



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**

**Análisis de los efectos de la inestabilidad tributaria en  
renta de personas naturales y su incidencia en el  
crecimiento económico de Colombia a partir de la ley  
1819 de 2016 hasta la ley 2010 de 2019.**

**Laura Andrea Chica Murillo**

**Nancy Juliana Gómez Miranda**

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Económicas

Medellín, Colombia

2020



Análisis de los efectos de la inestabilidad tributaria en renta de personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico de Colombia a partir de la ley 1819 de 2016 hasta la ley 2010 de 2019.

Laura Andrea Chica Murillo  
Nancy Juliana Gómez Miranda

Presentado a

Adriana Herrera Montoya  
Contadora Pública

Para optar el título de:  
Especialista en Gestión Tributaria

Universidad de Antioquia  
Especialización en Gestión Tributaria

Medellín

2020

## Tabla de Contenido

Resumen.....	5
1. Planteamiento del Problema.....	10
1.1. Descripción del Problema.....	10
1.2. Formulación del Problema .....	12
1.3. Delimitaciones de la Investigación .....	12
2. Objetivos.....	13
2.1. Objetivo General .....	13
2.2. Objetivos Específicos.....	13
3. Justificación .....	14
4. Marco de Referencia .....	16
4.1. Marco Teórico .....	16
4.2. Marco Histórico .....	17
4.3. Marco legal o Normativo.....	19
4.4. Marco Conceptual .....	21
5. Propuesta Metodológica .....	23
6. Identificación de los principales cambios en renta de personas naturales, presentados por la ley 18191 de 2016, ley 1943 de 2018 y ley 2010 de 2019. ....	24
7. Consecuencias en el crecimiento económico colombiano a través de los cambios normativos de las reformas tributarias en la renta de personas naturales. ....	43
8. Sugerir recomendaciones en beneficio del crecimiento económico colombiano enfocado en la renta de personas naturales. ....	51
Referencias Bibliográficas .....	54

## Lista de Figuras

Ilustración 1. Rentas cedulares año gravable 2017 .....	26
Ilustración 2. Depuración renta de trabajo .....	27
Ilustración 3. Rentas de Capital.....	30
Ilustración 4. Renta por dividendos.....	32
Ilustración 5. Nueva tabla cédula general .....	35
Ilustración 6. Ingresos tributarios administrados por la Dian 2010-2019 .....	45
Ilustración 7. Impacto macroeconómico de la incertidumbre sobre los impuestos de capital .....	48

## **Resumen**

Colombia es un país presidencialista con un Estado unitario que consta de la separación de poderes. Dicho Estado unitario tiene unas obligaciones administrativas por las cuales incurre en un gasto público con el fin de buscar y garantizar el bienestar social y velar por el cumplimiento de algunos derechos de su Constitución Política. Para llevar a cabo sus objetivos y su funcionamiento, cuentan con diferentes tipos de ingresos. Es así como nacen las reformas tributarias en busca del equilibrio entre los ingresos requeridos para solventar un nivel de gasto público.

En la última década (2010-2020) en Colombia se han tramitado 6 reformas al sistema tributario. Los numerosos cambios a los que se ha enfrentado la legislación tributaria colombiana convierten al país en uno de los países con mayor inestabilidad en las reglas tributarias.

Con el fin de identificar los efectos de la inestabilidad tributaria en el crecimiento económico en Colombia y específicamente los cambios en la renta de personas naturales, se analizan las últimas 3 reformas tributarias; desarrollando una investigación de enfoque cualitativo y de tipo documental, basada en la recolección de información y datos que hacen parte de la literatura especializada publicada.

En este trabajo se realiza un análisis comparativo de las últimas 3 reformas, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y Ley 2010 de 2019, identificando la finalidad y principales cambios que trajeron estas reformas tributarias en Colombia para la renta de personas naturales, así como establecer las consecuencias en el crecimiento económico colombiano como efectos de la inestabilidad tributaria a través de los constantes cambios normativos.

*Palabras clave:* Inestabilidad tributaria, política fiscal, crecimiento económico.

## Introducción

Colombia tiene diferentes fuentes de ingresos para el cumplimiento de sus objetivos y el sostenimiento de los gastos públicos que se desprenden en la administración, es así como nacieron las reformas tributarias en busca del equilibrio y el aumento de sus ingresos con el propósito de tener una estabilidad económica en todos los sectores (Castañeda, 2013).

En la década de los noventa, con la apertura económica, los ingresos tributarios se vieron reducidos drásticamente debido a la disminución de los gravámenes arancelarios, a ello hay que sumarle que la Constitución Política de 1991 incrementó sustancialmente los compromisos del Estado, en especial en el proceso de descentralización, motivando el crecimiento del gasto en sectores como justicia y defensa, además del aumento del pasivo pensional. Sin embargo, se han tomado pocas medidas en aras de un control más eficiente del gasto público, razón por la cual las políticas implantadas han sido principalmente de ingresos (González y Calderón, 2002).

Por tanto, fue necesario introducir nuevas reformas que permitieran incrementar el recaudo, por lo que los ingresos tributarios sufrieron una importante transformación durante este período; las reformas tributarias se ha convertido en una respuesta reactiva al aumento del gasto estatal, con las cuales se enfrentaba la situación deficitaria del momento, ya que el gasto, particularmente del gobierno central, ha venido creciendo excesivamente, pero no se puede asegurar que ninguna de las reformas tributarias haya contribuido a dar soluciones estructurales al creciente déficit del Gobierno Central (Farfán-Rodríguez et al., 2019).

De acuerdo al a comisión de expertos designada por el gobierno nacional, los objetivos de la ley 1819 de 2016 eran cuatro: mejorar la competitividad tributaria del país; mejorar la equidad tributaria entre personas naturales y empresas y entre distintos sectores empresariales; simplificar

el régimen tributario y la contabilidad fiscal para empresas; y dotar a la autoridad tributaria de instrumentos normativos contra el abuso, la evasión y el diferimiento de ingresos.

Sin embargo, el equipo investigador considera que esta reforma tributaria no cumplió con el objetivo de mejorar la competitividad, dada la carga fiscal que recae sobre las personas naturales y que sigue siendo muy elevada, puesto que se incrementó el nivel de tributación con el aumento del impuesto neto a cargo, mediante la combinación del impuesto de renta y el impuesto a los dividendos, y también por la ampliación de la base gravable con la adopción de las normas internacionales de contabilidad en la determinación de la base para los obligados a llevar contabilidad. Tampoco se cumple con el objetivo de mejorar la equidad tributaria entre personas naturales y empresas y entre distintos sectores empresariales dada la limitación de deducciones en la renta de las personas naturales.

Seguida de la ley 1819 se lanza la ley 1943 aprobada el 28 de diciembre de 2018 denominada ley de financiamiento, por medio de esta ley se buscaba adoptar normas para la promoción del crecimiento económico, la inversión y el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario. Esta ley tuvo como propósito captar recursos con nuevos procedimientos con el fin de alcanzar recaudar parte importante del faltante existente en el presupuesto general de la nación; adicionalmente, reducir los impuestos de las empresas en aras de buscar un mayor recaudo evitando la evasión. Se esperaba que esta ley fuera un eje importante en el crecimiento económico en el mediano plazo pero esta fue declarada inexecutable en el mes de octubre de 2019 con efecto diferido lo cual implicaba que la ley continuaba aplicando hasta 31 de diciembre de 2019. Esta situación enfrenta a los colombianos una vez más a la ya mencionada inestabilidad tributaria y a todos los efectos negativos que esta trae consigo.

Para el 27 de diciembre de 2019 se aprueba la ley 2010 o ley de crecimiento económico, con un sistema tributario nacional aplicable para el año 2020, que busca mantener los beneficios tributarios que eran eficientes, en aras de promover la reactivación económica buscando fomentar el empleo, emprendimiento y la formalización laboral, empresarial y tributaria.

Derivado de lo anterior y teniendo en cuenta que, desde el año 2010 a la actualidad (año 2020), en Colombia se han llevado a cabo más de 6 reformas tributarias y, en particular, la ley 1819 de 2016 introdujo diferentes cambios en el sistema tributario, se toma esta reforma como punto de partida con el objeto de analizar los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico del país, de esta manera, se pretende compilar información desde la academia para que se dé el debate que termine por promover acciones que propendan por mejorar el desarrollo económico del país.

## **1. Planteamiento del Problema**

### **1.1. Descripción del Problema**

Colombia, como cualquier otro país, tiene la necesidad de obtener ingresos públicos, pero ¿qué sucede cuando ese sistema tributario sufre tantas modificaciones? ¿Una sociedad se encuentra preparada para asumir tantos cambios en un lapso corto de tiempo en lo que se refiere a su contribución con el Estado? ¿Qué mensaje le estamos enviando a la comunidad internacional en relación al manejo de nuestras finanzas y el recaudo de impuestos? Muchas respuestas pueden ser aplicadas en torno a estos interrogantes, pero la situación se presenta más compleja debido a la falta de planeación de la economía nacional, en la actualidad tocaría agregar el problema de la caída de los precios del petróleo (Ocampo, 2017).

Dicha falta de planeación económica nacional se ve especialmente impactada en el rápido crecimiento del gasto gubernamental que se vino dando desde la década de los 90 y desde entonces los ingresos del gobierno central son permanentemente menores a sus gastos (Filippini y Zuleta, 2016). A su vez, desde esa misma década se han realizado 15 reformas a la legislación tributaria (Zuleta, 2014), lo cual permite identificar una inestabilidad tributaria y en la política fiscal, lo que convierten al país en uno de los países con mayor variabilidad en las reglas tributarias. Dicha variabilidad ha tenido efectos considerables en la economía. Una encuesta realizada por *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, que busca identificar problemas que dificultan realizar negocios en cada país, concluye que el 28.7% de las dificultades en Colombia corresponden a aspectos directamente relacionados con la estabilidad política y económica y la regulación tributaria del país (Zuluaga, 2014)

Además, de ello existen otros tópicos, no menos importantes, que afectan el sistema tributario de Colombia, como lo son la evasión y la elusión fiscal que se han convertido en una preocupación para las autoridades, lo cual también han sido motivación de algunas reformas tributarias, pese a ello no han brindado la estabilidad necesaria para el crecimiento y la inversión extranjera (Montoya-Presagia, Giron-Uribe y Hernández-Ramírez, 2018).

Por otro lado, el principal motivo de una inversión en capital es la búsqueda de un retorno mayor a los costos de inversión; dentro del análisis costo-beneficio, el inversionista sea nacional o extranjero, incluye los impuestos e intereses dentro del monto de la inversión, pero ¿Qué sucede cuando a este inversionista constantemente le cambian sus reglas de juego en materia tributaria?, es claro inferir que la inestabilidad tributaria tiene efectos directos en la inversión y por ende en el crecimiento económico del país.

En ese mismo orden, se encuentra el tema de la informalidad. El sector informal en Colombia abarca todas las actividades, producción, comercial y de servicios; los diferentes gobiernos y sus reformas tributarias han pretendido vincular al sistema al sector informal, ofreciendo garantías, tasas impositivas más bajas, exenciones, entre otros; empero, considerar formalizar una actividad con los cambios normativos constantes no se ve como una figura llamativa desde ningún punto de vista.

Por su parte, Filippini y Zuleta (2016) sostienen que la inestabilidad tributaria genera otros problemas adicionales: (i) Cambio impactan las decisiones de consumo, los incentivos, el ahorro de inversión, así como la estructura sectorial de la economía (efectos sobre la acumulación y el crecimiento de largo plazo; costos de ajuste y de transacción; y reformas tributarias frecuentes implican pagar los costos mencionados repetidamente). (ii) Se genera incertidumbre

con la posibilidad de nuevos cambios, ya que a medida que se desconocen las futuras reglas de juego los contribuyentes reducen su interés de emprender proyectos de mediano y largo plazo.

(iii) Por lo general los cambios acrecientan la extensión y complejidad del estatuto tributario, lo que redundará en confusión e incrementa la dificultad para la toma de decisiones por parte de los agentes económicos. Sumado a esto, cuando las reformas son orientadas a cubrir necesidades económicas del Estado y no por razones de equidad o eficiencia, presumiblemente sus efectos son peores.

La ley 1943 de 2018 -Ley de Financiamiento- la cual buscaba recaudar fondos para poder sostener el gasto público y equilibrar el presupuesto del gobierno de Iván Duque, fue demandada y declarada inexecutable bajo la Sentencia C-481 del 16 de octubre de 2019; esto sin lugar a dudas, fue un golpe adicional a la confianza (o desconfianza) de los contribuyentes generando mayor incertidumbre.

Todo lo anterior evidencia una problemática en la política fiscal colombiana, pero aún no se conoce concretamente cómo ha afectado en específico estos cambios al crecimiento económico del país y cuál ha sido su impacto real en la renta de las personas naturales.

### **1.2. Formulación del Problema**

¿Cuáles son los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de las personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico en Colombia a partir de la Ley 1819 de 2016 hasta la Ley 2010 de 2019?

### **1.3. Delimitaciones de la Investigación**

**Delimitación temporal,** Esta investigación se lleva a cabo analizando el comportamiento de las reformas tributarias en la economía colombiana desde la Ley 1819 de 2016 hasta la Ley 2010 de 2019.

**Delimitación del universo,** Para el desarrollo de esta investigación se abordan las tres últimas reformas tributarias colombianas específicamente, la renta de personas naturales.

**Delimitación espacial,** el estudio se desarrolla en Colombia, considerando los datos bibliográficos de inestabilidad tributaria y la política fiscal adoptada este país.

**Delimitación de contenido,** Conocer la eficiencia que han acarreado las últimas tres reformas tributarias en la renta de personas naturales y, cómo estas han impactado el crecimiento económico de Colombia.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo General**

Analizar los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico de Colombia a partir de la Ley 1819 de 2016 hasta la ley 2010 de 2019.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Identificar la finalidad y principales cambios en la renta de personas naturales que introdujo las reformas tributarias surtidas en Colombia: Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y Ley 2010 de 2019.

- Establecer las consecuencias en el crecimiento económico colombiano a través de los cambios normativos de las reformas tributarias en la renta de personas naturales.

- Formular recomendaciones en beneficio del crecimiento económico colombiano enfocado en la renta de personas naturales.

### **3. Justificación**

La estructura tributaria refleja la estabilidad de las reglas del juego de un país y su economía. Modelos teóricos y empíricos sugieren que un ambiente de incertidumbre puede tener efectos no despreciables para una economía, al afectar las decisiones de inversión, lo que termina reduciendo la acumulación de capital y, por consiguiente, el producto nacional (Baker, Bloom y Davis, 2015)

La falta de normas claras y estables en materia de impuestos, las constantes reformas tributarias y las diferentes cargas impositivas son algunos de los factores que hacen que un país se torne poco interesante para los inversionistas nacionales y extranjeros, desestimula el ahorro, e incentiva la informalidad y la evasión. A pesar de los esfuerzos por lograr una estabilidad tributaria en Colombia fomentando la “reforma estructural”, ésta nunca se ha logrado, y es por ello que en sólo una década (2010-2020) el país ha visto 6 reformas tributarias que han pretendido generar aumento en el ingreso y, por consiguiente, mejorar las condiciones en indicadores de deuda y déficit del país.

Al considerar lo anterior, y teniendo en cuenta lo expresado por Filippini y Zuleta (2016), quienes sostienen que la estructura tributaria de un país influye en su crecimiento económico y su competitividad, pues su estabilidad se convierte en un factor fundamental en la toma de decisiones para las empresas existentes, así como para los nuevos inversionistas; y en caso contrario, la inestabilidad, en materia tributaria, por lo general deteriora el marco institucional, y tiene efectos negativos sobre el comportamiento de largo plazo de la economía, por lo que es importante analizar los efectos de la inestabilidad tributaria en el crecimiento económico, para formular recomendaciones que motiven un mejor desarrollo económico.

Por otro lado, considerando que la declaración de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 y la consecuente aprobación de la ley 2010 de 2019, genera mayor incertidumbre, inseguridad jurídica y desconocimiento de las reglas futuras; por ello en el presente estudio se analizan los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de las personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico de Colombia desde la ley 1819 de 2016 hasta la ley 2010 de 2020.

## **4. Marco de Referencia**

### **4.1. Marco Teórico**

Al hablar de tributación, se hace referencia a los impuestos que las personas, empresas u organizaciones deben pagar al Estado por distintos aspectos, por ejemplo: tener una propiedad, utilizar un servicio o comprar un producto, llevar a cabo una actividad, entre otros. Estos pagos constituyen la mayoría de los ingresos del Estado que a través de la ejecución presupuestal se canalizan hacia la inversión social y de infraestructura, educación, salud, pensiones, defensa, gastos administrativos (Ocampo, 2017).

En los diferentes países existe una estructura de impuestos, la cual determina las personas que deben o no pagar impuestos, las exenciones y exclusiones, los conceptos y las tarifas a aplicar, las fechas de pago, entre otros. Sin embargo, dependiendo de las políticas de los gobiernos y del desempeño de su economía, al recaudo y a la evasión esta estructura impositiva se debe modificar. A esta se le denomina: Reforma Tributaria (González y Calderón, 2002).

Según lo anterior, una reforma tributaria modifica uno o varios aspectos de la estructura tributaria, buscando a través de ella aumentar o disminuir la cantidad de dinero que recibe el Estado por concepto de impuestos, por ejemplo: si un Estado tiene unas finanzas públicas sanas, una administración pública eficiente, su población tiene un nivel de vida aceptable y la economía tiene un desempeño sobresaliente, posiblemente no necesite de todos los ingresos que está recibiendo, por lo que puede hacer una reforma tributaria que disminuya la cantidad de impuestos que le cobra a los habitantes (Ocampo, 2017).

El caso contrario al anterior es aquel en el que las reformas tributarias buscan aumentar la cantidad de dinero que el Estado recibe por concepto de impuestos, por ejemplo: puede ser que

algunas personas y organizaciones que no pagaban impuestos, por tener algún tipo de beneficio o tratamiento preferencial paguen, o que si lo hacían paguen más, o hace que productos por los que no se pagaban impuestos ahora sí lo tengan que hacer, entre otros (Ocampo, 2017).

En este orden de ideas, Colombia, como en los demás países, tiene su propio estatuto tributario que establece las normas para el cobro de los impuestos a los contribuyentes, así como su procedimiento y régimen sancionatorio, es decir, el estatuto tributario es el conjunto de normas que regulan la mayoría de los aspectos formales y sustanciales del recaudo de impuestos en Colombia, lo que se traduce en el lenguaje coloquial como las reglas de juego a seguir a nivel tributario.

Los gobiernos con cada reforma tributaria lo que hacen es modificar el estatuto tributario, bien sea para conseguir más ingresos públicos que le permitan adelantar sus programas sociales o para promover otros objetivos como aumento del empleo, incentivos a la inversión extranjera, formalización empresarial, entre otros; es por esa razón que en cada gobierno hay como mínimo una reforma tributaria.

#### **4.2. Marco Histórico**

El vocablo tributo proviene de la antigua Roma, específicamente del latín *tributum* que se definía como aquella carga en dinero o en especie que debía entregar el súbito al Estado (Diep, 2013); esto en la actualidad se traduce como la carga impositiva que deben entregar los contribuyentes, es decir, los sujetos pasivos de cierto impuesto al Estado para contribuir con sus ingresos y de esta manera logren dar ejecución y cumplimiento a sus planes de acción.

Colombia adoptó la política de los impuestos bajo el modelo del imperio español, pero a lo largo del tiempo estos se han visto inmersos en diferentes cambios consiguientes de las múltiples reformas por las que ha pasado el país. La economía colombiana, que hasta finales de

los ochenta operaba bajo un esquema proteccionista y con alto grado de intervención estatal, a comienzos de los noventa pasó a un esquema determinado principalmente por las fuerzas del mercado. Las reformas estructurales iniciadas durante 1990, objetivo principal de la Política

Económica de esta década, se vieron reforzadas por la promulgación de una nueva Constitución Política. Esta introdujo cambios fundamentales en el marco jurídico e institucional que regulaba la actividad económica (Revista del Banco de la República, diciembre de 1991).

En el recaudo del Estado colombiano por concepto de impuestos directos, la renta constituye la principal fuente, la cual se distribuye entre renta de personas naturales y renta de personas jurídicas. De acuerdo con Concha, Ramírez & Acosta (2017), en las últimas tres décadas, como resultado de las reformas, el recaudo administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) creció en términos reales, alcanzando un crecimiento del 81% entre el período de reforma del estado y apertura (1985-94) y el de ajuste y crisis (95-2004); y entre este y el de auge primario (2005-2014), el recaudo promedio se expandió en 119%.

Pese a ello, y aun cuando se puede decir que el recaudo se ha duplicado en cada una de esas décadas, este impuesto ha sido objeto de continuas modificaciones en las reformas tributarias de la última década, con lo que se ha buscado incorporar mayor número de contribuyentes y desarrollar mecanismos que ayuden a minimizar su evasión, mostrando con ello, entre otros aspectos, su aumento, en perspectiva, como porcentaje del PIB del 8,9% en la década del 1985-1994 hasta del 14,1% en la del 2005-2014 (Correa & Corregidor, 2015; Concha, Ramírez & Acosta, 2017).

El sistema tributario en Colombia se caracteriza por los constantes cambios que producen inestabilidad para contribuyentes, complejidad para su correcta interpretación, inequidad e

ineficiencia en el recaudo, lo que conlleva a una disminución en el crecimiento económico del país o, dicho de otra manera, a no cumplir las metas de crecimiento.

#### **4.3. Marco legal o Normativo**

En Colombia, la Constitución Política en su artículo 363 establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, así mismo prescribe que las leyes tributaras no se aplicarán con retroactividad (Colombia, Comisión Nacional Constituyente, 1991).

El Decreto 624 de 1989 contiene el Estatuto Tributario, concretamente en su artículo 684 confiere a la administración tributaria facultades de fiscalización e investigación, con miras al aseguramiento del cumplimiento de las normas; para lo cual podrá: verificar la exactitud de las declaraciones, investigar cuando lo considere la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias no declaradas, citar a contribuyentes o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios, exigir el registro de las operaciones al contribuyente o a terceros (cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados), ordenar la exhibición y examen parcial de todos los libros, comprobantes y documentos, tanto del contribuyente como de terceros legalmente obligados a llevar contabilidad. En general, todas aquellas diligencias que conduzcan a la correcta determinación de los impuestos (Colombia, Presidencia de la República, 1989).

La Ley 1819 de 2016 se basó en los criterios propuestos por la Comisión Asesora a la que el Gobierno solicitó preparar los lineamientos de una reforma tributaria estructural. La Comisión propuso una reforma con cinco grandes objetivos: (1) garantizar un recaudo mínimo, que hiciera viable el cumplimiento de la Regla Fiscal en los años siguientes; (2) restaurar la equidad horizontal

del sistema (que contribuyentes con igual capacidad de pago –iguales ingresos netos o utilidades- paguen lo mismo en términos de impuestos); (3) mejorar la equidad vertical (progresividad) del sistema, asegurando que las personas naturales con mayor capacidad de pago paguen una mayor fracción de su ingreso neto en impuestos; (4) reducir los efectos negativos sobre la inversión y la eficiencia productiva del sistema entonces vigente, para permitir un mayor crecimiento económico; (5) simplificar el sistema para reducir los altos costos administrativos en que incurren tanto los contribuyentes, al cumplir con sus obligaciones tributarias, como el gobierno, al administrar el sistema y controlar el cumplimiento de los agentes económicos (lo cual incluye, entre otros, el control de la evasión y la morosidad).

Posteriormente, el nuevo gobierno en cabeza del presidente Iván Duque, introdujo la Ley 1943 de 2018 – Ley de Financiamiento – cuyo objetivo principal fue obtener mayores recursos para financiar el gasto social, sin ampliar la base de IVA y a su vez, para generar más empleo, incentivar la inversión privada, impulsar la actividad económica y promover mayor equidad en los colombianos, subrayó, en un informe, el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio de Hacienda explicó en un documento, que esto se dará como resultado de la disminución significativa de la carga tributaria de las empresas y la inclusión de elementos de progresividad en el sistema tributario: Incluyendo la sobretasa a la renta, la tarifa general del impuesto a la renta que disminuirá de 37% en 2018 a 33% en 2019, para alcanzar 30% en el año 2022.

El 16 de octubre de 2019 la Corte Constitucional, mediante Comunicado No. 41, informó el sentido del fallo de la Sentencia C-481 de 2019, en la cual declaró la inexecutable de la Ley de Financiamiento en su integridad, -por haber desconocido el curso del debate parlamentario, los

principios de publicidad y consecutividad, con efectos a partir del 1° de enero de 2020, razón por la cual el gobierno introdujo una nueva propuesta de reforma que fue aprobada por el Congreso el 27 de diciembre de 2019: Ley 2010 de 2019 –Ley de Crecimiento Económico- con la cual el gobierno busca ratificar y cumplir los objetivos y compromisos que se impulsaron en la Ley 1943 de 2018 o “Ley de Financiamiento” adicionando, en conjunto con el legislativo, nuevas medidas fiscales que analizaremos más adelante.

#### **4.4. Marco Conceptual**

El desarrollo del presente estudio demanda del uso de varios términos fundamentales, entre ellos **impuestos**, considerado como prestaciones en dinero que el Estado exige con carácter general y obligatorio a los contribuyentes con capacidad de pago para financiar los gastos públicos de forma general, sin que genere a favor del contribuyente derechos de contraprestación personal, proporcional y directa (Ospina, Ariza y Zarama, 2007). Estos recaudos son utilizados por el gobierno para sustentar el gasto público y pueden ser exigidos a personas naturales o jurídicas.

En este mismo contexto, hay que aclarar que las **Tasas** son las prestaciones en dinero que el Estado exige a los beneficiarios de bienes o servicios prestados u ofrecidos por entidades públicas, para financiar la producción o prestación de dichos bienes o servicios. Este pago genera a favor del contribuyente el derecho a exigir bienes y servicios en proporción al monto cancelado (Ospina, Ariza y Zarama, 2007).

Las **Contribuciones** son prestaciones en dinero que el Estado exige a los beneficiarios de obras y servicios estatales para financiar la construcción o mantenimiento de dichas obras o servicios, o por el beneficio individual obtenido por las obras o servicios dotados por el Estado (Ospina, Ariza y Zarama, 2007).

A su vez estas contribuciones se convierten en **Ingreso fiscal**, ya que ese término es conceptualizado por Pava y Rubiano (2017) como todos los fondos recaudados por el fisco, procedentes de los impuestos pagados por los contribuyentes, ventas de activos y servicios y utilidades de las empresas estatales.

Para que el ingreso fiscal pueda ser planeado por los Estados, estos deberán de generar Políticas contables, siendo esta un conjunto de principios, reglas y procedimientos específicos que son adoptados por una entidad para preparar y realizar los estados o documentos contables (Actualícese, 2015). **Reforma Tributaria:** por definición consiste en la modificación de la estructura de uno o varios impuestos o del sistema tributario, con el fin de mejorar su funcionamiento para la consecución de sus objetivos. Cada vez que se proponga una reforma fiscal deben existir ciertos elementos o pasos a seguir, los cuales son recomendables para su éxito y aplicación.

En primer lugar, la propuesta de reforma fiscal debe contar con una descripción del sistema impositivo ideal propuesto, es decir, qué se pretende hacer y a dónde se pretende llegar con la reforma (Díaz de Sarralde Miguez 2015). Por otro lado, el **Crecimiento Económico**, es entendido como la evolución positiva de los estándares de vida de un territorio, habitualmente países, medidos en términos de la capacidad productiva de su economía y de su renta dentro de un periodo de tiempo concreto. La definición más estricta de crecimiento económico es la que indica que se produce un aumento en términos de renta o de los bienes y servicios que la economía de un territorio produce en un tiempo determinado generalmente medido en años. (Sánchez Galán, 2019).

## **5. Propuesta Metodológica**

En coherencia con la problemática a estudiar y el propósito de la investigación, se considera pertinente emplear el enfoque cualitativo, el cual, de acuerdo a Hernández-Sampieri, Fernández y Baptista (2010), se enfoca a comprender y profundizar en los fenómenos, a través de su exploración por medio de la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto.

La investigación a desarrollar se aborda desde el análisis del discurso, puesto que este enfoque, de acuerdo a Sayago (2014) “implica asociarlo a una perspectiva específica sobre la construcción y el procesamiento de los datos, definida generalmente como cualitativa” (p. 1).

Así las cosas, se desarrolla una investigación de tipo documental, pues la investigación está referida a documentos, analizando los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de personas naturales, tomando como base la Ley 1819 de 2016 hasta la Ley 2010 de 2019 y haciendo una descripción de su incidencia en el crecimiento económico del país.

Para lo cual el estudio se realiza desde el método inductivo, pues se partirá de temas generales, como los son política tributaria y crecimiento económico, para ir a lo particular, que el caso de la presente investigación es el análisis de los efectos de la inestabilidad tributaria en la renta de personas naturales y su incidencia en el crecimiento económico en Colombia a partir de la Ley 1819 de 2016 hasta la Ley 2010 de 2019.

Pese a que la monografía desarrollada es de enfoque cualitativo, se considera como población a toda persona o base de datos que permita obtener información sobre los temas en estudio y como muestra a los 17.175 artículos encontrados en la búsqueda avanzada, inicialmente elaborada para determinar el estado del arte, como muestra se utilizarán los artículos que mayor relevancia tengan con los propósitos de la presente investigación.

## **6. Identificación de los principales cambios en renta de personas naturales, presentados por la ley 18191 de 2016, ley 1943 de 2018 y ley 2010 de 2019.**

**6.1. Ley 1819 de 2016:** La Ley 1819 de 2016 fue aprobada con aplicación desde el primero de enero de 2017; sin embargo es necesario recordar en la Ley 1607 de 2012 se introdujeron cambios importantes al sistema de tributación de las personas naturales al modificarse el criterio de residencia y de nacionalidad para la determinación del impuesto de renta y de ganancia ocasional y estableció un sistema de tributación de los residentes con base en una clasificación de las personas, sin tener en cuenta las rentas que percibían.

Es así como se estableció un régimen de tres categorías tributarias: 1) Empleados, 2) Trabajadores por cuenta propia y 3) Demás personas naturales;

A su vez, se contaba con tres sistemas de depuración del impuesto: el sistema ordinario o general, el IMAN como un sistema mínimo de determinación del impuesto y el IMAS como un sistema alternativo para algunos empleados y para los trabajadores por cuenta propia.

Sin embargo, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, conformada por el gobierno nacional el 25 de febrero de 2015, evaluó el sistema de tributación de personas naturales, concluyendo que el recaudo del impuesto de renta de personas naturales era supremamente bajo, consideró que era menor al 1% del PIB y que representaba solamente el 15% del impuesto total sobre la renta recaudado, con unas tarifas promedio para asalariados del 12,4% y del 24,3% para los contribuyentes de mayores ingresos, esto debido a:

- El ingreso base a partir del cual las personas naturales tributaban era muy elevado, por lo que más del 80% de la población activa en el sector formal se ubicaba exento de la tarifa ordinaria anual.

- Las personas no tributaban en función de su capacidad, por la existencia de beneficios accesibles en los segmentos de mayores ingresos, al no gravarse los dividendos y privilegiarse el ahorro financiero.
- En las rentas laborales se consideraron excesivos los gastos de salud y educación y el doble beneficio que pesa sobre las pensiones que se deduce en la fase de acumulación y que se exoneran de tributo cuando se reciben.

La Comisión consideró que el impuesto carecía de progresividad, contribuía poco a la distribución del ingreso, era difícil de administrar por la multiplicidad de sistemas y el nuevo sistema previsto en la Ley 1607 de 2012 generaba arbitrajes que afectaban el recaudo.

Ver informe de la comisión en (<https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/LIBAgosto2016Comision.pdf>)

Ahora bien, la Ley 1819 de 2016 modificó el Art. 330 del Estatuto Tributario y es así que a partir del 1° de enero de 2017, introduce cambios sustanciales en la tributación de las rentas de las personas naturales residentes en el país al derogar el sistema basado en la clasificación de las personas según lo expuesto anteriormente, estableciendo un nuevo régimen que grava por tipos de rentas:

- las rentas de trabajo,
- las rentas de pensiones,
- las rentas de capital,
- las rentas no laborales y
- las rentas por dividendos y participaciones.

Las rentas de las personas naturales residentes se van a depurar en estas cinco cédulas independientes, por lo que los ingresos no constitutivos de renta, costos, gastos, deducciones, rentas

exentas y beneficios tributarios no podrán reconocerse simultáneamente en más de una cédula, es decir, no se podrá generar doble beneficio y para ciertas cédulas se establece una nueva limitación para la aplicación de las deducciones y rentas exentas.

Con este sistema cédular se separan las rentas de trabajo de las otras rentas, y la cédula especial de dividendos se someterán a tablas diferentes progresivas de impuestos así:

**Gráfico 1: Rentas cedulares año gravable 2017**

Cédula	Tarifa	Base	Limitación renta exenta y deducciones
Rentas de trabajo	0%; 19%; 28% y 33%	A partir de 1.091 UVT	40% de los ingresos netos sin exceder de 5.040 UVT anual.
Rentas de pensiones			100% de los ingresos sin exceder de 1000 UVT mensuales.
Renta de capital	0%; 10%; 20%, 33% y 35%	A partir de 601 UVT	10% de la renta líquida cédular sin exceder de 1.000 UVT mensuales.
Rentas no laborales			10% de la renta líquida cédular in exceder de 1.000 UVT mensuales.
Dividendos	0%; 5% y 10%	a partir de 601 UVT	

*Ilustración 1. Rentas cedulares año gravable 2017*

Fuente: Elaboración propia

**6.1.1. Rentas de trabajo:** De acuerdo al Art. 103 de Estatuto tributario, se consideran rentas exclusivas de trabajo las obtenidas por personas naturales por conceptos de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, emolumentos eclesiásticos, compensaciones recibidas por trabajo asociado cooperativas y en general, las compensaciones por servicios personales.

La renta líquida cédular se determina siguiendo la depuración de las rentas de trabajo, pero adicionalmente, la ley trajo la limitación que la suma de las deducciones y las rentas exentas no pueden exceder el 40% de los ingresos netos y tienen un tope máximo anual de 5.040 UVT.

**Gráfico 2: Depuración renta de trabajo**

<b>Ingresos</b>	Salarios, comisiones, prestaciones, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos y compensaciones por servicios personales	
<b>Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional</b>	(-) Aporte obligatorio de salud	
	(-) Aporte a fondo de solidaridad pensional	
	(-) Aportes fondos obligatorios de pensión	
<b>Deducciones</b>	<b>No pueden superar el 40% del ingreso neto</b>	(-) Pagos por salud limitado a 16 UVT mensuales
		(-) Interés vivienda limitado a 1.200 UVT anuales
		(-) Dependientes hasta el 10 % de los ingresos brutos limitado a 32 UVT mensuales
		(-) GMF (50 % del valor del certificado bancario)
<b>Rentas exentas</b>	<b>No pueden superar el 40% del ingreso neto</b>	(-) Cesantías y demás rentas exentas
		(-) Aportes a fondos voluntarios y AFC 30% de los ingresos, limitada a 3.800 UVT (sin incluir aportes obligatorios)
		(-) 25% laboral sobre los ingresos menos todos los beneficios y limitada a 240 UVT mensuales
<b>(=)</b>	<b>Renta líquida cedular</b>	
<b>(*)</b>	Tarifa según la tabla	
<b>(=)</b>	<b>Impuesto a cargo</b>	

*Ilustración 2.* Depuración renta de trabajo  
Fuente: Elaboración propia

La ley 1819 de 2016 trajo una modificación importante en su Art. 13 que adiciona el Art. 55 del Estatuto Tributario donde se señala que “los retiros, parciales o totales, de las cotizaciones voluntarias de los afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad para fines distintos a la obtención de una mayor pensión o un retiro anticipado constituirán renta gravada en el año en que sean retirados y que será

responsabilidad de la respectiva sociedad administradora efectuar la retención en la fuente a la tarifa del 15% al momento del retiro”.

Para entender este cambio importante, es necesario recordar cómo quedó establecido el régimen pensional a partir de la ley 100 de 1993. En Colombia existen dos regímenes pensionales:

- Régimen de Prima Media –RPM- manejado por Colpensiones
- Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad –RAIS- manejado por los fondos privados

Quienes se encuentren aportando al RAIS a través de los fondos privados, lo hacen a través de sus aportes obligatorios y son destinados a una cuenta individual de ahorro; sin embargo, tienen la opción de realizar aportes voluntarios con el fin de aumentar ese ahorro.

Estos aportes voluntarios pueden ser retirados si el saldo de la cuenta individual de ahorro garantiza una renta vitalicia del 110% de la pensión mínima legal vigente (1 SMMLV).

Cuando una persona realiza un retiro parcial del aporte voluntario, las AFP generarán la retención en la fuente del 15% pues el propósito para el cual fue constituido el ahorro no se cumplió ya que los fondos fueron destinados con la intención de incrementar la renta vitalicia.

Ahora bien, en cuanto a la limitación del 40% según el Gráfico No. 2, la suma de las deducciones y las rentas exentas no podrán exceder del 40% del resultado de restarle a los ingresos brutos los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional.

Lo que hace esta limitación del 40% es ampliar la base gravable sujeta al impuesto castigando el ahorro que realizan los trabajadores mediante los aportes voluntarios de pensión y cuentas AFC, puesto que si se realizan aportes hasta el máximo que la ley le permite, es decir el 30% o hasta 3.800 UVT, con

esta limitación es muy factible que no se pueda descontar la totalidad de dichos aportes de la base sometida al impuesto.

**6.1.2. Rentas de pensiones:** Hace parte las rentas provenientes de las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, así como aquellas provenientes de indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.

Para establecer la renta líquida de esta cédula, del total de ingresos brutos se restan los ingresos no constitutivos de renta (aportes obligatorios al sistema de seguridad social en salud y el aporte al fondo de solidaridad pensional) y las rentas exentas, teniendo en cuenta los límites previstos en el Estatuto Tributario.

Para esta cédula se mantiene el beneficio que las sumas percibidas por pensiones que no excedan de 1.000 UVT mensuales se consideran exentas del impuesto. Hay que aclarar que en esta cédula se incluyen los ingresos por pensiones obtenidos en el exterior, pero éstas no tienen el beneficio de la renta exenta porque se considera que no cumplen los requisitos del párrafo 3 del Art. 206 del Estatuto Tributario.

**6.1.3. Rentas de capital:** En esta cédula hacer parte las rentas pasivas obtenidas por concepto de intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías y explotación de la propiedad intelectual.

La depuración de esta cédula es diferente a las anteriores:

### Gráfico 3: Rentas de Capital

<b>Ingresos brutos</b>	Intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías
<b>Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia</b>	(-) Aporte obligatorio de salud (-) Aporte a fondo de solidaridad pensional (-) Aporte obligatorio pensión (-) Componente inflacionario de los rendimientos financieros
<b>Costos y deducciones</b>	(-) Costos y gastos procedentes y debidamente soportados
<b>Rentas exentas y deducciones</b>	Rentas exentas y deducciones imputables a la cédula. Sin exceder el 10 % del ingreso (-) costos y gastos procedentes y sin superar 1.000 UVT
=	<b>Renta líquida</b>
(-)	Pérdidas imputables
=	<b>Renta líquida cedular</b>
*	Tarifa según tabla
=	<b>Impuesto a cargo</b>

Ilustración 3. *Rentas de Capital*

Fuente: Elaboración propia

Como ya se ha mencionado, la ley 1819 de 2016 se caracteriza por la limitación de deducciones en las rentas cedulares; el Art. 339 del Estatuto Tributario señala que todas las rentas exentas y las deducciones imputables a la cédula de capital no pueden exceder el 10% del resultado de restar a los ingresos los costos y deducciones, y en todo caso no podrán superar 1.000 UVT.

Es de aclarar, que las deducciones limitadas son aquellas que no guardan relación de causalidad con la actividad, pero que son procedentes como gasto fiscal para la generalidad de los contribuyentes, como lo es el 50% del GMF y la deducción de intereses sobre préstamos para la adquisición de vivienda.

**6.1.4 Rentas no laborales:** En esta cédula van todos los ingresos que no se clasifiquen en ninguna de las cédulas anteriores, como las actividades comerciales y las de servicios que no califican en las cédulas de rentas de trabajo y de capital, y expresamente se señalan como pertenecientes a esta categoría las rentas provenientes de honorarios percibidos por las personas naturales que presten servicios y que contraten o vinculen por al menos noventa (90) días continuos o discontinuos, dos (2) o más trabajadores

o contratistas asociados a la actividad. En este caso, ningún ingreso por honorario podrá ser incluido en la cédula de rentas de trabajo.

Para establecer la renta líquida, del valor total de los ingresos se restarán los ingresos no constitutivos de renta, los costos y gastos procedentes debidamente soportados y podrán restarse todas las rentas exentas y deducciones imputables a las rentas no laborales.

Esta cédula también tiene la limitación a las rentas exentas y las deducciones al diez por ciento 10% del resultado de restar a los ingresos brutos los costos y deducciones, las cuales en todo caso no podrán superar la cifra de 1.000 UVT.

**6.1.5. Rentas de dividendos y participaciones:** La ley 1819 modificó el tratamiento de los dividendos y creó esta cédula para gravar los dividendos y participaciones percibidas por socios, accionistas, comuneros, asociados, suscriptores o similares, tanto de sociedades y entidades nacionales como de entidades extranjeras.

Esta cédula clasifica los dividendos y participaciones en:

- Dividendos que han pagado impuesto en cabeza de sociedades nacionales de acuerdo con lo expuesto en el Art. 49 del Estatuto Tributario
- Dividendos que no tributaron en la sociedad junto con los dividendos provenientes de entidades extranjeras.

**Gráfico 4: Renta por Dividendos**

	<b>Base UVT</b>	<b>Tarifa</b>	<b>Impuesto</b>
Dividendos y participaciones que pagaron impuesto en cabeza de la sociedad según el cálculo establecido en el numeral 3° del artículo 48 del Estatuto Tributario	0 a 600	0%	0
	600 a 1.000	5%	Dividendos (-) 600 UVT * 5 %

	Más de 1000.	10%	Dividendos (-) 1.000 UVT * 10 % + 20 UVT
Dividendos y participaciones que no pagaron impuesto en cabeza de la sociedad que los distribuye y los provenientes de entidades extranjeras	35 % más la tarifa de la tabla prevista para dividendos sobre el saldo una vez descontado este impuesto		

*Ilustración 4.* Renta por dividendos  
Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al gráfico 4, en la renta por dividendos no se establecen ingresos no gravados ni costos y deducciones, con lo cual algunas erogaciones que podrían tener relación de causalidad con esta renta como, por ejemplo las comisiones, no serían procedentes, gravando el ingreso bruto recibido.

Cabe recordar que, según lo señalado en el régimen de transición, este impuesto solo será aplicable a los dividendos que se repartan con cargo a utilidades generadas del año 2017 en adelante.

Así mismo, hay que tener en cuenta que la Ley 1819 de 2016 trajo cambios significativos en el tema de las rentas por dividendos: antes de esta ley, los dividendos venían sólo de las utilidades, a partir de la Ley 1819 de 2016 pueden venir de todas las cuentas del patrimonio, excepto del capital y de la prima en colocación de acciones. El efecto es que, por ejemplo, en la liquidación de una sociedad lo recibido por valorización constituye renta, antes tenía tratamiento de ganancia ocasional.

Otro cambio importante, es que antes de la ley 1819 de 2016, los dividendos eran distribuciones de sociedades, ahora pueden ser distribuciones de personas naturales no residentes que tengan establecimiento permanente en Colombia.

Entonces, según el Art. 886 del Estatuto Tributario, adicionado por el Art. 139 de la Ley 1819 de 2016, “los ingresos de dividendos provenientes del exterior pueden ser reales o presuntos. Los primeros

son repartidos directamente por las compañías o entidades extranjeras, y los segundos son los provenientes de entidades controladas del exterior, que obtienen ingresos pasivos, los cuales se entienden realizados por los residentes fiscales colombianos contribuyentes del impuesto de renta y complementarios”

Los dividendos recibidos por persona naturales se deben analizar si son residentes o no residentes. Si son personas naturales residentes, quedan comprendidas las sucesiones ilíquidas de causantes que eran residentes en el momento de su muerte. Si son personas naturales no residentes, quedan comprendidas las sucesiones ilíquidas de causantes que no eran residentes en el momento de su muerte – cambio importante a tener en cuenta -

- a. Dividendos de personas naturales residentes: constituyen ingresos en una cédula tributaria específica para dividendos, cuya tarifa está en el Art. 242 del Estatuto Tributario.
- b. Dividendos de personas naturales no residentes: Su tarifa del 5 %; pero si se trata de dividendos provenientes de utilidades que no fueron gravadas en la sociedad, el impuesto es del 35 %, más el 5 % ya dicho, sobre una base disminuida con el impuesto del 35 %. Esta acumulación de tarifas lleva a una tarifa del 38,25 %.

Para el caso de las personas jurídicas que no se abordará el tema en este documento, se precisa que también es necesario diferenciar si son recibidos por sociedades colombianas o si son recibidos por sociedades extranjeras ya que su tratamiento también es diferente.

**6.1.6. Renta presuntiva:** La determinación de la renta presuntiva fue modificada al pasar de un 3% a 3,5% del patrimonio líquido del año anterior y se derogó la aplicación del reajuste anual.

Para las personas naturales el Art. 333 del Estatuto Tributario señala que para establecer la renta líquida ordinaria que se compara contra la renta presuntiva, el contribuyente deberá sumar todas las rentas líquidas cedulares.

**6.2. Ley 1943 de 2018:** El 28 de diciembre de 2018 fue sancionada la Ley 1943 de 2018, por medio de la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio presupuestal general, esta ley pretendía balancear el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019, aumentar el crecimiento económico, avanzar en la progresividad, simplificar el sistema tributario y garantizar la sostenibilidad del país y pretendía ingresos por \$14 billones de pesos; no obstante, con las modificaciones que se efectuaron en el trámite legislativo, se estima un recaudo de cerca de \$7 billones.

Los temas centrales del texto aprobado por una parte contemplan la obtención de mayores recursos con la creación de nuevos impuestos al patrimonio y a los dividendos, una nueva normalización tributaria, las modificaciones a la estructura cedular del impuesto de las personas naturales y nuevas medidas de conciliación de procesos tributarios, un segundo paquete de medidas incluye disposiciones para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria destacándose la creación del nuevo tipo penal de evasión o defraudación fiscal y el gravamen a las ventas indirectas de activos colombianos, en tercer lugar encontramos medidas que pretenden la reactivación económica con la creación del régimen simple de tributación SIMPLE y nuevos incentivos tributarios para las mega inversiones, las rentas exentas de la economía naranja y las inversiones en el sector agrícola y las modificaciones al esquema de las ZOMAC; finalmente se efectúan importantes modificaciones al procedimiento tributario.

Para el caso de la renta de personas naturales, objeto de este estudio, la ley 1943 de 2018 modificó el sistema de rentas cedulares introducido por la ley 2819 de 2016, unificando una cédula general que

reúne las rentas de trabajo, rentas de capital y rentas no labores; es decir, pasamos de tener 5 cédulas a tener 3 cédulas:

- Cédula general: rentas de trabajo, rentas de capital y rentas no labores
- Cédula de pensiones
- Cédula para dividendos y participaciones

**Gráfico 5: Nueva tabla cédula general**

<b>Rentas de trabajo</b>	<b>Rentas de Capital</b>	<b>Rentas no laborales</b>
Salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos, compensaciones por trabajo asociado cooperativo y por servicios personales.	Intereses, rendimientos financieros, arrendamientos, regalías y explotación de la propiedad intelectual.	Todas las que no clasifiquen expresamente en ninguna otra cédula, salvo dividendos y ganancias ocasionales.
Renta líquida gravable		
Tabla progresiva del 0% al 39%		

*Ilustración 5.* Nueva tabla cédula general  
Fuente: Elaboración propia

Esta cédula general se depura de la siguiente manera:

(+)	Ingresos obtenidos por todo concepto con excepción de los dividendos y ganancias ocasionales.
(-)	Ingresos no constitutivos de renta imputables a cada ingreso.
=	<b>Renta bruta</b>
(-)	Rentas exentas y deducciones limitadas al 40% de la operación anterior, sin que exceda de 5.040 UVT.
(-)	Costos y gastos imputables a las rentas de capital y no laborales, que cumplan condiciones generales (Art. 107 E.T).
=	<b>Renta líquida gravable</b>

Adicionalmente, la cédula de pensiones y la cédula de dividendos y participaciones no son susceptibles de depuración alguna.

Se aclara igualmente, que para efecto de determinar la base gravable que se enfrentará a la correspondiente tarifa prevista en el artículo 241 del Estatuto Tributario, la Ley de Financiamiento determina que deben ser sumadas las rentas de trabajo, de capital, no laborales y de pensiones.

**6.2.1. Modificación de tarifas:** La ley 1943 de 2018 Aumenta la tarifa marginal máxima aplicable a las personas naturales residentes ya que se eliminan las tarifas específicas para la cédula laboral, pensiones, no laboral y de capital, para crear una única tabla tarifaria con rangos entre 1.090 UVT y 31.000 UVT que en adelante tendrán una tarifa marginal entre el 0% y el 39% respectivamente, mientras que bajo el régimen anterior la tarifa máxima era del 33% para rentas de trabajo y del 35% para rentas de capital y no laborales.

**6.2.2. Cesantías e intereses a las cesantías:** Antes de la ley 1943 de 2018, la realización de las cesantías y los intereses a las cesantías se entendía en el momento del retiro efectivo del pago, a partir del 1 de enero de 2019 se entiende realizado no solo en el momento del retiro efectivo del pago sino también al momento de la consignación en el respectivo fondo de cesantías o del reconocimiento por parte del empleador de las cesantías.

Sin embargo en este aparte, es necesario recordar que este tratamiento ya había sido indicado para el ejercicio 2018 a través del Decreto 2250 de 2017.

Continúa siendo renta exenta las cesantías e intereses de cesantías según lo establecido por el Art. 206 numeral 4, pero este beneficio se encuentra sujeto al límite general del 40% o 5.040 UVT.

**6.2.3. Aportes voluntarios a fondos de pensiones:** Será ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, de los aportes al régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), el cual ya se venía aplicando como tal según lo dispuesto en el Art. 1.2.1.12.9 del decreto único tributario.

Sin embargo, la Ley 1943 de 2018 no otorga este beneficio en forma ilimitada como aplicaba en el año 2018, sino que lo restringe hasta el 25% del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT y adicionalmente sujeta los retiros parciales o totales de estas cotizaciones voluntarias al RAIS para fines diferentes al de pensión, a una retención en la fuente del 35% al momento del retiro, por considerarlo renta líquida gravable.

**6.2.4. Renta Presuntiva:** La base de la renta presuntiva debe ser comparada con la cédula general, la cual se compone únicamente de rentas de trabajo, de capital y no laborales, lo cual podría incrementar la posibilidad de tributar sobre la base de renta presuntiva.

El Art 118 del ET que fue modificado con el art 78 de la ley 1943 de 2018, establece que la renta presuntiva, en los años gravables 2019 y 2020 se calculará con el 1.5% sobre el patrimonio líquido fiscal del años anterior, y que para el año 2021 el cálculo de la renta presuntiva desaparecerá.

**6.2.5. Impuesto al patrimonio a personas naturales:** Se crea un impuesto extraordinario así denominado por 3 años (2019-2021) a cargo de personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades extranjeras que no tributan en el país y poseen bienes en Colombia. Este impuesto no aplica a personas jurídicas colombianas.

- Hecho generador: Posesión de patrimonio líquido a enero 1 de 2019, cuyo valor sea igual o superior a \$5.000 millones de pesos. No se puede detraer de la base gravable las acciones en sociedades Colombianas.
- La tarifa es del 1% por cada año. No es deducible del impuesto de renta.

- Es posible excluir las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación para las personas naturales (\$ 463 millones de pesos aproximadamente 2019).
- Conviene recordar que antes de esta ley, este impuesto llamado a la riqueza operó para patrimonios líquidos superiores a \$ 1.000 millones, con tarifa máxima del 1,5% y estuvo vigente de 2015 hasta 2018.

**6.2.6. Precio de venta de activos fijos y prestación de servicios:** Con la entrada en vigencia de la ley 1943 de 2018 se establecen nuevas pautas especiales sobre el precio de venta que se aceptara fiscalmente en relación con la venta de activos fijos y la prestación de servicios. El precio de venta debe ser el precio comercial promedio, no se puede apartar en un 15% anteriormente se permitía hasta un 25%.

Para el caso de venta de bienes raíces, se exige que el precio de venta esté consultado en las listas de precios y bases de datos o cualquier otro mecanismo para determinar su valor comercial. Además en el valor de la escritura debe aparecer declarado bajo la gravedad de juramento que el precio es real y no ha sido objeto de pactos privados donde se establezca un valor diferente. En el caso de que dicha afirmación no se haga, se multiplicará por 4 las bases gravables para los impuestos de renta, de ganancia ocasional, de registro y de los derechos notariales.

Se debe tener presente que para la aceptación del costo fiscal de un bien raíz comprado que en el futuro vaya a ser enajenado, es obligatorio que todo el valor de la compra se haya realizado a través de entidades financieras.

Para el caso de venta de acciones y aportes en sociedades que no coticen en bolsa, y adicional a lo ya comentado, se establece que el precio de venta no puede ser inferior al valor intrínseco contable incrementado en un 30%, antes era permitido en un 15%.

**6.2.7. Impuestos que pueden ser tratados como gastos deducibles:** El art 115 del ET modificado con El Art. 76 de la ley 1943, en el caso de las personas naturales obligadas a llevar contabilidad, permite tratar como gasto deducible todos los impuestos nacionales y territoriales exceptuando el de renta, el de patrimonio y el de normalización tributaria. Con esto se elimina la restricción de que solo se podía tratar como gasto deducible los impuestos de industria y comercio, predial y GMF. Para el caso del impuesto de Industria y Comercio, el impuesto deberá estar cancelado y durante los años 2019 y 2021 lo restara como un descuento tributario pero solo por el 50%, y a partir del 2022 lo podrá restar como un descuento tributario por el 100% del valor de dicho impuesto.

**6.2.8. Mega inversiones:** Para el caso de las mega inversiones que se realicen entre los años 2019 y 2023, tanto para personas naturales residentes o no residentes como para persona jurídicas nacionales o extranjeras, si invierten como mínimo 30.000.000 UVT, en cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, y generan como mínimo 250 nuevos empleos directos, gozaran durante 20 años de un esquema de tributación en el cual podrán depreciar sus activos en un plazo mínimo de 2 años, siempre utilizaran la tarifa fija del 27% y no calcular renta presuntiva. Además, si las operaciones las realiza una sociedad nacional, entonces sus socios y accionistas tributarán con el 27% solo sobre los dividendos gravados que les reparta dicha sociedad. Para garantizar la estabilidad de este esquema de tributación, el inversionista podrá firmar con mincomercio un contrato de estabilidad tributaria en el cual debe pagar una prima de 0.75% del valor invertido.

**6.2.9. Nuevos tipos de ingresos en Colombia:** La ley 1943 trae nuevos tipos de ingresos obtenidos en Colombia pero que a partir del año 2019 serán considerados como ingresos que no son de fuente nacional, por lo tanto por estos ingresos no se tendrán que declarar al gobierno nacional y tampoco se deben practicar retenciones. Entre ellos se encuentran; 1 Intereses que se paguen por créditos de corto plazo, aquellos que no superen 6 meses, obtenidos en el exterior por servicios prestados desde el exterior. 2 Todos los dividendos que una CHC Colombiana le entrega a socios o personas jurídicas en el exterior o

persona natural no residentes. 3 Las utilidades que los socios personas jurídicas extranjeras y personas naturales no residentes obtengan de vender las acciones o cuotas que poseían en una CHC Colombiana, siempre que no estén ubicados en jurisdicciones no cooperantes y solo hasta la parte que las utilidades que la CHC tenían acumuladas en su contabilidad y que le pertenecían técnicamente a dichos socios.

**6.2.10. Componente inflacionario para no obligados a llevar contabilidad:** A partir del año 2019 las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad ya no podrán seguir beneficiándose de restar a sus ingresos por intereses obtenidos en entidades financieras el valor del ingreso no gravado por componente inflacionario, de igual forma, estas mismas personas naturales ya no tendrán que rechazar como gasto no deducible la parte de sus gastos por intereses pagados a entidades financieras y que correspondía al componente inflacionario que para el 2017 fueron 20,21% para intereses de moneda nacional y 59.80% para intereses de moneda extranjera.

**6.2.11. Renta exenta de salarios de jueces y fiscales:** Con los artículos 24 y 122 de la ley 1943 de 2018, se destaca que deja de ser renta exenta, por conceptos de gastos de representación, el 50 % de los salarios de los jueces y fiscales. Adicional a los valores mencionados en las nuevas versiones de los numerales 6 a 9 se podrán restar como renta exenta sin someterlos al límite del art 336 del ET.

**6.2.12. Tratamiento de las indemnizaciones por seguros de vida:** Se establece que las indemnizaciones por seguros de vida ahora serán tratadas como ganancia ocasional que hasta el 2018 eran tratadas como renta ordinarias 100% exentas. Sin embargo, de esta ganancia ocasional se podrá restar 12.500 UVT como ganancia exenta. El resto tributa con la tarifa del 10%.

**6.2.13. Personas naturales con rentas hoteleras que eran exentas:** El literal “e” del párrafo 5 del art 240 del ET, fue modificado con el art 80 de la ley 1943 de 2018, se establece que las personas naturales que reciban rentas hoteleras que eran exentas para el momento en que se construyó el hotel, podrán seguir restando estas rentas como exentas, por los años en que se daba el respectivo beneficio al

hotel ( ver antiguos numerales 3 y 4 del art 207'2 del ET que fueron derogados con ley 1819 de 2016) y sin que dicha renta exenta se tenga que someter al límite del art 336 del ET.

Ahora bien, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1943 de 2018 o Ley de Financiamiento pero con efecto diferido, es decir, la ley se siguió aplicando hasta diciembre 31 de 2019, razón por la cual el gobierno nacional radicó un nuevo proyecto el cual fue aprobado bajo la Ley 2010 de 2019 o Ley de Crecimiento.

Sin embargo, ¿qué sucede con el año 2019?, pues las declaraciones de renta que se presentan por el año gravable 2019 en el año 2020 se registrarán por la Ley 1943 de 2018 o ley de financiamiento, esto gracias a la inexecutable diferida para todo el tema sustantivo, en cuanto al contenido procedimental se registrarán por la ley 2010 de 2019.

**6.3. Ley 2010 de 2019:** Dada la declaración de inexecutable de la Ley 1943 de 2018, en su lugar se promulgó la ley 2010 de 2019 ó Ley de Crecimiento Económico, cuyos cambios en renta de personas naturales se detallan a continuación:

Renta exenta: reincorpora como rentas exentas los gastos de representación de los Magistrados de Tribunales y sus Fiscales en un porcentaje equivalente al 50% de su salario y, para los Jueces de la República en un porcentaje equivalente al 25%.

Componente inflacionario de los rendimientos financieros: vuelven a tener el tratamiento de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, por ser declarada de manera expresa la reviviscencia de los artículos 38, 39, 40, 40-1, 41, 81, 81-1 y 118 del Estatuto Tributario.

Renta líquida gravable: se pueden deducir los costos y los gastos de rentas de trabajo provenientes de honorarios o compensaciones por servicios personales, en desarrollo de una actividad profesional

independiente. Los contribuyentes pueden optar entre restar los costos y gastos procedentes o la renta exenta correspondiente al 25% valor total de los pagos laborales, limitada mensualmente a 240 UVT.

Retención en la Fuente: se modifican los primeros tres rangos en UVT para la aplicación de retención en la fuente a los pagos gravables efectuados a personas naturales o jurídicas originados en la relación laboral, sin modificación alguna en sus tarifas, así: primer rango, de 0 UVT a 95 UVT (antes 87 UVT); segundo rango, de 95 UVT a 150 UVT (antes 145 UVT) y; de 150 UVT a 360 UVT (antes 335 UVT).

Otras: Se adiciona como renta exenta la prima especial y la prima de costo de vida de los servidores públicos de las plantas en el exterior que, aunque presten sus servicios fuera de Colombia, sean residentes fiscales en el país.

Dividendos; Tarifas de dividendos: Se igualan las tarifas del impuesto sobre la renta a título de dividendos y participaciones aplicables para personas naturales residentes y, personas naturales no residentes, así como sociedades y entidades extranjeras, así:

Personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes: reduce la tarifa del 15% al 10% y se mantiene el umbral para la procedencia de la aplicación de este gravamen, es decir: desde el 0 UVT hasta 300 UVT le aplica una tarifa del 0% y; de 300 UVT en adelante le aplica una tarifa del 10%.

Sociedades y entidades extranjeras o personas naturales no residentes: incrementa la tarifa del 7,5% al 10%.

## **7. Consecuencias en el crecimiento económico colombiano a través de los cambios normativos de las reformas tributarias en la renta de personas naturales.**

Después de analizar los principales cambios en renta de personas naturales, introducidos por la ley 1819 de 2016, ley 1943 de 2018 y ley 2010 de 2019, se puede inferir que la política fiscal en Colombia depende del gobierno de turno, nunca se ha tenido una planeación en el largo plazo, lo cual genera un alto grado de inestabilidad tributaria que conlleva, entre otras, a fugas de capital, evasión, elusión e informalidad.

Tal como lo plantea la OCDE en sus comentarios sobre la Ley de Financiamiento, el sistema tributario colombiano plantea barreras significativas para la inversión y no distribuye la carga tributaria de manera justa. A pesar de las recientes mejoras, el sistema hace poco para reducir la alta desigualdad de ingresos. La combinación de impuestos es desequilibrada, con una elevada presión fiscal sobre las empresas formales. El sistema tributario no fomenta la inversión, el espíritu empresarial y la formalización.

Cumplir con la regla fiscal sin recortes de gastos requiere más ingresos. Los ingresos fiscales han aumentado, pero siguen siendo bajos en comparación internacional, mientras que, al mismo tiempo, las necesidades de gasto social están aumentando. Para cumplir con la regla fiscal, sin grandes recortes en el gasto, el gobierno tendrá que empezar a recaudar más ingresos fiscales.

OECD (2017). OECD Economic Survey of Colombia 2017. Paris: OECD.

Ahora bien, para determinar si todos estos cambios normativos inciden positiva o negativamente en el crecimiento económico del país, es necesario analizar cifras.

**7.1. Recaudo de impuestos:** Para el año 2017 con la entrada en vigencia de la ley 1819 de 2016, la meta del gobierno era recaudar \$142 billones a través de impuestos; sin embargo, de acuerdo a cifras

DIAN, el recaudo del año 2017 fue de \$129.9 billones, pese a que creció en un 7.4% con respecto al año anterior, no se logró cumplir el objetivo propuesto.

La mayor contribución del recaudo correspondió al IVA que con el incremento de su tarifa general hasta el 19%, le representó a la Dian ingresos por \$31,9 billones. Dicho registro significa un incremento de 24% con respecto a los \$25,7 billones reportados en el año anterior. Por su parte, el impuesto de renta y complementarios registro incrementó en 39,8% y alcanzó los \$15,2 billones, cifra menor a la esperada realmente.

Revista dinero: <https://www.dinero.com/economia/articulo/recaudo-de-impuestos-en-2017-no-alcanzo-la-meta/253783>

Así mismo, en el año 2018 recaudo de impuestos neto tampoco sobrepasó las metas fiscales esperadas. La cifra neta estuvo \$10 billones por debajo del recaudo bruto y creció mucho menos. El recaudo de impuestos neto de 2018 fue de \$134,6 billones, un 3,6 por ciento más que los \$129,9 recaudados en 2017.

El recaudo por IVA aumentó el 8,2 por ciento al pasar de \$31,9 billones en 2017 a \$34,5 billones en 2018, mientras que el impuesto de renta se disparó un 16,8 por ciento pasando de \$15,2 billones en 2017 a \$17,8 billones.

El incremento en IVA se debió al efecto de la aplicación de la tarifa general de 19 por ciento, mientras que en Renta el incremento estuvo está asociado al mejor del sector petrolero.

Revista dinero: <https://www.dinero.com/economia/articulo/meta-de-recaudo-de-impuestos-no-se-cumplio-en-2018/265972>.

Ahora, para el año 2019 la Dian lo cerró con un cumplimiento en su meta de recaudo del 100,6%.

De acuerdo con la entidad, el recaudo bruto acumulado en impuestos administrados fue de \$157,87 billones, representando un crecimiento de 9,3% en relación con lo logrado en 2018.

De estos tributos se destaca, en primer lugar, el comportamiento del recaudo por Retención en la Fuente a título de Renta, que alcanzó la cifra de \$52,74 billones mostrando un incremento de 4,9% en comparación con 2018, año en el que se lograron \$50,27 billones, una contribución de 1,7% a la variación y una participación respecto al total recaudado de 33.4%.

Se ubicó en segundo lugar el recaudo por IVA con una suma de \$37,08 billones, lo que representa un crecimiento de 7.6% con respecto al 2018, en el que se alcanzó la cifra de \$34,48 billones, indicando una contribución a la variación de 1.8%.

Revista portafolio: <https://www.portafolio.co/economia/recaudo-de-impuestos-tuvo-un-crecimiento-de-9-3-en-2019-537086>

Ahora bien, para tener otro panorama del recaudo en Colombia, se toma el informe Dian para los últimos 10 años con los impuestos que más representan recaudo para la nación:

**Gráfico 6: Ingresos Tributarios administrados por la Dian 2010-2019**

	RENTA CUOTAS	RETENCION EN LA FUENTE A TÍTULO DE RENTA	IVA	TIMBRE NACIONAL	G.M.F.	PATRIMONIO	RIQUEZA	IMPUESTO AL CONSUMO <sup>4</sup>	IMPUESTO GASOLINA Y ACPM	IMPUESTO AL CARBONO <sup>5</sup>	CREE (declaración y retención)	ACTIVIDAD EXTERNA
2010	9.419.571	18.695.875	21.664.560	357.159	3.224.922	2.235.367	0	0	0	0	0	14.562.873
2011	12.532.261	22.287.811	25.106.967	123.923	5.069.606	4.447.798	0	0	0	0	0	16.939.565
2012	21.996.893	23.732.148	26.544.725	58.973	5.468.351	4.391.723	0	0	0	0	0	16.992.007
2013	20.981.535	25.377.769	25.266.408	59.711	5.897.755	4.456.463	0	1.257.209	2.736.574	0	2.959.828	16.306.389
2014	11.981.405	27.458.420	28.313.654	72.429	6.452.653	4.361.211	0	1.744.718	2.980.883	0	12.918.493	17.994.841
2015	10.691.838	30.690.570	29.598.672	105.729	6.741.442	0	5.544.789	1.824.553	3.418.956	0	14.538.932	20.503.603
2016	10.873.932	32.620.193	30.686.589	106.191	7.080.818	0	5.065.902	1.844.428	3.747.952	0	15.116.723	19.568.635
2017	15.071.135	41.583.513	37.516.564	79.662	7.300.662	0	3.975.484	2.107.892	1.619.472	476.862	5.162.352	21.414.442
2018	17.793.464	50.267.444	40.856.078	79.870	7.703.515	0	469.733	2.214.402	1.517.546	294.073	155.935	23.071.889
2019	18.229.132	52.836.627	44.239.491	85.770	8.670.910	852.628	72.551	2.412.341	1.623.254	451.046	111.904	26.290.795
2020	5.364.470	19.006.786	15.682.564	24.158	2.632.192	16.200	9.355	795.847	479.044	109.565	19.933	6.678.723

*Ilustración 6.* Ingresos tributarios administrados por la Dian 2010-2019

Fuente. Dian / [www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx](http://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx)

En el primer semestre del año 2020 la Dian prevé que la meta de contribuciones al fisco nacional puede tocar los \$160 billones, analizando el gráfico 6, en los últimos años ha mejorado el recaudo de impuestos principalmente en Renta e IVA, pero esto es gracias a una sumatoria de muchas circunstancias que vienen de años atrás, como la formalización empresarial creciente, la digitalización de muchos procesos y los diferentes programas de fiscalización donde se han recuperado gruesas sumas de dinero, es decir, el aumento del recaudo no sólo se debe al aumento de bases gravables y nuevos contribuyentes.

Estos resultados en el recaudo deben ir acompañados de austeridad en el gasto público ya que no se ha logrado mitigar el impacto económico que la elusión tiene en la economía colombiana gracias a las lagunas jurídicas que existen en materia tributaria, así como la evasión tributaria de los contribuyentes, lo anterior se ve reflejado según las cifras expresadas por la Dian, la no declaración y pago de impuestos le representa de los 7 a los 50 billones de pesos anuales (2019), rubro que de lograrse recaudar efectivamente podría suplir hasta siete reformas tributarias.

También se deben revisar las exenciones y beneficios tributarios, tanto del impuesto de renta como del IVA, para eliminar las que no tengan sustento económico, las cuales se estima tienen un costo cercano a \$80 billones (8% del PIB).

Respecto a la eficiencia, Anif afirma que el sistema tributario de Colombia se caracteriza por su elevado costo para recaudar los impuestos. Actualmente, de los 13-14 puntos del PIB que se recaudan, cerca de dos (entre administrativos y costos de eficiencia) se destinan a su recaudo. Además, es un sistema complejo que impone altos costos a la actividad económica, reduciendo la inversión y el empleo. En efecto, el país ocupa la posición 99 entre 100 países en el Tax Complexity Index, lo que puede explicar, en gran parte, los altos niveles de evasión y elusión (dinero, 2020).

**7.2. Crecimiento económico:** En consecuencia con lo que se ha venido tratando en el presente documento, el Banco de la República, presentó un análisis de los impuestos analizando los aspectos macroeconómicos más importantes de la política fiscal en Colombia; si bien las recurrentes reformas tributarias buscaron recursos para atender la sostenibilidad fiscal, su alta frecuencia parece haber generado incertidumbre y desconfianza en las reglas de juego, que terminaron por afectar la inversión y el consumo privados en el corto plazo.

En el Gráfico 7 se muestran los impactos macroeconómicos de la incertidumbre sobre el impuesto a las rentas del capital. Los resultados indican que la incertidumbre sobre la política fiscal afecta de manera negativa el consumo y la inversión privados y el PIB en el corto plazo. Por otro lado, el salario real y las horas trabajadas resultan neutras, a pesar de que se reduce la inflación y la tasa de interés.

Gráfico 7: Impacto macroeconómico de la incertidumbre sobre los impuestos al capital

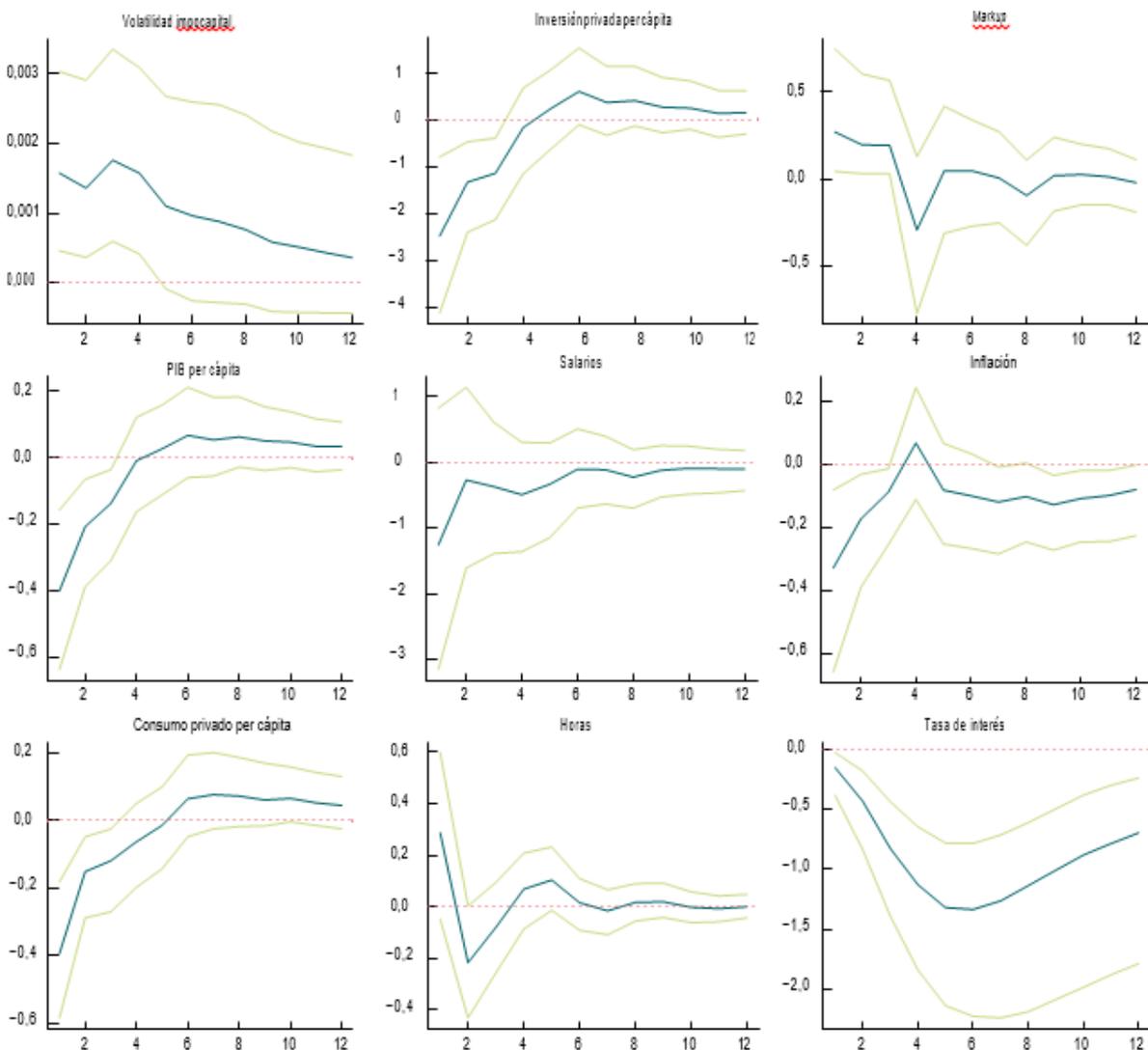


Ilustración 7. Impacto macroeconómico de la incertidumbre sobre los impuestos de capital

Fuente. Banco de la República / “La política fiscal y la estabilización macroeconómica en Colombia”, Ensayos sobre Política Económica (ESPE), núm. 90, abril, DOI: 10.32468/espe.90

Para el caso de estudio, un aumento de la incertidumbre (en 1 ds) sobre los impuestos al capital produce una caída contemporánea del 0,4% en el PIB per cápita, del 0,4% en el consumo privado y por

encima del 2% en la inversión privada. El markup aumenta 0,25% y la respuesta de los salarios reales y las horas trabajadas son estadísticamente no significativos. La inflación se reduce un 0,3% y la tasa de interés de política desciende un 0,2%; lo cual sugiere que la autoridad monetaria responde de manera consistente a las caídas de la inflación y la actividad económica. La incertidumbre fiscal se convierte en una fuente importante de inestabilidad del ciclo económico: esta es la conclusión más importante.

Lozano, I.; Arias, F.; Bejarano, J.; González, A.; Granger, C.; Hamann, F.; Hernández, Y.; Julio, J.; López, M.; Méndez, J.; Ramos, J.; Rincón, H.; Rodríguez, D.; Toro, J.; Zárate, H. (2019).

El hecho de que la inversión sea el principal canal de reducción del PIB es coherente con la literatura que estudia los impactos macro de la incertidumbre (Bloom, 2009; Fernández et al., 2015; Born y Pfeifer, 2017). Aunque para Colombia la literatura sobre el tema es escasa, se resalta el trabajo de Posada (2010), quien analiza empíricamente la relación entre la incertidumbre macroeconómica y la inversión real agregada. Sus resultados sugieren que la incertidumbre ejerce un efecto negativo y significativo sobre la tasa de crecimiento de la inversión, al igual que lo encontrado previamente por Partow (1996) y Ma (1998).

La implicación de política más relevante que se desprende de este estudio realizado por el Banco de la República es que el Gobierno y el Congreso deben tener en cuenta que los recurrentes cambios normativos en materia tributaria, terminan generando incertidumbre en los mercados, con importantes costos sobre la actividad económica y la estabilidad macroeconómica.

Por otro lado, según Soler, 2020, una de las equivocaciones de la Ley 1943 de 2018 consistió en que no se apoyó en estudios y estadísticas que den cuenta de la realidad económica. En el artículo 235-3 los incentivos en el impuesto a la renta y complementarios se dirigieron a las megainversiones que generen por lo menos 250 empleos.

La Ley 1943 de 2018 no aumentó el nivel de empleo, y, por el contrario, al cabo de un año elevó la desocupación. A finales de 2019 el DANE reportó una tasa de desempleo del 10,4 % en las 13 ciudades y áreas metropolitanas, que equivale a cerca de 2,5 millones de personas sin ocupación, con las consecuencias psicológicas, familiares, sociales y económicas de malestar e inconformidad.

Esto ocurre porque las mega corporaciones solo inciden en un 3 % en el empleo y además porque los excedentes nos los reinvierten, sino que los canalizan hacia 15 paraísos fiscales donde no pagan impuestos. Esta fuga de recursos le resta presupuesto público a la educación, la salud, el bienestar y el empleo.

Ahora bien, la ley 2010 de 2019 o Ley de Crecimiento, no canaliza los beneficios tributarios hacia los dos sistemas que vinculan más trabajadores, al determinar en el artículo 72 que los subsidios tributarios cubren a las empresas que generen al menos 400 nuevos empleos. En el artículo 85 quedan por fuera del beneficio de renta exenta las mipymes, al exigirles una inversión mínima en un periodo de seis años en propiedad, planta y equipo, lo cual es muy difícil de cumplir porque la mayoría trabaja con pequeños capitales y son intensivas en el uso de mano de obra.

Si bien se entiende que algunas reformas buscaban mejorar el sistema impositivo y atender la sostenibilidad fiscal, estas deben tener un carácter estructural y de largo plazo, y no ser motivadas solamente por razones fiscalistas, como han sido en su mayoría.

En consecuencia, un sistema tributario eficiente con reglas de juego claras y estables, y que atienda debidamente los gastos del Estado, también tiene importantes implicaciones para lograr una inflación baja y estable, y por consiguiente se motive la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

### **8. Sugerir recomendaciones en beneficio del crecimiento económico colombiano enfocado en la renta de personas naturales.**

Como se ha mencionado, la política impositiva en Colombia ha respondido principalmente a la necesidad de financiamiento del gasto, la eficiencia y progresividad del sistema y la sostenibilidad de la deuda. Algunos de los ajustes a los impuestos también se han orientado a la consecución de rentas para compensar la pérdida de eficacia de los recaudos, o los desajustes ocasionados por tributos transitorios, y los choques en los precios de las materias primas, principalmente del petróleo.

Mientras los organismos internacionales como la OCDE sugieren aumentar las tasas impositivas a las personas naturales y bajar las tasas de las empresas, como ocurre en la mayoría de países, el Banco de la República mediante su análisis sobre la política fiscal y la estabilización macroeconómica en Colombia (2019) sugiere hasta donde se podían aumentar los recaudos tributarios con base a estimaciones y en las curvas de Laffer, bajo este estudio se argumenta que los recaudos crecen con el aumento de las tarifas tributarias, pero crecen hasta un punto máximo a partir del cual los recaudos pueden caer si siguen aumentando las tarifas. Esto debido a la desincentivación frente a los impuestos y el deseo de invertir. El estudio arroja entonces que el gobierno dispone más de 5 puntos del producto como espacio para aumentar la carga sobre los factores de producción en el largo plazo, lográndose esto expandiendo la base gravable a nuevos contribuyentes, reduciendo o eliminando los beneficios impositivos, y mejorando la gestión de la administración de los impuestos.

Analizando los hallazgos del estudio de estas tres reformas se puede plantear que se han incrementado las tarifas de algunos impuestos, y adicional a esto las excepciones contempladas en estas incurren en un alto costo fiscal que, de ser eliminadas, podrían formar una mayor base de recaudo fiscal.

Otro punto a considerar es que si bien estas reformas planteadas en tan cortos lapsos de tiempo buscaron recursos para atender requerimientos de la sostenibilidad fiscal del país, la incertidumbre generada por estas sumadas a las coyunturas económicas que enfrentaba el país, terminaron por afectar la inversión y el consumo privado en el corto plazo, según lo establecido en este mismo estudio.

Por otro lado, pensar que aumentar las tarifas para las personas naturales cambia la participación entre jurídicas y naturales, el equipo investigador considera esto como un error de desconocimiento de cómo se mueve la economía local. El recaudo aumentaría con seguridad al eliminar las exenciones fiscales a las personas jurídicas como lo argumenta Soler en el apartado anterior.

Realmente lo que se necesita es mejorar la equidad dentro del mismo universo de las personas naturales, pues no siempre las que más ganan son las que más tributan; para esto es necesario tomar medidas en la relación Ingresos, base gravable y recaudo; es decir, a mayor ingreso neto, mayor base gravable (y con menos exenciones) redundaría en un mayor recaudo. De esta manera se contribuye no solo a mejorar la inequidad actual sino que se mejora el recaudo y con ello los indicadores de desempleo que tanto afectan la economía y el crecimiento del país.

Así mismo para que exista en el país una recaudación eficaz y eficiente referente a las personas naturales las recomendaciones finales son:

- Eliminar las exenciones que sólo benefician a las grandes corporaciones.

- Establecer un impuesto a las utilidades de las personas jurídicas por su tamaño de acuerdo al decreto 957 de 2019: Micro, pequeña, mediana agregando a las grandes corporaciones.
- Establecer un impuesto a los ingresos netos de las personas naturales, eliminando exenciones y deducciones fiscales.
- Desarrollar un modelo de tributación sostenible en el tiempo evitando así la inestabilidad a la que se ven enfrentados los colombianos actualmente.
- Generar, a partir del punto anterior, un sistema impositivo eficiente y estable que permita tener claridad sobre las reglas de juego a nivel impositivo.
- Mejorar la gestión de la administración de impuestos mediante diferentes planes o programas de fiscalización que han demostrado suficiente éxito.

### Referencias Bibliográficas

Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria. Informe Final Diciembre de 2015.

Congreso de la República. Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012.

Congreso de la Republica. Ley 1739 del 23 de diciembre de 2014.

Congreso de la República. Ley 100 del 23 de diciembre de 1993.

Acosta, L. J., Mejía, C. A., Montoya, J. E., López, J. C. (2012) ¿Han sido eficientes y exitosas las reformas tributarias en Colombia en el período 1990-2009? *Perfil de Coyuntura Económica*, (20); pp. 87-126.

Actualícese (2015). Autorretencion del cree. [En línea] Recuperado en noviembre de 2019, de <http://actualicese.com/actualidad/2016/01/07/autorretencion-del-cree-caracteristicas-y-plazos-2016/>.

Actualícese (2016). Definición tributos. [En línea] Recuperado en noviembre de 2019, de <http://actualicese.com/2014/04/08/definicion-tributos/>

Baker, S., Bloom, N. y Davis, S. (2015). *Measuring economic policy uncertainty*. Serie de Papeles de Trabajo NBER. Cambridge: National Bureau Of Economic Research.

Bloom, N. (2009). The impact of uncertainty shocks. *Econometrica*, 77(3); pp. 623–685.

Castañeda, V. M. (2013). El gasto social como factor que favorece una mayor dependencia del IVA. Un análisis para el caso colombiano. *Ecos de Economía*, 18(38); pp. 183-215.

Colombia, Comisión Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política Nacional de 1991*. Bogotá: Editorial Legis.

Colombia, Congreso de la República (2005). *Ley 970, Ley "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.*

Bogotá: Diario Oficial 45970.

Colombia, Congreso de la República (1997). *Ley 383, Ley de Fortalecimiento de la lucha contra la evasión y el contrabando.* Bogotá: Diario Oficial 43083.

Colombia, Congreso de la República (1995). *Ley 190, Ley de Normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública para erradicar la corrupción administrativa.*

Bogotá: Diario Oficial 36288.

Colombia, Congreso de la República (1983). *Ley 14, Ley de Fiscos de las Entidades Territoriales.*

Bogotá: Diario Oficial 36288.

Colombia, Presidencia de la República (1989). *Decreto 624, Estatuto Tributario.* Bogotá: Diario Oficial.

Duarte, L. K. (2018). Propuesta planeación tributaria en el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para la empresa Aguacates Quinifrut Vigencia 2018, Tesis de especialista. Bogotá: Universitaria Agustiniiana.

El Tiempo, (16 de octubre de 2019). Corte Constitucional tumbó toda la ley de financiamiento. [En línea] Recuperado en noviembre de 2019, de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-tumbo-toda-la-ley-de-financiamiento-423810>

Farfán-Rodríguez, J. C., Duque-Correa, M., Orrego-Cárdenas, M. S. y Sossa-Uribe, S. M. (2019). Análisis de la carga fiscal asociada al impuesto de renta sobre asalariados en Colombia, 1989 a 2018. *Revista Contaduría Universidad de Antioquia*, (73); pp. 103-126.

- Filippini, F. y Zuleta, H. (2016). *Inestabilidad tributaria y crecimiento económico en Colombia*. Documentos Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, No. 4. Bogotá: Universidad de los Andes.
- González, F. A. y Calderón, V. (2002). Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (II). *Boletines de divulgación económica*, No. 9. Bogotá: DIAN.
- Granda, R. E. (2017). *Las reformas tributarias en el Ecuador: IVA*, Tesis de pregrado. Machala, Ecuador: Universidad Técnica de Machala.
- Jaimes, S. y Fuentes, V. (2017). *Estudio de las reformas tributarias en Colombia y sus efectos sobre variables macroeconómicas*, Tesis de pregrado. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Montoya-Presagia, M., Y., Giron-Uribe, P. A. y Hernández-Ramírez, F., A. (2018). Posibles impactos en el sistema tributario de Colombia en su intención de ser miembro de la OCDE. *Revista Science of Human Action*, 3(1); pp. 122-151.
- Ocampo, M. E. (2017). *Factores que contribuyen a la inestabilidad tributaria e institucional en Colombia*, Tesis de especialista. Bogotá: Universidad la Gran Colombia.
- Ospina, J., Ariza, J. y Zarama, F. (2007). *Biblioteca de las Finanzas Municipales. Herramientas para la Gestión Tributaria de los Municipios*. Segunda Edición. Bogotá: Federación Colombiana de Municipios.
- Pastor, L. y Veronesi, P. (mayo de 2013). Political Uncertainty and Risk Premia. [En línea]. Recuperado en noviembre de 2019, de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1932420](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1932420)

- Pava, G. M. y Rubiano, C. V. (2017). *Impacto generado para las PYMES con el cálculo de intereses de mora según reforma tributaria Ley 1607 del año 2012*, Tesis de pregrado. Bogotá: Universidad Libre.
- Peñañiel, J. C. (2010). *Los nuevos gastos deducibles a la luz de las nuevas reformas tributarias (desde ley para la equidad tributaria hasta la actualidad)*, Tesis de maestría. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Zuleta, H. (septiembre de 2014). *¿Qué tan importante es la estabilidad del sistema tributario en Colombia?* [En línea]. Foco Económico. Recuperado en noviembre de 2019, de <http://focoeconomico.org/2014/09/02/que-tan-importante-es-la-estabilidad-del-sistema-tributario-en-colombia/>.
- 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://doi.org/10.1016/j.inveco.2017.02.002>
- Concha, T., Carlos, J., Olga, R., & Acosta, L. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad Notas de estudio. *Estudios Y Perspectivas*, 35, 55.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf)
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., González, J. I., Reyes, L. C., Villabona, J. O., & Zafra, G. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: Reflexiones y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 149–174.  
<https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06>

- Gordillo, A., Herrera, C., Martínez, C. (2017). Reforma tributaria ¿estructural o no? (Tesis de pregrado).  
In *Universidad Cooperativa de Colombia* (Vol. 1, Issue 9).  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Berrio, j., Espitia., J, Ferrari, c., González, J., Hernández, j., Tassara, C., Varela, D., Villabona, j., Zafra.,  
G. (2019). El plan nacional de desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad.”  
*Revista de Economía Institucional*, 22(43), 195–222.  
<https://doi.org/10.19053/01203053.v38.n68.2019.9924>
- 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://doi.org/10.1016/j.inveco.2017.02.002>
- Clavijo, S. (2011). *Estructura fiscal de Colombia y ajustes requeridos (2010-2020)*. 129.  
<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/321>
- Concha, T., Carlos, J., Olga, R., & Acosta, L. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y  
equidad Notas de estudio. *Estudios Y Perspectivas*, 35, 55.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf)
- Espitia, J., Ferrari, C., González, J., Hernández, I., Reyes, L., Romero, A., y Tassara, C. (2017). El Gasto  
Publico en Colombia reflexiones y propuestas. *Informe Cámara de Comercio Electrónico En  
Colombia*, 24, 291–326.
- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., González, J. I., Reyes, L. C., Villabona, J. O., &  
Zafra, G. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: Reflexiones

y propuestas. *Revista de Economía Institucional*, 19(36), 149–174.

<https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06>

Farfán-Rodríguez, J. C., Duque-Correa, M., Orrego-Cárdenas, M. D.-S., & Sossa-Uribe, S. M. (2019).

Análisis de la carga fiscal asociada al impuesto de renta sobre asalariados en Colombia, 1989 a 2018. *Contaduría Universidad de Antioquia*, 74, 103–125.

<https://doi.org/10.17533/udea.rc.n74a05>

Gómez, D. Nonsoque., C. (2019). Estudios de las reformas tributarias en Colombia entre los años 2000 al 2016 para determinar causas y efectos de los diferentes cambios en la determinación del impuesto de renta para personas naturales. In *monografía de compilación para optar por el título de Contador Público*. (Vol. 1, Issue 1).

Gordillo, A., Herrera, C., Martínez., C. (2017). Reforma tributaria ¿estructural o no? (Tesis de pregrado).

In *Universidad Cooperativa de Colombia* (Vol. 1, Issue 9).

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Guerrero, J. (2015). Complejidad del sistema tributario en Colombia fundamentado en leyes imprecisas e inestables. In *Trabajo de grado presentado para optar al título de especialista en administración y auditoría tributaria*. (Vol. 1, Issue 1). <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2013.0625>

Lozano, I.; Arias, F.; Bejarano, J.; González. A.; Granger, C.; Hamann, F.; Hernández, Y.; Julio, J.;

López, M.; Méndez, J.; Ramos, J.; Rincón, H.; Rodríguez, D.; Toro, J.; Zárate, H. (2019). “La política fiscal y la estabilización macroeconómica en Colombia”, *Ensayos sobre Política Económica (ESPE)*, núm. 90, abril, DOI: 10.32468/espe.90.