portion of the population, resulting in a tax evasion attitude. Therefore, this paper aims to examine compliance with the principle of progressivity by applying descriptive, analytical, and propositional criteria. It can be concluded that the personal income tax in Colombia does not comply with the principle of progressivity. To ensure compliance, citizens must make contributions that align with their respective financial capacity.

Keywords: The principle of progressivity, income tax, natural persons, tax reforms.

O princípio da progressividade e o imposto de renda das pessoas físicas na Colômbia

Resumo: A Colômbia é uma das economias com maior nível de desigualdade na região em termos de distribuição de renda, daí o uso da progressividade na tributação como mecanismo de política fiscal para a sua distribuição adequada. Contudo, a relação de confiança Estado/contribuinte tem sido fraturada porque se percebe que essa progressividade recai sobre uma pequena parcela da população no caso do imposto de renda, o que se traduz na disposição de não pagar impostos. Portanto, o objetivo deste artigo é analisar o cumprimento do princípio da progressividade, para o qual utiliza critérios descritivos, analíticos e propositivos. Desta forma, conclui-se que no imposto de renda das pessoas físicas na Colômbia não se cumpre o princípio da progressividade. Para conseguir o seu cumprimento, cada cidadão deve contribuir de acordo com a sua capacidade econômica.

Palavras-chave: Princípio da progressividade, imposto de renda, pessoas físicas, reformas tributárias.

Le principe de progressivité et l'impôt sur le revenu des personnes physiques en Colombie

Résumé : La Colombie est l'une des économies les plus inégales de la région en termes de répartition des revenus, c'est pourquoi la taxation progressive est utilisée comme mécanisme de politique fiscale pour une répartition adéquate. Cependant, la relation de confiance entre l'État et le contribuable a été rompue parce que cette progressivité est perçue comme concernant seulement une petite partie de la population dans le cas de l'impôt sur le revenu, ce qui se traduit par une volonté de ne pas payer. Cet article vise donc à analyser le respect du principe de progressivité à l'aide de critères descriptifs, analytiques et propositionnels. Il en ressort que le principe de progressivité n'est pas respecté dans l'impôt colombien sur le revenu des personnes physiques. Pour que ce principe soit respecté, tous les citoyens doivent contribuer en fonction de leur capacité économique.

Mots-clés : Principe de progressivité, impôt sur le revenu, personnes physiques, réformes fiscales.

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia

Raúl Uribe y Héctor Darío Betancur

<https://doi.org/10.17533/udea.rc.n84a01>

Primera versión recibida en junio de 2023 – versión aceptada en noviembre de 2023

I. Introducción

La globalización económico-financiera ha propiciado la concentración de la riqueza en el 1% de la población (CEPAL, 2016; Moreno, 2017; Pearce y Montoya, 2022), Colombia no ha sido ajena a este fenómeno así lo demuestran medidas de concentración del ingreso como el coeficiente Gini, que ha tenido una leve mejoría en las dos últimas décadas pasando del 0.55 en el 2002 al 0.54 en el 2012 y al 0.52 en el 2018; pero por efectos de la pandemia que vive el planeta, se ubicó en el 0.56 en el 2019 y en el 0.54 en el 2020 (Ariza y Retajac, 2020). En lo que respecta al 2021 fue de 0.563, mientras que el 2022 fue de 0.556 (DANE, 2023). Después de Brasil, Colombia es la segunda economía de la región con mayor nivel de desigualdad en la distribución del ingreso (CEPAL, 2020): por cada US\$100 de riqueza que se creó en el país en la última década, US\$45 fueron a parar a los bolsillos del 1% más rico y solo US\$12.4 al 90% más pobre (CEPAL, 2016; Gómez y Londoño, 2023, p.179)

Es así como los Estados apelan a las políticas económicas encaminadas a revertir dicha dinámica a través de la distribución del ingreso (Atkinson, 2015; del Castillo 2022; Mullainathan y Shafir, 2016; Piketty, 2014; Stiglitz, 2012), así también lo expresan organismos como el Banco Mundial (Langeet et al., 2018) y la CEPAL (2018, 2020). Precisamente, la progresividad del tributo se constituye en un mecanismo de política fiscal para una adecuada distribución del ingreso y un esfuerzo para disminuir la desigualdad, buscando que los más pudientes coadyuven a través del gasto público con la población más vulnerable.

Sin embargo, este accionar en torno a la progresividad fiscal aloja dos lados problemáticos en continua tensión, uno en contra y el otro a favor de ésta. Sobre el primero, fue puesto en evidencia por Friedman (1995) cuando señalaba

que, a pesar de la eficiencia del mercado, la desigualdad siempre persistiría; de su lado Musgrave (1966) indicaba que con la progresividad tributaria siempre habría porciones de la población con tasas altas y otras con bajas. Por su parte, Koester y Kormendi (1989) con sus investigaciones evidenciaron que, a menor progresividad, menores ingresos públicos y mayor crecimiento económico, una relación negativa refrendada por Engen y Skinner (1999) y validada para los países miembros de la OCDE (Arnold, 2008; Padovano y Galli, 2007; Widmalm, 2001). Si bien, reducir la pobreza tiene un impacto positivo en el crecimiento económico, Biswas et al. (2017) sostienen que reducir la diferencia entre ingresos altos y bajos a través de la tributación progresiva reduce el crecimiento.

Sobre el segundo, y en favor de la progresividad tributaria, al interior de la teoría económica clásica se indica que a pesar del principio egoísta que la rige, los individuos son más compasivos de lo que piensan y se preocupan por el bienestar del otro, inclinándose también por la distribución justa y la progresividad del tributo (Alesina y Giuliano, 2011; Heinemann y Hennighausen, 2010). De su parte, autores como Doerrenberg y Peichl (2013) establecen que, a mayor progresividad del tributo, la moral tributaria de las personas aumenta y de allí se deriva una disminución de la evasión fiscal.

En esta misma línea de trabajo, y desde el contexto particular Latinoamericano, Castañeda (2017) evidencia la relación entre una poca progresividad del tributo y el desánimo por el pago de las obligaciones fiscales. En este sentido, la evasión y el no pago de impuestos por parte de los ciudadanos, es la resultante de la fractura que sobre la confianza está denotando la relación Estado-contribuyente, relación que viene siendo determinada por la percepción que los ciudadanos/contribuyentes tienen sobre principios como el de “progresividad” y su incidencia en la cultura tributaria, es decir, en el deseo de pagar el tributo (Arango y Ruiz, 2021) o la baja moral fiscal de hacerlo (Fotiadis y Chatzoglou, 2021; Montoya et al., 2020).

Por lo anterior, es que se argumenta que, para elevar la cultura y moral tributaria —y por esta vía el crecimiento del recaudo, así como también reducir la brecha entre ricos y pobres— es necesario contar con sistemas tributarios atravesados por criterios como el de progresividad (Rick, Paolacci, Burson; 2018), para que el tributo no recaiga sobre pequeñas porciones de la población. Sin embargo, siendo la progresividad del impuesto un principio constitucional, un mecanismo de política fiscal para elevar la cultura hacia el pago del tributo, una estrategia para la adecuada distribución del ingreso y un esfuerzo para disminuir la desigualdad en Colombia, ésta es problemática si se tiene en cuenta el caso particular de la progresividad del impuesto a la renta en el caso colombiano.

Es así como el presente artículo se propone como objetivo analizar el cumplimiento del principio de progresividad en el impuesto a la renta aplicable a las personas naturales en Colombia. Para lograr las pretensiones de dicho

propósito, el texto se dividirá en tres momentos: en el primero se identificará el principio de progresividad tributaria y su contextualización en el escenario particular colombiano. En un segundo momento se examinará la estructura del impuesto de renta de las personas naturales en Colombia. Finalmente, se evaluará el cumplimiento del principio constitucional de progresividad en el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia.

II. Sobre el principio de progresividad tributaria

Los orígenes del principio de “progresividad” del tributo se pueden encontrar asociados a su invocación en situaciones de crisis, derivadas por ejemplo de las guerras, lo que hace suponer que este principio es tan antiguo como éstas (Goldschmidt, 1941). Sin embargo, es con los inicios de la modernidad y las contiendas sociales que se libraron en su interior, culminando con revoluciones, la razón como fundamento y el establecimiento de los primeros estados-nación liberales en el siglo XVIII, cuando el principio adquiere relevancia. La Revolución Francesa, haciendo uso de la razón propone los Derechos Universales del Hombre y del Ciudadano (1789) que en su artículo 14 expresa:

Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración

De esta manera, el tributo empieza a declararse como un deber en cabeza de un ciudadano que emergía para afianzar su relación con el naciente Estado liberal moderno, de manera libre y espontánea con el fin de salvaguardar la libertad y la propiedad privada. Desde esta última y orientada a limitar el concepto mismo de propiedad surgido en el seno de las revoluciones burguesas, poco después se hacen los primeros replanteos a dicho principio que perdurarían hasta nuestros tiempos. “Se sabe que el impuesto progresivo llegó a ser el programa de la democracia durante el siglo que siguió a la Revolución. Hasta ha llegado a aplicarse en varios Estados, pero en proporciones mucho más moderadas, tan moderadas que sólo les queda el nombre” (Kropotkin, 1976: 117).

Estos primeros supuestos relacionan este principio con la renta, pero no se instalan precisamente en Francia donde se originan, si no en Inglaterra en el marco de la guerra contra Napoleón, desde donde se haría extensivo para otros países y que adquiere gran influjo en los procesos democratizadores de Estados Unidos y Europa en el siglo XIX y se consolidan en las dos guerras mundiales de comienzos del siglo XX. Como se indicó, es en el marco de los conflictos, las luchas sociales propiamente sindicales que seguirían con ocasión de la consolidación del Estado de Bienestar, la ideología bipolar y las concesiones que las nuevas estructuras de poder otorgarían para el mantenimiento de la estabilidad social, que el principio de progresividad vinculado a la renta logra su desarrollo en occidente y se legitima (Manassero, 2011).

A finales de la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI, empieza a evidenciarse la estrecha relación positiva entre la progresividad tributaria y el crecimiento económico de los países (Koester y Kormendi, 1989) como factor estabilizador de carácter automático (Krajewski y Pilat, 2017). También se da cuenta de una relación negativa en este sentido para países miembros de la OCDE (Arnold, 2008; Engen y Skinner, 1999; Padovano y Galli 2007; Widmalm, 2001). En esta misma dirección, Biswas et al. (2017) argumentan que las relaciones vinculadas al crecimiento económico por la vía de la reducción de la pobreza también demuestran una disminución del crecimiento. Otra relación importante que se establece es que, a mayor progresividad del impuesto, mayor es la moral tributaria para el pago de éste, así como una menor evasión (Doerrenberg y Peichl, 2013), estudios en esta dirección se hacen extensivos para los países Latinoamericanos (Castañeda, 2017).

Relación que es refrendada por organismos como La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Este organismo advierte sobre la transformación que debe darse en los sistemas tributarios, pilares fundamentales para el desarrollo, en dirección a una mejor progresividad del tributo (CEPAL, 2016). Sin embargo, aclara que es a partir de la cultura tributaria que se logran un mejor recaudo del impuesto y su efectiva distribución (CEPAL, 2018), su ausencia afecta las propias bases en que se apoya la legitimidad del sistema tributario (CEPAL, 2020). Es así como recomienda una serie de estrategias para fortalecerla (CEPAL, 2021), siendo una de ellas la progresividad del impuesto a la renta. Precisamente políticas en esta dirección que definen la progresividad en el tributo y el gasto público a partir de los contribuyentes permitirá:

- a) Proponer cambios al sistema fiscal a corto plazo, fomentando su sostenibilidad desde principios tales como los de equidad vertical y horizontal
- b) Optimizar los procesos de recaudo y la eficiencia en su administración orientados al bienestar social
- c) Permite procesos que posibilitan la evaluación y seguimiento a las políticas públicas direccionadas a la estabilización de nivel macro

En el caso latinoamericano, luego de su independencia, y con el fin de estimular el desarrollo económico de los Estados, se adoptó la imposición directa a través de la renta, la ausencia de experiencia y la excesiva corrupción frustraron dicha estrategia. Colombia, por ejemplo, con el surgimiento de la República, continuó a la sombra del derecho español, lo que se tradujo en pocos cambios socioeconómicos para la joven nación, eventos que se prolongarían a lo largo del siglo XIX, hasta que el liberalismo económico cala en el pensamiento de la naciente burguesía nacional que empieza a postular el libre comercio y una normatividad a su favor. El siglo XX inicia con una guerra mundial y un marca-

do intervencionismo de Estado que favoreció un mercado interno en torno a la bonanza cafetera; este escenario demandó para el Estado de una tributación directa, y es así como la Ley 56 de 1918 establece el impuesto a la renta, declarando con ello el rompimiento con ese pasado colonial.

Los desajustes económicos generalizados derivados de la depresión de los años 30 y la segunda guerra mundial, hacen que Colombia adopte un nuevo modelo económico pensado hacia adentro, lo que sugirió un fortalecimiento de las sociedades anónimas y de la imposición directa. En este marco y a mediados de los años 50, se da un conjunto de reformas tributarias sobre la base de un impuesto a la renta de carácter progresivo, muy a pesar del malestar de la clase pudiente y de los grupos económicos importantes (González, 2001).

III. Estrategia metodológica

En un primer momento, para el desarrollo de este artículo se abordó la lectura y el análisis de documentos, tesis, noticias de prensa especializada y jurisprudencia tributaria con énfasis en sentencias de la Corte Constitucional de Colombia, todos ellos dedicados a examinar el principio tributario de progresividad y su relación con el impuesto a la renta de las personas naturales. En un segundo momento, fueron tomados los datos de diferentes fuentes tales como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales —DIAN—, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico —OCDE—, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—, el Banco de la República de Colombia y el Ministerio del Trabajo, entre otras, para determinar grupos poblacionales, sus niveles de ingresos, cantidad de personas declarantes en el impuesto a la renta y su tributación relativa teniendo en consideración las normas fiscales vigentes para calcular la base gravable y el impuesto a la renta por pagar. Con base en este análisis fue posible identificar cómo los diferentes grupos de personas naturales tributan al impuesto a la renta en función de sus niveles de ingresos para luego contrastar con el cumplimiento del principio de progresividad.

IV. Hallazgos y resultados

IV.1. El principio tributario de progresividad en Colombia y su relación con el impuesto de renta

El principio de progresividad se encuentra estatuido en los artículos 95, numeral 9 y en el artículo 363 de la Constitución Nacional de Colombia que consagra que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Según este artículo, la progresividad en materia tributaria significa que a una mayor capacidad contributiva le corresponde una mayor tributación, es decir, quien tenga mayor capacidad de pago debe asumir un mayor impuesto en el marco del deber de contribuir. Es así como por manda-

to constitucional, la progresividad se erige como un principio rector que debe caracterizar el sistema tributario y por ende toda la gama de impuestos que lo componen, principio que se relaciona de forma directa con la equidad vertical y tiene como finalidad la consecución de un sistema tributario justo que, al establecerse la obligación fiscal, consulte la capacidad contributiva de las personas.

La constitucionalidad de este principio, también indica la relación que la progresividad guarda con el principio de eficiencia, en la medida en que el sistema tributario debe alcanzar con su poder coercitivo a toda la población y procurar que todos los obligados contribuyan con la porción que les corresponde según la ley. De este modo, y alineado con los principios de equidad y progresividad, con el principio de eficiencia se conforma la triada sobre la que se sostiene la justicia de un sistema tributario. En este mismo sentido, la Corte Constitucional colombiana ha dictado sentencias para referirse al principio de progresividad y que se constituyen en referente para comprenderlo (C-419 de 1995, C-734 de 2002, C-643 de 2002, C-776 de 2003, C-989 de 2004, C-173 de 2010, C-169 de 2014, C-060 de 2018, C-278 de 2019, C-521 de 2019, C-066 de 2021).

Este conjunto de sentencias pone de relieve el interés de los altos jueces en resaltar la íntima relación del principio de progresividad con la equidad vertical y horizontal. En la equidad horizontal, el sistema tributario debe tratar de identificar a las personas que gozan de la misma capacidad económica, de modo tal que queden situadas en el mismo nivel después de pagar sus contribuciones. En la equidad vertical, se ordena distribuir la carga tributaria de tal forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota de impuesto (Sentencia C-278 de 2019). Podría decirse que el principio de progresividad es el que permite evolucionar con criterio de justicia, desde niveles de renta bajos hacia otros más altos, aumentando de forma lógica y proporcional el nivel de tributación sobre las rentas generadas.

El citado desarrollo jurisprudencial también señala al principio de progresividad como un vehículo de la justicia tributaria que promueva un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales (Rodríguez, et al., 2014), esto aplicable también desde una óptica económica a los diferentes niveles de renta y a la tributación asociada a cada uno de esos niveles. En este orden de ideas, es neutro el sistema tributario que conserva las diferencias relativas entre los aportantes de mayor y de menor capacidad contributiva; es progresivo el que las reduce y es regresivo el que las aumenta (Molina et al., 2013).

Históricamente, se ha evidenciado una estrecha relación entre el principio de progresividad y el impuesto a la renta. Desde finales del siglo XIX a la fecha, se han aprobado más de 50 reformas tributarias en Colombia y en lo corrido de este siglo XXI ya van 12 (Ley 633 de 2000, Ley 788 de 2002, Ley 863 de 2003, Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009, Ley 1430 de 2010, Ley 1607 de 2012, Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018, Ley 2010 de 2019). En este

marco, el impuesto a la renta se ha constituido en ese tributo que motiva objetivos altruistas por parte del Estado: catástrofes medioambientales, regiones signadas por la violencia y el narcotráfico, lugares socialmente vulnerables, impulso de la inversión y el empleo, eventos relacionados con pandemias, etcétera.

Este tipo de eventos ha servido de pretexto para otorgar exenciones, deducciones, descuentos y un sinnúmero de preferencias tributarias, decisiones que impactan la caja del Estado y que tienen que equilibrarse a través de nuevas reformas tributarias. Es así como estas reformas deberán ser atravesadas por el lente del principio de progresividad que permita observar en términos de justicia la distribución equitativa de las obligaciones tributarias y que encuentra en la capacidad económica desde donde el impuesto a la renta debe pensarse, pues es la capacidad contributiva del contribuyente la que debe motivar al contribuyente a aportar en los gastos del Estado. Es desde la esfera de la progresividad donde se reconoce la desigualdad y desde donde se resguarda en términos de costo-beneficio cualquier reforma tributaria.

Si bien, lo que debe caracterizar un sistema tributario es que sea justo sobre la base del principio de progresividad, también lo es el que se funde sobre la seguridad jurídica que dota de la confianza necesaria para planear escenarios futuros de corto y mediano plazo para las empresas (Jaramillo, et al., 2022; Pérez-Garzón, 2019). Sin embargo, los gobiernos de turno y sus ubicaciones ideológicas de un lado, y sus necesidades financieras de otro, impiden realizarla. Precisamente este marco tributario sobre reformas constantes y repetidas en el tiempo se vuelve confuso y contradictorio, propiciando un escenario de múltiples figuras jurídico-contables que dan cuenta del uso y del abuso de la norma para lograr menos impuestos, llevando a concentrar la responsabilidad del tributo en ciertos sectores de la población de forma inequitativa (Arboleda et al., 2021).

Históricamente en Colombia el sistema tributario, en general, y el impuesto a la renta de las personas naturales, en particular, se han percibido como injustos, inequitativos, ineficientes y regresivos (Lizarazo, 2021). Esta percepción es compartida por académicos, expertos, el gobierno y la población en general que manifiesta su constante inconformidad hacia los tributos que se intensifica por la frecuente aparición de reformas tributarias con objetivos limitados al recaudo de corto plazo que se orienta hacia la solución de problemas coyunturales, dejando de lado una verdadera reforma estructural orientada al cumplimiento de los principios constitucionales que deben regir el sistema tributario, percepción que es evidenciada por organismos como la OCDE (2015), que recomienda aumentar la progresividad del impuesto a la renta personal.

En esta dirección, en los últimos años los gobiernos han acudido a la conformación de “comisiones de expertos” (2015 y 2021) cuya misión ha consistido en estudiar el sistema tributario colombiano y emitir informes de recomendaciones

que sirvan como base para una reforma tributaria estructural en lo atinente al impuesto a la renta de las personas naturales –IRPN– y que se resumen en la Tabla 1.

Tabla 1. El Sistema tributario colombiano y las comisiones de expertos

Comisiones de expertos		
Criterio	Informe 2015	Informe 2021
Eficiencia y equidad	El sistema tributario colombiano es ineficiente e inequitativo. El impuesto de renta personal es insuficiente en términos de recaudo.	Las Tasas Efectivas de Tributación (TET) en renta de personas naturales en Colombia son bajas. Se requiere una reforma para aumentar la base y los ingresos
Cantidad de declarantes	Baja cantidad de declarantes y altos niveles de evasión. Muy pocas personas naturales tributan. Se debe ampliar la base de declarantes.	Persisten altas tasas de informalidad y la evasión no es detectada. Se recomiendan menores tarifas tributarias nominales y una base más amplia.
Simplicidad	Simplificar el tributo en un solo sistema en uno que contenga menos deducciones especiales, descuentos y exenciones.	Se debe reformar la estructura del tributo reduciendo la cantidad de deducciones y exenciones.
Progresividad	Se debe racionalizar los beneficios para aumentar el recaudo e imprimir mayor progresividad efectiva y contribuir a una mejor distribución del ingreso a través del impuesto de renta.	A pesar del esquema tarifario progresivo del impuesto a la renta de las personas naturales, el diseño del tributo en el sistema colombiano es injusto.
Tratamiento preferencial de las pensiones	Gravar las pensiones en las mismas condiciones que las rentas de trabajo, su tratamiento preferencial no es equitativo.	Las pensiones no se gravan en gran proporción en Colombia, y esto es particularmente injusto.

Fuente: elaboración propia.

Las dos últimas comisiones de expertos tributarios en sus informes de 2015 y 2021 coinciden en que la estructura del impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia presenta grandes limitaciones porque genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial. En este sentido, este impuesto no contribuye a una mejor distribución del ingreso: es inequitativo horizontalmente, pues aplica un tratamiento diferente a personas con capacidades de pago similares; es complejo y difícil de administrar. En ambos informes se destaca que la cantidad de personas declarantes es baja respecto a la población total del país, y se recomiendan reformas que amplíen la base de declarantes con miras a lograr varios objetivos: primero, mayor recaudo; segundo, mayor cantidad de información disponible para los cruces de información de la administración tributaria y, tercero, mayor percepción del principio de equidad por parte de la población.

También resaltan los citados informes la ineficiencia del sistema tributario en Colombia dado su bajo recaudo, en especial el que genera el impuesto a la renta de las personas naturales que representa menos del 1% del PIB y solamen-

te el 15% del impuesto total sobre la renta (Presiga, et al., 2018). Parte de esa ineficiencia en el recaudo, se explica por el alto ingreso a partir del cual las personas naturales quedan obligadas a declarar y a tributar, el cual, expresado en términos relativos respecto al ingreso per cápita, es dos veces más elevado frente al promedio de América Latina y doce veces más alto que en el promedio de la OCDE (2022). También coinciden ambos informes en la gran distorsión que producen los tratamientos especiales, las deducciones y exenciones tributarias que hacen regresivo el impuesto sobre la renta de las personas naturales, haciendo que con frecuencia los colombianos más ricos paguen menos impuestos que sus compatriotas más pobres (Fergusson y Gascón (2022).

IV.2. Análisis bajo escenarios de la tasa efectiva de impuesto a la renta

La tasa efectiva de tributación es la proporción del ingreso que un contribuyente destina para atender el pago de uno o varios tributos. Para el análisis se calculará la tasa efectiva como la proporción que el impuesto a la renta representa respecto al ingreso bruto de la persona natural. A su vez el ingreso bruto es el recibido por la persona antes de cualquier depuración.

a) Personas naturales no obligadas para declarar por no exceder topes

Un aspecto que incide en la baja cantidad de declarantes es que en Colombia las personas naturales solo están obligadas a presentar la declaración de renta si superan uno de varios umbrales de ingresos, patrimonio y otros parámetros definidos en la norma fiscal. Es así como en Colombia por regla general, y según el artículo 2 del Estatuto Tributario, todas las personas naturales son contribuyentes. A su turno el artículo 591 del mismo Estatuto establece que están obligados a presentar declaración de renta todos los contribuyentes con excepción de quienes cumplan los siguientes requisitos contenidos en los artículos 592, 593 y 594- 3 del Estatuto para el año 2022, antes de la reforma tributaria aprobada y publicada en diciembre de este año:

- No obtener en el año gravable ingresos brutos por más de 1.400 UVT (\$53.206.000)
- No poseer patrimonio bruto al final del año gravable por más de 4.500 UVT (\$171.018.000)
- Que los consumos mediante tarjeta de crédito durante el año gravable no excedan 1.400 UVT (\$53.206.000)
- Que el total de compras y consumos durante el año gravable no superen la suma de 1.400 UVT (\$53.206.000)
- Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, durante el año gravable no exceda de 1.400 UVT (\$53.206.000)

Lo anterior significa que, para el año 2022, una persona que obtenga hasta \$4.433.000 de ingresos mensuales no estará obligada a declarar y por ende no pagará impuesto a la renta y su tasa efectiva será cero. Esto incluye a todas aquellas personas que devenguen un promedio mensual equivalente a 4,5 veces el salario mínimo legal que se sitúa en \$1.000.000 para este año. En este punto se vuelve llamativo que una porción importante de la población quede eximida de la obligación de presentar la declaración solo por no exceder ninguno de los topes mencionados los cuales en la práctica son fáciles de eludir ubicando los activos en cabeza de otras personas y canalizando las consignaciones a través de terceros.

No sobra aclarar que el hecho de que una persona natural no tenga la obligación de declarar, ya de entrada implica que no tenga que pagar impuesto a la renta. En otras palabras, si no se activa la obligación de declarar, se escapa al deber de contribuir y la tasa efectiva de tributación será cero. Una aparente excepción a la regla anterior está en el texto del artículo 6 del Estatuto Tributario cuando señala que el impuesto a la renta a cargo de los contribuyentes no obligados a declarar es el que resulte de sumar las retenciones en la fuente que deban aplicarse a los pagos realizados al contribuyente durante el respectivo año.

Es aparente la excepción, porque a renglón seguido el mismo artículo permite que las personas naturales no obligadas a declarar presenten tal declaración con el objetivo de recuperar las retenciones en la fuente que les hayan practicado durante el año. En la Tabla 2 se observa la baja proporción de personas naturales que tienen la obligación de declarar respecto a la población total y a la población ocupada en el país.

Tabla 2. Cantidad declarantes vs población ocupada y total

Declarantes	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Población total	47.407.570	48.258.494	49.395.678	50.372.424	51.516.562	51.874.024
Población ocupada	24.696.588	24.863.094	24.902.240	23.600.178	21.495.000	22.468.000
Cantidad de declarantes	3.092.479	3.382.297	3.696.707	3.980.000	4.446.213	5.438.850
Declarantes / población total	6,5%	7,0%	7,5%	7,9%	8,6%	10,5%
Declarantes / población ocupada	12,5%	13,6%	14,8%	16,9%	20,7%	24,2%

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de la República (s.f.).

Con base en los datos de la Tabla 2, entre los años 2017 y 2020 más del 80% de la población ocupada, esto es, que obtuvo algún ingreso derivado de un empleo o actividad, no tuvo la obligación de presentar declaración de renta y en consecuencia no tuvo que pagar valor alguno por el impuesto a la renta dejando todo el esfuerzo de la contribución en cabeza de los obligados a declarar que representan menos del 20% de la población ocupada en el país y menos del 10% de la población total. En los años 2021 y 2022 aumentó la cantidad y proporción

de personas naturales declarantes haciendo que haya bajado a cerca del 75% la cantidad de población ocupada que no presentó una declaración de renta.

A esto debemos agregar la cantidad de los llamados omisos o personas naturales que, teniendo la obligación de declarar, no lo hacen en contravía de la norma fiscal. Estas personas que actúan bajo escenarios de evasión —intencional o no—, al final tampoco pagan el impuesto y además representan costos para la DIAN por los esfuerzos de fiscalización que son necesarios para detectarlos y persuadirlos hacia el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Lo anterior no es equitativo porque sitúa en desventaja a los obligados respecto a los no obligados a declarar y los omisos, a la vez que no es progresivo al comparar una mayoría de personas que pagan cero impuestos, es decir, tasa efectiva nula, con una minoría que paga algún valor de impuesto con una tasa efectiva mayor a cero.

b) Obligados a declarar cuya renta se sitúa en el rango inferior con tarifa cero

Al observar la Tabla 2, las tarifas del impuesto a la renta de las personas naturales, notamos que el primer rango de renta que no exceda las 1.090 UVT (\$41.424.000 año 2022), aunque tenga la obligación de presentar la declaración de renta, en la práctica no tiene que pagar valor alguno por el impuesto debido a que la tarifa marginal es cero para las rentas anuales que se ubiquen en ese rango.

Según el DANE (2021), la población total en Colombia para el año 2020 era un poco mayor a los 50 millones de habitantes, de los cuales un poco más de 20 millones correspondían a la población ocupada, de esa población ocupada más del 60% no ganaba más de un salario mínimo vigente y cerca del 85% no ganaba más de dos salarios mínimos. Esto significa que luego de descontar los cerca de 30 millones de habitantes de la población desocupada y económicamente inactiva, de los restantes 20 millones ocupados solo un poco más de 3 millones de habitantes ganaban ingresos que pudieran exceder el primer rango de la tabla de tarifas del impuesto a la renta (DANE, 2021).

Para mayor precisión, en el año 2022 el ingreso mínimo que podría estar sometido a la tarifa más baja de impuesto se obtiene restando al ingreso bruto anual los aportes obligatorios a fondos de pensiones que equivale al 5%, los aportes obligatorios a salud del 4% y la renta exenta general del 25% calculada sobre el ingreso neto anterior. Los cálculos se ilustran en la Tabla 3.

Tabla 3. Cálculo tarifa baja del impuesto

Ingresos laborales brutos anuales	75.868.791
- Aportes obligatorios a la seguridad social	6.828.191
= Ingresos laborales netos	69.040.600
- Rentas exentas y deducciones	27.616.240
= Renta gravable	41.424.360
Base gravable en UVT	1.090

Fuente: elaboración propia.

Esto significa que el ingreso bruto anual mínimo que debía ganar una persona natural en el año 2022 para estar sometida al pago de algún valor de impuesto a la renta era \$75.868.791, es decir un poco más de \$6.000.000 mensuales, cifra que es obtenida por menos del 10% de la población ocupada del país y menos del 4% de la población total.

En otras palabras, se puede afirmar que más del 95% de la población total en Colombia, cerca de 48 millones de personas, no tiene la obligación de declarar, o declara pero no tiene la obligación de pagar valor alguno por el impuesto a la renta por no alcanzar el umbral mínimo de la tabla de tarifas, lo que va en contravía del principio de progresividad debido a la alta concentración de la contribución en la minoría con ingresos mensuales superiores a los \$6.000.000 en el año 2022 equivalentes a seis salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esto en la práctica se traduce en una inmensa mayoría de la población con una tasa efectiva de tributación igual a cero en el impuesto a la renta, lo cual equivale a afirmar que la mayoría de la población no contribuye en ninguna proporción respecto a los ingresos que obtiene.

En la Tabla 4 se compara la cantidad de personas naturales que presentaron una declaración de renta comparado con la cantidad de declarantes que pagaron algún valor diferente a cero en su declaración:

Tabla 4. Declaración personas naturales vs. cantidad de declarantes

Declarantes	2015	2016	2017	2018	2019
Cantidad declarantes	2.492.221	2.675.818	3.092.479	3.382.297	3.696.707
Declarantes sin valor a pagar	1.729.742	1.912.010	2.056.828	2.294.840	2.770.051
Proporción sin pago / cantidad de declarantes	69%	71%	67%	68%	75%

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos DIAN¹ (2021).

A partir de la Tabla 4 se observa cómo en cada año cerca o más de un 70% de las personas naturales que presentaron declaración de renta, no liquidaron ningún valor a pagar sumándose a la mayoría ya mencionada de la población que no tuvo la obligación formal de declarar y en consecuencia tampoco tuvo ningún valor a pagar. Al comparar esto con los países miembros de la OCDE, en promedio el umbral a partir del cual los contribuyentes empiezan a pagar el impuesto a la renta es inferior al medio salario mínimo siendo Colombia uno de los países con el umbral más alto (OCDE, 2019).

En la Tabla 5 se ilustra la baja proporción que representa el recaudo del impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia respecto al PIB, en comparación con otros países de la región, España y el promedio de la OCDE:

1 Según respuesta a derecho de petición No. 100153156-0144 del 4 de octubre de 2021.

Tabla 5. Impuesto renta personas naturales en proporción al PIB

	2016	2017	2018	2019
Promedio OCDE	7,8%	7,9%	7,9%	8,0%
España	7,2%	7,4%	7,7%	7,9%
México	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Chile	1,8%	2,0%	1,4%	1,5%
Colombia	1,1%	1,1%	1,2%	1,3%

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomados de OCDE (2019).

En este informe del 2019, la OCDE trata sobre la situación fiscal de Colombia en este mismo año, señala que el país debe ampliar la base del impuesto a la renta de las personas reduciendo el umbral de ingresos con base en el cual los contribuyentes comienzan a tributar y eliminar exenciones. Reducir el umbral a partir del cual se grava el impuesto a la renta de las personas y se aplica la base de las rentas más altas hasta situarlas en el promedio de la OCDE.

Según este mismo informe, hay margen para ampliar la base del impuesto a la renta de las personas de forma progresiva. En un país como Colombia, en el que más del 80% de la población total gana un salario mínimo o menos (DANE, 2020), no es justo ni progresivo que personas que ganan hasta seis salarios mínimos tengan una tasa efectiva de tributación en el impuesto a la renta igual a cero. Las Comisiones de Expertos en materia tributaria en sus informes de los años 2015 y 2021 han coincidido en afirmar que en Colombia urge ampliar la base de personas declarantes, así como reducir el umbral mínimo a partir del cual los contribuyentes deben empezar a pagar impuesto a la renta.

c) **Tributación de las rentas por pensiones**

El numeral 5 del artículo 206 del Estatuto Tributario establece que son exentas las pensiones cuyo pago mensual no exceda de 1.000 UVT mensuales, es decir 12.000 UVT anuales, que para el año 2022 equivalen a \$456.048.000 al año, cifra que escapa totalmente a la tributación y tiene una tasa efectiva igual a cero. Esto significa que una persona natural pensionada en Colombia puede devengar una pensión mensual de hasta \$38.000.000 en el año 2022 sin pagar valor alguno por impuesto a la renta.

Si una persona no pensionada obtuviera en el año un ingreso igual, tendría una tasa efectiva de tributación cercana al 14% como se observa en la Tabla 6:

Tabla 6. Simulación por pensiones

	Pensionado	No pensionado
Ingresos laborales brutos anuales	\$456.048.000	\$456.048.000
- Aportes obligatorios a la seguridad social	\$12.000.000	\$27.000.000
= Ingresos laborales netos	\$444.048.000	\$429.048.000
- Rentas exentas y deducciones	\$444.048.000	\$171.619.200
= Renta gravable	-	\$257.428.800

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia.

	Pensionado	No pensionado
Base gravable en UVT	-	6.774
Impuesto a la renta anual	-	\$63.479.244
Tasa efectiva de tributación	0,0%	13,9%

Fuente: elaboración propia.

El desequilibrio es evidente y atenta directamente contra el principio de progresividad porque el sistema privilegia al pensionado con un impuesto cero frente al no pensionado que debe tributar bajo los parámetros generales, no obstante que ambos tienen la misma capacidad contributiva. Nótese que cualquier ingreso diferente a pensiones superior a los \$72.000.000 anuales (\$6.000.000 mensuales) que generan la renta mínima sometida a impuesto a la renta e inferior a \$456.048.000 anuales (\$38.004.000 mensuales) que equivalen a la máxima pensión exenta, siempre estarán en desventaja respecto a cualquier valor de ingreso recibido por concepto de pensiones debido a la exención general sobre ese tipo de renta. Según el Ministerio del Trabajo, a octubre de 2019 la cantidad de pensionados en Colombia ascendía a cerca de 2.350.000 personas, cifra cercana al 5% de la población total y al 12% de la población ocupada (Azucero, 2020).

d) Declarantes con diferentes niveles de ingresos

Una evidencia de que el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia pretende ser progresivo al menos en teoría desde su definición legal, es el diseño de la tabla del artículo 241 del Estatuto Tributario que contiene siete rangos de renta con las respectivas tarifas marginales que van aumentando en la medida en que lo hace cada nivel de renta. La Tabla 7 es la vigente para el año 2022.

Tabla 7. Tabla rangos para renta año 2022

Rangos en UVT		Tarifa marginal		Impuesto
Desde	Hasta			
>0	1.090 \$41.424.000	0%	0	
>1.090	1.700 \$64.607.000	19%	(Base gravable en UVT menos 1.090 UVT ^{*)} x 19%	
>1.700	4.100 \$155.816.000	28%	(Base gravable en UVT menos 1.700 UVT ^{*)} x 28% + 116 UVT	
>4.100	8.670 \$329.495.000	33%	(Base gravable en UVT menos 4.100 UVT ^{*)} x 33% + 788 UVT	
>8.670	18.970 \$720.936.000	35%	(Base gravable en UVT menos 8.670 UVT ^{*)} x 35% + 2.296 UVT	
>18.970	31.000 \$1.178.124.000	37%	(Base gravable en UVT menos 18.970 UVT ^{*)} x 37% + 5.901 UVT	
>31.000	En adelante	39%	(Base gravable en UVT menos 31.000 UVT ^{*)} x 39% + 10.352 UVT	

Fuente: Estatuto Tributario (2022).

Se observa el primer rango con tarifa 0% ya comentado en líneas precedentes en el que se ubican todas aquellas personas con ingresos brutos inferiores a \$6.000.000, es decir, más del 90% de la población colombiana. Luego, aparece el primer rango que paga impuesto con una tarifa marginal del 19% que salta al 28%, luego al 33% y de ahí en adelante dos puntos porcentuales hasta alcanzar la tarifa marginal máxima del 39%. Al comparar niveles crecientes de ingresos y renta, podemos ver que el impuesto no crece de manera proporcional rompiendo con la pretendida progresividad. Obsérvese el comportamiento de la tasa efectiva de tributación para niveles crecientes de renta en la Tabla 8:

Tabla 8. Comportamiento de la tasa efectiva de renta

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6	Escenario 7
Ingreso laboral bruto mensual	\$6.323.000	\$10.000.000	\$20.000.000	\$40.000.000	\$80.000.000	\$160.000.000	\$320.000.000
Ingreso laboral bruto anual	\$75.876.000	\$120.000.000	\$240.000.000	\$480.000.000	\$960.000.000	\$1.920.000.000	\$3.840.000.000
- Aportes obligatorios a la seguridad social	\$6.828.840	\$10.800.000	\$24.000.000	\$30.000.000	\$30.000.000	\$30.000.000	\$30.000.000
= Ingresos laborales netos	\$69.047.160	\$109.200.000	\$216.000.000	\$450.000.000	\$930.000.000	\$1.890.000.000	\$3.810.000.000
- Rentas exentas y deducciones	\$27.618.864	\$43.680.000	\$86.400.000	\$180.000.000	\$191.540.160	\$191.540.160	\$191.540.160
= Renta gravable	\$41.428.296	\$65.520.000	\$129.600.000	\$270.000.000	\$738.459.840	\$1.698.459.840	\$3.618.459.840
Base gravable en UVT	1.090	1.724	3.410	7.105	19.431	44.692	95.213
Impuesto a la renta anual	-	\$4.664.160	\$22.606.560	\$67.627.740	\$230.745.469	\$596.348.386	\$1.345.148.386
Tasa efectiva de tributación	0,0%	3,9%	9,4%	14,1%	24,0%	31,1%	35,0%

Fuente: elaboración propia.

El escenario 1 muestra que hasta un ingreso mensual de \$6.323.000, una persona natural en Colombia podría pagar cero impuestos haciendo uso de los beneficios mínimos que permite depurar la legislación fiscal, que son los aportes obligatorios a salud y pensión y la renta exenta general de tra-

bajo. El escenario 2 muestra que, para un ingreso mensual de \$10.000.000, la tasa efectiva es del 39%. En el escenario 3 se duplicó el ingreso mensual a \$20.000.000 y la tasa efectiva resulta ser más del doble que la anterior, equivalente a un 9.4%, con lo que se nota una ruptura a la progresividad para este rango que termina pagando proporcionalmente un mayor impuesto respecto a su capacidad contributiva. En el escenario 4, duplicando el ingreso mensual a \$40.000.000, la tasa efectiva es del 14.1%, bastante menor al doble del escenario anterior con lo cual nuevamente se rompe la progresividad en detrimento de quienes se ubiquen en el escenario 3. En el escenario 5 nuevamente se duplica el ingreso mensual a \$80.000.000 y la tasa efectiva es del 24.0%, que aumenta a un 31.1% para el escenario 6 y un 35.0% para el escenario 7; con lo que cada vez el incremento en la tasa efectiva es menor frente al aumento del ingreso por lo que no se cumple que a mayor capacidad contributiva, proporcionalmente se pague un mayor impuesto. En otras palabras, el diseño de la tabla del artículo 241 del Estatuto Tributario no cumple a cabalidad con el principio de progresividad.

V. Simulación si pagaran quienes hoy no pagan

La Tabla 9 plantea una simulación para los años 2017, 2018 y 2019 en la que se observa el posible impacto en el recaudo si la población ocupada que no paga ningún valor de impuesto, contribuyera —por ejemplo— con una tasa efectiva del 1%. Obsérvese:

Tabla 9. Simulación para los años 2017, 2018 y 2019

	2017	2018	2019
Población ocupada	24.696.588	24.863.094	24.902.240
Declarantes con valor a pagar	1.035.651	1.087.457	926.656
Población ocupada sin pagar	23.660.937	23.775.637	23.975.584
Salario mínimo anual	\$9.937.392	\$10.533.636	\$10.902.312
Ingresos totales sin pago de impuesto	\$235.128.006.056.304	\$250.443.905.826.132	\$261.389.297.150.208
Tasa efectiva sobre ingresos	1%	1%	1%
Recaudo adicional estimado	\$2.351.280.060.563	\$2.504.439.058.261	\$2.613.892.971.502
Impuesto promedio anual por persona	99.374	105.336	109.023

Fuente: elaboración propia a partir de DANE (2020) y DIAN (2021).

Partiendo de la población ocupada informada por el DANE (2020), si se descuenta la cantidad de personas naturales declarantes que pagaron algún valor de impuesto a la renta informada por la DIAN (2021), se obtiene la población ocupada que en cada año no pagó ningún valor de impuesto a la renta. Si esas personas en promedio ganaran el equivalente a un salario mínimo legal de cada año, en total se obtiene el ingreso total sin pago de impuesto que

potencialmente podría contribuir con algún valor de impuesto. Si se asume una tasa efectiva del 1% sobre ese ingreso, se tendría un recaudo adicional estimado superior a los dos billones de pesos en cada año con un impuesto promedio anual por persona cercano a los \$100.000.

VI. Evaluación del cumplimiento del principio constitucional de progresividad en el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia

Si se considera que una mejor aplicación del principio de progresividad debe tener como regla general que la mayor cantidad de la población contribuya con algún valor del impuesto que todos los ciudadanos, el llamado es a soportar que esa contribución vaya en línea con la capacidad económica de cada sujeto de manera que éste aumente como reflejo del aumento en el ingreso. En general, y bajo un estricto cumplimiento del principio de progresividad, no debería existir ingreso sin tributación, aunque fuera mínima e incluso simbólica para los niveles más bajos de ingreso. Luego del recorrido efectuado en las líneas anteriores, se debe indicar que el principio de progresividad en el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia no se cumple por lo siguiente:

- Más del 90% de la población total en Colombia no presenta una declaración de renta, ya sea porque no genera la obligación según los parámetros legales o porque evade tal deber en contravía de la Ley, sin que la administración tributaria pueda perseguir de manera eficaz a los omisos. Si no existe una declaración presentada, por sustracción de materia, tampoco existe la posibilidad de pagar algún valor de impuesto y ello hace que una minoría de la población obligada a presentar la declaración sea la única con un potencial valor a pagar. En aras de la progresividad, más personas deberían estar obligadas a presentar la declaración de renta y hacer parte del universo de declarantes que potencialmente tengan un impuesto a pagar.
- Con las normas fiscales actuales, menos del 10% de la población total en Colombia presenta una declaración de renta, y de esa minoría cerca de un 70% no registró ningún valor a pagar entre los años 2015 y 2019. Es decir, que de una población total cercana a los 50 millones de habitantes solo un poco más de un millón de personas pagaron algún valor de impuesto quedando en esta baja porción de la población todo el peso de la tributación en el impuesto a la renta de las personas naturales. Esto ocurre porque según la tabla de rangos del artículo 241 del Estatuto Tributario, solo empiezan a pagar algún valor de impuesto los niveles de renta superiores a las 1.090 UVT equivalentes a \$41.424.000 en el año 2022. Por lo anterior, queda claro que en Colombia una cosa es estar obligado a declarar y otra diferente es estar obligado a pagar lo cual solo ocurre cuando el contribuyente excede el umbral indicado.

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia.

- Según datos oficiales, más de dos millones de personas reciben una pensión en Colombia y debido al beneficio de la exención sobre este tipo de ingreso, es muy bajo o nulo el impuesto pagado por este grupo de personas. Recuérdese que las pensiones están exentas del gravamen mientras no excedan 1.000 UVT mensuales, lo que para el año 2022 equivale a \$38.004.000 mensuales, \$456.048.000 anuales.
- Para los niveles de renta superiores a las 1.090 UVT equivalentes a \$41.424.000 en el año 2022, la tasa efectiva de tributación entendida como la proporción que el impuesto a pagar representa respecto al ingreso percibido, no se comporta de manera equitativa en la medida en que aumentan los niveles de renta haciendo que ingresos menores paguen proporcionalmente mayor impuesto y viceversa.

VII. Conclusiones y recomendaciones

Colombia registra un bajo recaudo en el impuesto a la renta de las personas naturales respecto al promedio de la OCDE, lo cual contrasta con un alto déficit en las finanzas públicas y la necesidad apremiante de un mayor recaudo tributario para atender las demandas de la población en términos de inversión social e infraestructura que mejore la competitividad del país.

Las siguientes reformas tributarias deben ocuparse de ampliar la base de personas declarantes que en un escenario ideal debería corresponder al total de la población con cualquier nivel de ingreso o cuando menos a partir de un salario mínimo. La mayor cantidad de personas declarantes, incluso sin impuesto a pagar, le aportaría a la administración tributaria información valiosa para adelantar cruces de información y fortalecer sus programas de fiscalización lo cual redundaría en un mayor recaudo por el cierre de la brecha de evasión.

En complemento con lo anterior, la forma de calcular el impuesto a la renta se debe simplificar de manera que, por un lado, las personas cambien su percepción respecto a su complejidad y a la vez reduzcan los costos de cumplimiento de la obligación tributaria. Se observa como un avance en este sentido el proyecto que actualmente lidera la DIAN que apunta a que las personas reciban una factura con el cobro del impuesto a la renta basado en la liquidación que la misma administración realice a partir de la información tomada de la facturación electrónica, nómina electrónica, información exógena, etcétera.

Con un universo mayor de declarantes, lo que sigue es el diseño de un esquema tarifario con una mayor cantidad de rangos que en realidad consulte la progresividad del impuesto a la renta iniciando desde niveles bajos de renta, por ejemplo, desde un salario mínimo anual y que vaya aumentando en términos de la tasa efectiva de forma proporcional con el aumento en los ingresos. Para esto es fundamental simplificar la depuración de la renta eliminando deducciones y exenciones, lo cual por un lado aporta a la sencillez del cálculo y

por el otro evita la inequidad que producen los beneficios que pueden ser aprovechados por sectores de la población más pudientes e instruidos con acceso a los servicios de asesores.

Una masa mayor de declarantes, una depuración simplificada de la renta, una tabla con una mayor cantidad de rangos y unas tarifas marginales que resulten en tasas efectivas más progresivas, redundará en un efecto psicológico en la población que entenderá la declaración de renta como un deber ciudadano más que como una obligación que genera resistencia. Esta universalidad en la contribución hará que desde muy temprana edad un joven que inicie su vida laboral —por ejemplo devengando un salario mínimo— ya tenga la consciencia del deber de declarar y aportar algún valor aunque sea simbólico a cambio de los bienes y servicios públicos que recibe de parte del Estado.

Se debe eliminar la exención de que gozan las pensiones y migrar hacia un sistema de pleno gravamen como las demás rentas o cuando menos hacia un esquema alternativo que las grave con una tabla progresiva con tasas efectivas menores respecto a otros tipos de rentas.

Todo lo anterior pondría a Colombia a tono con los lineamientos de la OCDE según los cuales la mayor tributación en el impuesto a la renta debe ser soportada por las personas naturales en lugar de las personas jurídicas como ocurre en el caso colombiano, en donde más del 80% del recaudo proviene de las empresas. Esto tiene sentido si se tiene en cuenta que son las personas naturales las propietarias de la riqueza, ya sea directamente o a través de sociedades u otros vehículos que en esencia son ficciones jurídicas creadas para desarrollar actividades empresariales.

El deber de contribuir, así como otros mandatos básicos de la Constitución Nacional, debería ser incorporado en los planes de estudio de escuelas, colegios, universidades y demás instituciones educativas a todo nivel con el fin de fortalecer la cultura tributaria desde edades tempranas de forma que se reduzca la resistencia hacia la tributación en general y respecto al impuesto a la renta en particular. Esto apuntaría a la progresividad en la medida en que los individuos estén dispuestos a contribuir en función de los niveles de ingreso que ellos perciban.

La no progresividad en el impuesto a la renta hace que la carga tributaria esté mal repartida generando aversión al tributo por parte de quienes más tributan y mayor estímulo a la evasión por parte de quienes experimentan menor presión.

El Gobierno Nacional debería crear una comisión de expertos nacionales que estudien a fondo las mejores prácticas en países con tamaño económico y poblacional que sean comparables, de modo que esas buenas prácticas puedan adaptarse al entorno colombiano en busca de los buenos resultados ya obtenidos y verificados en otros países con características semejantes.

Referencias bibliográficas

- Alesina, A., y Giuliano, P. (2011). Preferences for redistribution. En J. Benhabib, A. Bisin, y M. O. Jackson (eds.), *Handbook of Social Economics* (pp. 93–131). North-Holland.
- Arango, J. M. C., & Ruiz, L. S. (2021). *Desafíos de la planificación fiscal frente a las normas antiabuso*. U. Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/a0597584-559f-462f-99f8-428b9f68d4bc/content>
- Arboleda Ramírez, P. B., Jiménez Ramírez, M. C., y López Osorio, C. D. P. (2021). El control fiscal y su incorporación al sistema de pesos y contrapesos en Colombia. *Revista de derecho (Valdivia)*, 34(1), 233-253. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502021000100233&script=sci_abstract
- Ariza, J. F., y Retajac, A. (2020). Descomposición y determinantes de la pobreza monetaria urbana en Colombia. Un estudio a nivel de ciudades. *Estudios Gerenciales*, 36(155), 167-176. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2020.155.3345>
- Arnold, J. M. (2008). *Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries* [OECD Economics Department Working Papers]. <https://doi.org/10.1787/236001777843>
- Atkinson, A. (2015). *Desigualdad ¿Qué podemos hacer?* Fondo de Cultura Económica.
- Azuero Zúñiga, F. (2020). El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera [documentos de Macroeconomía del Desarrollo No. 45780]. Cepal. <https://ideas.repec.org/p/ecr/col037/45780.html>
- Banco de la República de Colombia. (s.f.). Población. Consultado el 16 de diciembre de 2021. <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/poblacion>
- Biswas, S., Chakraborty, I., y Hai, R. (2017). Income Inequality, Tax Policy, and Economic Growth. *The Economic Journal*, 127(601), 688-727. <https://doi.org/10.1111/eoj.12485>
- Castañeda Rodríguez, V. M. (2017). La equidad del sistema tributario y su relación con la moral tributaria. Un estudio para América Latina. *Investigación económica*, 76(299), 125-152. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672017000100125
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Cepal y Oxfam. <https://repositorio.cepal.org/items/b424d061-1657-4d09-ba25-6de1c6878b69>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *El futuro de la igualdad en América Latina y el Caribe, ensayos breves*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44364-futuro-la-igualdad-america-latina-caribe-ensayos-breves>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales (informe). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45337-america-latina-caribe-la-pandemia-covid-19-efectos-economicos-sociales>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: los desafíos de la política fiscal en la recuperación transformadora pos-COVID-19*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46808-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2021-desafios-la-politica-fiscal-la>

- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-419 de 1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-419-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-734 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-734-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia C-643 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-643-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). Sentencia C-776 de 2003 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-776-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia C-989 del 2004. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-989-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-173 del 2010. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-173-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-169 del 2014. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-169-14.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia C-060 del 2018. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-060-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019). Sentencia C-278 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-278-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia (2019). Sentencia C-521 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-521-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-066 de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/C-066-21.htm>
- del Castillo Negrete, M. (2022). La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas [documento de proyecto de investigación]. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/items/a4a7de3e-6fd8-4ec2-ac0a-b5ed4d45813e>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2023). Comunicado de prensa. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/cp-PM-2022.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2020). Estructura del mercado laboral y del sistema de precios para la mesa de concertación del Salario Mínimo. Diciembre. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/presentacion-estructura-mercado-laboral-y-sistema-precios-para-mesa-concertacion-salario-minimo-2021.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE (2021). Informe de gestión. https://www.dane.gov.co/files/control_participacion/rendicion_cuentas/Informe_gestion_DANE_FONDANE_2021.pdf
- Doerrenberg, P., y Peichl, A. (2013). Progressive Taxation and Tax Morale. *Public Choice*, 155(3-4), pp. 293-316. <https://www.jstor.org/stable/42003102>
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN (2021). Respuesta No. 100153156-0144 de la Subdirección de Recaudo al derecho de petición No. 202182140100129201 realizada en octubre del 2021
- Engen, E. y Skinner, J. (1999). Taxation and Economic Growth. En J. Slemrod (ed.), *Tax Policy in the Real World* (pp. 305-330). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511625909.021>

- Estatuto tributario colombiano (2022). <https://estatuto.co/241>. Consultado en julio del 2023
- Estatuto tributario colombiano (2023). <https://www.dian.gov.co/impuestos/factura-electronica/documentacion/Paginas/estatuto-tributario.aspx>. Consultado noviembre del 2023.
- Fergusson, L., y Gascón, M. H. (2022). *El sistema tributario colombiano: diagnóstico y propuestas de reforma* [documentos CEDE]. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/53035362-e715-4ed2-98f6-987939263a11>
- Fotiadis, K., y Chatzoglou, P. (2021). The Tax Morale of Exhausted Taxpayers. The Case of Greece. *Constitutional Political Economy*, 33, 354-377. <https://doi.org/10.1007/S10602-021-09349-3>
- Friedman, M. (1995). A monetary and fiscal framework for economic stability (pp. 345-365). Macmillan Education UK. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-24002-9_19
- Goldschmidt, A. (1941). El Impuesto Progresivo: historia, teoría y práctica. *Investigación Económica* 1(1), 85-114. <https://www.jstor.org/stable/42775970>
- Gómez, M. U., y Londoño, A. J. (2023). Desigualdad (es) y pobreza, problemas persistentes en Colombia: reflexiones para una agenda urgente. *Revista Forum*, (23), 171-189. <http://portal.amelica.org/ameli/journal/401/4014054009/html/>
- González, E. M. S. (2001). Evolución de la normativa contable en Colombia. *Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales*, 47-65. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/36531>
- Heinemann, F., y Hennighausen, T. (2010). Don't Tax Me? Determinants of Individuals Towards Progressive Taxation [ZEW discussion paper No. 10-017]. <https://www.zew.de/en/publications/dont-tax-me-determinants-of-individual-attitudes-toward-progressive-taxation-2>
- Jaramillo, R. S. C., Sánchez, L. M. O., Arias, E. A. P., y Cataño, Y. P. O. (2022). El ordenamiento jurídico como garantía de seguridad y confianza en el sistema tributario colombiano. *Revista Visión Contable*, (26), 10-31. <https://doi.org/10.24142/rvc.n26a2>
- Kropotkin, P. (1976). La gran revolución francesa. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/7973/1/La-gran-revolucion-francesa-tomo-II.pdf>
- Koester, R., y Kormendi, R. (1989). Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Crosscountry Evidence on Some Supplyside Hypotheses. *Economic Inquiry*, 27 (3), 367-386. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.1989.tb02011.x>
- Krajewski, P., & Piłat, K. (2017). Does a progressive PIT stabilize the economy? A comparison of progressive and flat taxes. <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/20859/cer-2017-0002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lange, M., Wondo, Q., y Carey, K. (2018). *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001>
- Lizarazo, E. H. Q. (2021). Impuestos, progresividad y justicia social. *Revista Visión Contable*, (23), 5-11. <https://doi.org/10.24142/rvc.n23a1>
- Molina, C. A. R., Suárez, Y. C. G., y Caicedo, X. C. G. (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. *DIXI*, (17), 66-77. <https://revistas.ucc.edu.co/index.php/di/article/view/640>
- Manassero, I. (2011). Igualdad jurídica e igualdad fiscal: una aproximación conceptual. *Oikonomos*, 1 (1), 59-75. <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/oikonomos/article/view/26>

- Montoya, J. W. P., Rodríguez, J. C. F., y Cabrera, R. S. (2020). Aproximación a la percepción social sobre el sistema tributario colombiano a partir de una revisión teórica. *Económicas CUC*, 41(2), 197-210. <https://doi.org/10.17981/econcuc.41.2.2020.Econ.3>
- Moreno, V. A. R. (2017). Progresividad y redistribución del impuesto de renta societario en Europa y Latinoamérica. *Suma de negocios*, 8(18), 140-149. <https://doi.org/10.1016/j.sumneg.2017.11.002>
- Musgrave, R. (1966). Principles of budget determination. *Public finance: Selected readings*, 108-115. https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/jec/19571105jec_fedexpenditure_musgrave.pdf
- Mullainathan, S., y Shafir, E. (2016). *Escasez ¿Por qué tener poco significa tanto?* Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2023). Tax on personal income. <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2015). Estudios Económicos de la OCDE, Colombia. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/estudios-economicos-de-la-ocde-colombia-2015_9789264227682-es
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE. (2019). Estudios Económicos de la OCDE Colombia. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/2019%20Economic%20Survey%20of%20Colombia_Spanish.pdf
- OECD (2021), Tax on personal income (indicator). doi: 10.1787/94af18d7-en (Accessed on 16 December 2021). Consultado el 16 de diciembre de 2021 en: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2022), Tax on Personal Income (Indicator). <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm>
- Padovano, F., y Galli, E. (2007). Tax Rates and Economic Growth in the OECD Countries (1950-1990), *Economic Inquiry* 39(1), 44-57. <https://doi.org/10.1111/j.1465-7295.2001.tb00049.x>
- Pearce, J., y Montoya, J. D. V. (2022). *Élites, poder y principios de dominación en Colombia (1991-2022). Orígenes, perfiles y recuento histórico*. Instituto Colombo-Alemán para la Paz y LSE Latin America and Caribbean Centre.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez-Garzón, C. A. (2019). ¿Qué es justicia social? Una nueva historia de su significado en el discurso jurídico transnacional. *Revista Derecho del Estado*, (43), 67-106. <https://doi.org/10.18601/01229893.n43.04>
- Presiga, M. Y. M., Uribe, P. A. G., y Ramírez, F. A. H. (2018). Posibles impactos en el sistema tributario de Colombia en su intención de ser miembro de la OCDE. *Science of Human Action*, 3(1), 122-151. <https://revistas.ucatolicaluisamigo.edu.co/index.php/SHA/article/view/2713>
- Rick, S., Paolacci, G., y Burson, K. (2018) *Income Tax and The Motivation to Work* [Ross School of Business Paper No. 1285]. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2655424>
- Rodríguez, J. R. P., Pérez, P. E. S., y Gómez, R. I. (2014). *El impuesto sobre la renta y complementarios. Consideraciones teóricas y prácticas*, tercera edición. Universidad Externado de Colombia.

El principio de progresividad y el impuesto a la renta de las personas naturales en Colombia.

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad: el 1% de población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.

Widmalm, F. (2001) Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others? *Public Choice*, 107 (3/4), 199-219. <https://www.jstor.org/stable/30026199>