

PRINCIPALES CAMBIOS INCORPORADOS POR LAS REFORMAS TRIBUTARIAS AL
IMPUESTO DE RENTA DE PERSONAS NATURALES EN COLOMBIA DURANTE EL
PERIODO 2014-2021. UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE
EQUIDAD, PROGRESIVIDAD Y EFICIENCIA

ALEJANDRO SAAVEDRA CRUZ

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL VALLE

SANTIAGO DE CALI, OCTUBRE DE 2023

PRINCIPALES CAMBIOS INCORPORADOS POR LAS REFORMAS TRIBUTARIAS AL
IMPUESTO DE RENTA DE PERSONAS NATURALES EN COLOMBIA DURANTE EL
PERIODO 2014-2021. UN ANÁLISIS A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE
EQUIDAD, PROGRESIVIDAD Y EFICIENCIA

Trabajo de grado para optar por el título de Contador Público.

ALEJANDRO SAAVEDRA CRUZ

Directora del trabajo de grado

CLAUDIA MENDIETA

Mg Políticas Públicas

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
UNIVERSIDAD DEL VALLE
SANTIAGO DE CALI, AGOSTO DE 2023

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincero y afectuoso agradecimiento a todas las personas que han sido parte de mi vida, pues de las malas experiencias se aprende y las buenas nos motivan, principalmente, a mi madre y a mi padre por obvias razones. A mi familia por brindarme su cariño, a mis hermanos por apoyarme en todo momento y a mis amigos por todas las experiencias vividas.

Por otro lado, quiero agradecer a todas esas personas que individualmente me han ayudado y motivado para llevar a cabo este proyecto, aquellas que con su presencia hacen más llevadera la vida, a quienes estuvieron conmigo en los momentos difíciles y aportaron su granito de arena para que todo terminara bien.

A mí tutora Claudia, que, a pesar de sus tantas ocupaciones, me brindó el tiempo necesario para guiar la presente investigación, a mis compañeros de la universidad Marlon, Yeraldin, Lucero, Cristian, Kelly, Angie y Salomé, que, tal vez, sin saberlo, han aportado al contenido de este trabajo de grado. A mis colegas de trabajo Karen, Erika y Marcela, por su ayuda, motivación y comprensión.

Por último, a todas aquellas personas que no mencioné porque sería muy extenso este apartado, pero saben que juegan un papel importante en mi vida y los quiero.

RESÚMEN

La presente investigación tiene como objetivo principal identificar los cambios que han incorporado las Reformas Tributarias a la declaración de renta de Personas Naturales (PN) durante el periodo 2014-2021 y determinar si han aportado a la generación de un sistema tributario más progresivo, equitativo y eficiente; para lograr dicho objetivo se revisarán tres puntos clave: la exposición de motivos de cada ley, los cambios que se han incluido a la depuración de renta de PN en las reformas tributarias y, los beneficios tributarios incorporados en estas. Los puntos dos y tres se revisarán desde lo planteado por Mauricio Plazas Vega (2017) respecto a los conceptos de los principios tributarios de progresividad, equidad y eficiencia. En última instancia, se revisan los efectos de estas Reformas Tributarias con el estudio de un caso aplicando lo encontrado en la investigación.

Palabras Clave: Impuesto de renta, Personas Naturales, Equidad, Progresividad, Eficiencia.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I ANTEPROYECTO DE INVESTIGACIÓN	11
1. Problema de Investigación	11
1.1. Antecedentes de investigación	11
1.2. Planteamiento del problema de investigación	17
1.3. Formulación del problema de investigación	22
1.4. Sistematización del problema de investigación	22
2. Objetivos	23
2.1. General	23
2.2. Específicos	23
3. Justificación	24
4. Marco de Referencia	26
4.1. Marco contextual	26
4.2. Marco teórico	29
4.3. Marco conceptual	35
4.4. Marco legal	38
5. Metodología	41
5.1. Tipo de estudio	41
5.2. Método de investigación	42
5.3. Fuentes de información	42
5.4. Técnicas de investigación	42
5.5. Fases de la investigación	43

CAPÍTULO II RAZONES DE CARÁCTER SOCIAL Y ECONÓMICO QUE MOTIVARON LAS REFORMAS TRIBUTARIAS ENTRE 2014 Y 2021 EN COLOMBIA.	45
Contexto Social.....	45
Contexto Económico.....	48
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país	51
Ley 1739 de 2014	52
Ley 1819 de 2016	53
Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad	55
Ley 2010 de 2019	55
Ley 2155 de 2021	56
CAPÍTULO III CAMBIOS, DESARROLLOS Y PROBLEMÁTICAS QUE TRAJERON LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DURANTE EL PERIODO 2014-2021 A LOS PROCESOS DE DECLARACIÓN DE RENTA DE PERSONAS NATURALES.....	58
Ley 1739 de 2014	58
Ley 1819 de 2016	59
Ley 2010 de 2019	63
Ley 2155 de 2021	64
CAPÍTULO IV BENEFICIOS TRIBUTARIOS QUE INCLUYERON LAS REPORTAS TRIBUTARIAS DURANTE EL PERIODO 2014-2021 PARA LA DECLARACIÓN DE RENTA DE PN.....	66
Ley 1739 de 2014	66
Ley 1819 de 2016	66
Ley 2010 de 2019	67
Ley 2155 de 2021	67
Aplicación de las reformas	69
CONCLUSIONES.....	76
REFERENCIAS.....	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recaudo del Impuesto de Renta en Colombia como porcentaje del PIB.	21
Tabla 2. Resumen de la estructura tributaria en Colombia.	28
Tabla 3. Tasa de ocupación en Colombia.	47
Tabla 4. IPC	49
Tabla 5. Datos Macroeconómicos 2013-2022.	50
Tabla 6. Recaudo de impuestos como porcentaje del PIB.....	51
Tabla 7. Resumen de Principales cambios, avances, desarrollo y problemáticas.....	65
Tabla 8. Resumen Información del contribuyente.....	74

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Recaudo de impuestos en Colombia.	20
Gráfica 2. Estructura del recaudo de impuestos en Colombia.	27
Gráfica 3. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB 2000-2020.	29
Gráfica 4. Tasa de Ocupación en Colombia.	47

INTRODUCCIÓN

En Colombia es común que cada periodo legislativo traiga consigo una o varias reformas tributarias, esto con la finalidad de conseguir recursos para financiar el plan de desarrollo presidencial e implementar políticas públicas acordes a este, sin embargo, algo que llama la atención de entidades internacionales como la OCDE y la CEPAL es la cantidad de beneficios que tiene el sistema tributario colombiano con respecto a las personas naturales como se identificará más adelante. Dichas organizaciones insisten en que el recaudo por impuesto de renta para personas naturales en Colombia es muy bajo, comparado, por ejemplo, con países miembros de la OCDE o con lo que recauda el Estado colombiano por el mismo impuesto, pero de personas jurídicas.

La presente investigación se propone analizar los cambios que han incorporado las reformas tributarias implementadas en Colombia durante el periodo 2014-2021 en lo que respecta a la declaración de renta de Personas Naturales. Con el fin de identificar como responden dichos cambios a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, se estudiará la exposición de motivos de cada ley de reforma tributaria, los cambios que cada una genera a los procesos de declaración y finalmente los beneficios tributarios que puedan desconocer los principios ya mencionados.

Para desarrollar lo propuesto se analizarán las leyes o normas de manera comparativa en cuanto a su estructura general, sus beneficios y demás aspectos relacionados con el impuesto de renta de personas naturales para el reporte de este impuesto, así pues, se podrá contrastar entre una reforma y otra, cuales fueron los cambios implementados y cómo han afectado tanto el

resultado final como el proceso de declaración de renta de las personas naturales contribuyentes en Colombia.

Las leyes en cuestión son: La Ley 1739 de 2014, la Ley 1819 de 2016, la Ley 2010 de 2019 y la Ley 2155 de 2021, se omite la Ley 1943 de 2018 por ser declarada inconstitucional, además, se utilizan las gacetas del Congreso para identificar la exposición de motivos de cada ley.

CAPÍTULO I

ANTEPROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1. Problema de Investigación

1.1. Antecedentes de investigación

Para empezar el análisis del objeto de estudio en cuestión y corroborar que existe un interés sobre el sistema tributario colombiano, se realizó una búsqueda en los repositorios y revistas de las siguientes universidades: Universidad del Valle, Universidad Nueva Granada de Bogotá, la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá, la Universidad Autónoma del Magdalena, la Universidad Externado de Bogotá y la Universidad Pontificia Javeriana de Bogotá. Las palabras clave que se utilizaron para la búsqueda fueron: “sistema tributario colombiano”, “Renta Personas Naturales Colombia”, “Equidad tributaria en Colombia”, “progresividad tributaria en Colombia” y “Beneficios tributarios en Colombia”. Se excluyeron los artículos y trabajos de grado con fecha de publicación con más de un año de anterioridad al periodo de estudio y que no incluyeran la renta para Personas Naturales en Colombia.

En los trabajos seleccionados se pudo identificar que el proceso de declaración de renta de Personas Naturales no cumplía con los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia, principalmente por la complejidad que tiene su depuración, los vacíos en la norma, la multiplicidad de regímenes y los beneficios que no abarcan la totalidad de los contribuyentes.

De las investigaciones que se hallaron, aquellas que sirven de antecedentes son las siguientes:

- La tesis presentada por Raúl Alexander Casallas para aprobar la especialización de finanzas y administración pública en la Universidad Militar Nueva Granada de Bogotá titulada “*Políticas de las Exenciones Tributarias en Colombia*”, es una investigación de tipo mixto y de carácter descriptivo, en la que utiliza el coeficiente de Gini que presentó el Banco Mundial en 2018 en el que Colombia ocupaba el segundo lugar (después de Brasil) para denotar la desigualdad del país en ese momento. También, analizó políticas fiscales de exención tributaria en Colombia posteriores a la reforma tributaria 2016 para identificar los principales cambios de las exenciones.

Casallas (2018) determinó que la política fiscal en Colombia tiene problemas para generar un “impacto redistributivo que solvante la progresividad” debido a la complejidad y su *multiplicidad de regímenes* y beneficios tributarios. Además, recalca que los contribuyentes con mayor poder adquisitivo son los principales beneficiarios de las exenciones tributarias, “desmejorando” la calidad de vida de los demás contribuyentes, pues sobre ellos recae una mayor carga tributaria.

- La tesis titulada “*Justicia, progresividad y equidad del impuesto sobre la renta para la equidad CREE en Colombia*” y realizada por Jorge Parra y Ángela Torres, estudiantes de la especialización en Administración y Auditoría Tributaria de la Universidad Jorge Tadeo Lozano en Bogotá, fue una investigación de tipo mixto y de carácter descriptivo que busca exponer y debatir sobre posibles incumplimientos por parte del legislador hacia algunos principios tributarios con la creación del impuesto CREE.

En ese sentido, Parra y Torres (2015) encontraron que a pesar de que el impuesto CREE cumple con el principio de legalidad tributaria e integró múltiples sectores sociales, no se tomó el tiempo suficiente para debatir sobre los gastos tributarios que se buscó suplir con esta reforma. Situación que, según los autores, al no tener en cuenta las condiciones sociales y económicas, afecta a algunos contribuyentes, en especial, si quienes legislan buscan mantener el nivel de recaudo.

Como conclusión, Parra y Torres (2015) determinaron que dicho impuesto no cumple a cabalidad con los principios de equidad y progresividad, pues, se excluye parte de las personas naturales y jurídicas y se incluyen otras como sujetos pasivos sin una justificación clara y, además, no cuenta con los mecanismos necesarios para establecer la capacidad contributiva real de los sujetos pasivos. Para llegar a su conclusión, se apoyan en la cita que hace Arias y Arias (2014) a Stiglitz, quien indica que “los principios de responsabilidad política y transparencia como elementos fundamentales de un sistema tributario ideal”, en los cuales el impuesto debe estar definido adecuadamente y ser claro para el contribuyente en sus obligaciones.

- La tesis denominada “*Impacto del gasto tributario sobre los principios de eficiencia y equidad del sistema tributario colombiano*” realizada por Luisa Fernanda Sepúlveda Domínguez para su titulación en el Programa de Derecho en la Universidad Autónoma del Magdalena, fue una investigación de tipo mixto que se divide en dos partes; una teórica/descriptiva donde identificó los gastos tributarios y los principios de equidad, eficiencia y progresividad sobre los cuales reza la Constitución Política de Colombia, y una analítico/ crítica, donde identificó que estos gastos tributarios aplicados

al IVA y al impuesto de renta y complementarios afectan la equidad y eficiencia del sistema tributario colombiano.

Sepúlveda (2021) encontró que los gastos tributarios tienden a aumentar, pues la mayor parte de estos no caducan y en cada reforma tributaria se acumulan más, por ejemplo, indica que para el año gravable 2019 incrementaron en 5.995 miles de millones de pesos el costo fiscal con relación a las personas naturales, lo que representaría un incremento del 7,8% en relación con el año anterior. Al igual que los autores anteriores, Sepúlveda (2021) concuerda en que los beneficios tributarios son sectorizados y resalta que el sector financiero y de seguros es donde más se concentran.

- El artículo “*Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia*” escrito por los profesores Jorge Espitia, Cesar Ferrari et al, publicado en la revista de Economía Institucional de la Universidad Externado de Colombia, es un estudio de tipo mixto de carácter propositivo, en el que reflexionan sobre la situación económica, social y política del país durante los años 2016 y 2017 desde una perspectiva fiscal, lo cual les permite identificar las características del sistema tributario y crear propuestas para que los impuestos sean suficientes, progresivos, equitativos, eficaces y simples.

Espitia et al. (2017) encontraron que las tarifas nominales para el año 2017 oscilan entre 8,3% y 31,3% para personas naturales que devenguen menos de 10 mil millones de pesos anuales, las personas que sobrepasan esta suma presentan una tarifa nominal entre 2,8% y 1,4%. En ese sentido, los autores indican que la dispersión entre las tasas nominales del impuesto de renta de personas naturales con la misma calidad como

contribuyente respecto a su ingreso, dejan en tela de juicio el sistema tributario colombiano.

Por otro lado, Espitia et al. (2017) resaltaron que es necesario mejorar la institución responsable del recaudo (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN), pues su gestión es insatisfactoria al no reducir la evasión, el fraude o la elusión fiscal de manera sustancial y que solamente controlaba el 35% de las operaciones internacionales, adicionalmente, indican que se deben tomar medidas estrictas en contra de los infractores.

- La tesis nombrada “*Inequidad en la tributación de las personas naturales contribuyentes del impuesto de renta, un problema que atenta contra el principio de igualdad constitucional*” realizada por Jorge Alexis Alegría Salazar y Andrés Eduardo Saavedra Lozano, para optar por el título de Contador Público en la Universidad del Valle sede Palmira, es una investigación de tipo mixto y se divide en dos partes, una descriptiva que pormenorizó todas las características fiscales que pueda tener una persona natural -asalariado e independiente- al pagar el impuesto de renta y una descripción amplia de sus principales ítems, a saber; Ingresos brutos, Ingresos No Constitutivos de Renta Ni Ganancia Ocasional (INCRNGO), rentas exentas y deducciones. Dichas descripciones las realizaron acudiendo al estatuto tributario, algunas jurisprudencias y van acompañadas de sus comentarios, también, utilizaron las técnicas de investigación de revisión bibliográfica, análisis documental y consulta especializada.

La segunda parte de su investigación es de carácter comparativo, en este punto crearon escenarios de contribuyentes con características similares con condiciones

diferentes respecto al ahorro, si es asalariado o independiente, declarante o no, con el fin analizar el comportamiento del impuesto de la renta frente a estos factores.

Alegría y Saavedra (2011) señalaron como bases teóricas al principio de la división de poderes de Charles-Louis de Montesquieu y al libro escrito por Adam Smith “La riqueza de las naciones”. Para concluir, dichos autores indicaron que los legisladores son quienes se han promovido la omisión de los *principios constitucionales* sobre los cuales se fundan los tributos en Colombia, además, hacen que el tributo vaya en detrimento de ciertos contribuyentes con un nivel de consumo determinado, mientras beneficia a otros a partir de los conceptos de ahorro en AFC y AFP, rubros que a largo plazo tendrían el mismo peso económico en el contribuyente.

- Por último, la tesis denominada “Efecto de los gastos tributarios sobre la equidad en el sistema tributario colombiano” realizada por Juan Alejandro Morales Sierra, con la cual optó por el título de Magíster en Economía en la Pontificia Universidad Javeriana, es una investigación de tipo mixto de carácter comparativo, que trata de medir la equidad tanto vertical como horizontal y la progresividad en las declaraciones de renta en Colombia durante el periodo 1993-2010, para esto, utilizó los indicadores de Gini, Kawkani y Smolensky, también acudió a datos expedidos por la DIAN y los plasmó en gráficos de barras.

Morales (2013) afirmó que los gastos tributarios pueden ser utilizados como instrumentos de política económica que estimulan ciertos sectores o actividades económicos del país, así pues, encuentra que los gastos tributarios para el sector minero pasaron del 3,1% del gasto total al 20%, esto gracias la implementación de beneficios

tributarios a las inversiones en activos fijos implementado a partir del año 2004. En contraste, Morales (2013) indicó que este gasto tributario representa un beneficio minúsculo para las personas naturales y sectores que se caracterizan por emplear principalmente mano de obra no calificada como el sector agropecuario, la pesca, la silvicultura, el comercio y la construcción. Morales (2013) concluyó que en Colombia los gastos tributarios se han implementado indiscriminadamente por presión de “grupos de interés” ante la pasividad de las autoridades fiscales.

1.2. Planteamiento del problema de investigación

El impuesto de renta de personas naturales es una de las principales fuentes de ingreso para los gobiernos alrededor del mundo y sirve tanto para su sostenimiento como para cumplir con su fin social. Dicho fin, es proveer a los ciudadanos de elementos básicos como la educación, seguridad, salud y demás, para ello, el sistema tributario de un país debe ser, de acuerdo con lo que plantean Moller et al (2012), suficiente para poder cubrir los gastos estatales, eficiente para que recaude lo que más pueda al menor costo, equitativo para que los contribuyentes con ingresos y utilidades similares tengan tasas impositivas similares y simple para brindar claridad a los contribuyentes sobre sus obligaciones de tributación.

Por otro lado, la Constitución Política de Colombia proclama en su artículo 363 que el sistema tributario se funda en los principios de progresividad, equidad y eficiencia, características similares a las expuestas por Moller et al (2012). Además, en Colombia existen una suerte de instrumentos denominados gastos o beneficios tributarios que buscan aligerar de manera estándar y moderada la carga impositiva de los contribuyentes. En consecuencia, Concha (2017) plantea que la cantidad de beneficios tributarios en Colombia incrementan la complejidad

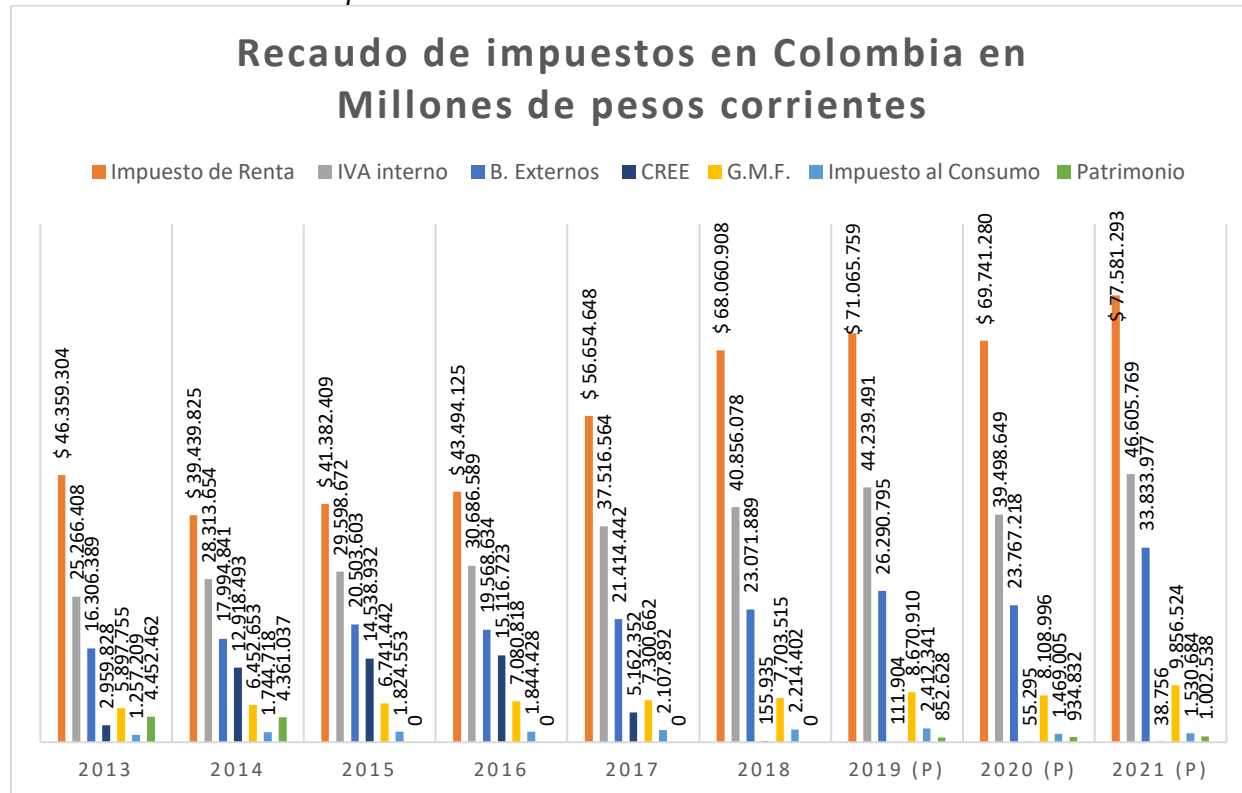
de la declaración de renta y con ello facilitan la evasión y elusión, esto genera desigualdad e inequidad, verticalmente cuando las personas de mayores ingresos tributan en menor medida que los demás y horizontalmente, cuando algunas personas con un mismo nivel de ingresos y utilidades pagan más impuesto que otras.

En ese sentido, Moller et al (2012) afirman que en Colombia existen tasas impositivas “disímiles” para personas en condiciones similares, lo que los autores categorizan como deficiencias para promover la equidad horizontal. Además, Moller et al (2012) plantean la idea que Colombia tiene un potencial de promover la equidad vertical “que no ha explotado”, entiéndase como el potencial para disminuir la desigualdad por medio de los impuestos, pues al generar impuestos directos al mismo tiempo que los indirectos, esto tiene un impacto neutro sobre la desigualdad en el coeficiente de Gini. Así mismo, Concha (2017), citando a Alvaredo y Londoño (2013), presenta gráficamente cómo la tasa nominal del impuesto a la renta de personas naturales disminuye a medida que el ingreso aumenta, esto va directamente relacionado al tipo de actividad que realiza el contribuyente, así, se evidencia que la menor tasa nominal la pagan los contribuyentes que obtienen más del 80% de su ingreso por rentas de capital, con una tasa del 1,8%.

Adicionalmente, en los últimos 11 años, Colombia ha sido blanco de múltiples reformas tributarias, entre ellas, para el año 2011, Sepúlveda (2021) indica se reconocieron gastos tributarios adicionales para la declaración de renta. Esta situación se ve reflejada en el informe que presentó el Banco Mundial en el año 2012, cuando planteó que Colombia tiene un bajo nivel de recaudo particularmente de declaración de renta de personas naturales, situándose en el 1,1% del PIB, mientras que el promedio de países latinoamericanos alcanza el 1,8% del PIB y para

algunos países miembros de la OCDE llega hasta un 9,0% del Producto Interno Bruto. Dicho informe, también menciona que la eficiencia del recaudo en Colombia es la tercera más baja en Latinoamérica y el Caribe, específicamente para el impuesto de renta, generando una disminución del recaudo hasta el 2,1% del PIB (junto con el IVA), que según el Moller et al (2012), se debe a la amplitud de los sujetos pasivos exentos del impuesto a la renta de personas naturales, así como las exenciones y deducciones que este impuesto contempla, principalmente al 25% de deducción de las “remuneraciones” hasta 250 UVT mensuales, los aportes a Aportes Voluntarios a los Fondos de Pensiones (AFP) y al ahorro destinado a las cuentas de Ahorro y Fomento a la Construcción (AFC).

En línea con lo anterior, una vez expuestas las características del sistema tributario colombiano respecto a la declaración de renta de personas naturales desde una mirada internacional y como responde a los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad. En un enfoque a nivel nacional, los datos obtenidos de la página de la DIAN dan cuenta de la importancia de este recaudo para los ingresos del país. A continuación, se presenta el recaudo de los principales impuestos en Colombia durante el periodo 2013-2021 ((P) = Provisional).

Gráfica 1. Recaudo de impuestos en Colombia.

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la página de la DIAN. (feb.-22)

En la gráfica se puede evidenciar que el impuesto de renta es el de mayor significancia para el recaudo a nivel nacional de los tributos, con un aumento de \$31,2 billones de pesos desde el año 2013 al 2021 (67,3%), llegando a superar la suma del IVA y los impuestos externos (Aranceles e IVA externo) en el año 2020 con (\$23.767.218 + \$39.498.649) \$63.265.867 frente a \$69.741.280.

Para tener un acercamiento porcentual de lo que aporta el impuesto a la renta sobre el recaudo de impuesto total y el PIB durante el mismo periodo de la gráfica anterior, se presenta la siguiente tabla en millones de pesos.

Tabla 1. *Recaudo del Impuesto de Renta en Colombia como porcentaje del PIB.*

Año	Impuestos Totales	Impuesto de Renta	% Internos	PIB	% PIB
2013	\$ 105.442.806	\$ 46.359.304	43,97%	\$ 714.093.000	6,49%
2014	\$ 114.314.586	\$ 39.439.825	34,50%	\$ 762.903.000	5,17%
2015	\$ 123.705.324	\$ 41.382.409	33,45%	\$ 804.692.000	5,14%
2016	\$ 126.733.823	\$ 43.494.125	34,32%	\$ 863.782.000	5,04%
2017	\$ 136.430.262	\$ 56.654.648	41,53%	\$ 920.471.000	6,15%
2018	\$ 144.423.956	\$ 68.060.908	47,13%	\$ 987.791.000	6,89%
2019 (P)	\$ 157.366.861	\$ 71.065.759	45,16%	\$ 1.061.119.000	6,70%
2020 (P)	\$ 146.215.469	\$ 69.741.280	47,70%	\$ 1.002.922.000	6,95%
2021 (P)	\$ 173.665.962	\$ 77.581.293	44,67%	\$ 1.177.225.000	6,59%
		Promedio	41,38%	Promedio	6,13%

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la página de la DIAN. (feb.-2023)

Cifras en Millones de pesos.

En la columna de impuestos totales se encuentra la sumatoria de lo recaudado por impuesto de renta, IVA interno, G.M.F., Timbre, Seguridad Democrática, Patrimonio, Riqueza, Impuesto al Consumo, CREE, Impuesto unificado RST (Simple), Impuesto de normalización tributaria, Consumo bienes inmuebles, Aranceles, IVA Externo y los impuestos por Clasificar. De acuerdo con la tabla anterior, el impuesto de renta es parte primordial del sistema tributario colombiano, pues representa en promedio el 41,38 % del recaudo total de impuestos y el 6,07% del PIB, sobre el que cada vez cobra más importancia pasando del 6,49% en 2013 a 6,95% en 2020.

Debido a la importancia que representa el impuesto de renta sobre los ingresos por impuestos que tiene Colombia y a lo expuesto por el Banco Mundial sobre la ineficiencia que tiene el Estado para cobrar este impuesto en las personas naturales y con el cual se puede aumentar el recaudo hasta el 2% del PIB (en conjunto con el IVA, que no será objeto de análisis en este trabajo), se considera apropiado hacer un estudio de los cambios que han incorporado las

últimas reformas tributarias (Ley 1739 de 2014, Ley 1819 de 2016, Ley 2010 de 2019 y la ley 2155 de 2021) y poder determinar sus posibles efectos en lo correspondiente a la declaración de renta de personas naturales a la luz de los principios de equidad, progresividad y eficiencia proclamados en la Constitución, ya que estos principios son determinantes en el sistema tributario colombiano. En cuanto al periodo de estudio, este se encuentra entre los años 2014 y 2021 ya que es un tiempo prudente para poder analizar la evolución que ha tenido la declaración de renta de personas naturales durante las últimas reformas tributarias y cómo responden a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia.

1.3. Formulación del problema de investigación

¿Cuáles son los principales cambios incorporados por las reformas tributarias para el impuesto de renta para Personas Naturales (PN) a la luz de los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, durante el periodo 2014-2021?

1.4. Sistematización del problema de investigación

1. ¿Cuáles son las principales razones de carácter social y económico, por las cuales se propusieron las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021?

2. ¿Qué cambios, desarrollos y problemáticas traen las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021 al impuesto de renta para PN teniendo en cuenta los principios tributarios de progresividad, equidad y eficiencia?

3. ¿Cuáles son los beneficios tributarios incluidos en las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021 para el impuesto de renta de las PN que puedan desconocer los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia?

2. Objetivos

2.1. General

Analizar los principales cambios incorporados por las reformas tributarias a la luz de los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia, durante el periodo 2014-2021 para la declaración de renta de personas naturales (PN).

2.2. Específicos

1. Describir las principales razones de carácter social y económico, por las cuales se propusieron las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021.

2. Describir los cambios, desarrollos y problemáticas que trajeron las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021 sobre el impuesto de renta para PN teniendo en cuenta los principios tributarios de progresividad, equidad y eficiencia.

3. Describir los beneficios tributarios incluidos en las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021 para el impuesto de renta de las personas naturales que puedan desconocer los principios constitucionales de progresividad, equidad y eficiencia.

3. Justificación

A continuación, algunas consideraciones sobre la importancia que puede tener este estudio y cómo se alinea con los propósitos de formación e impacto para la sociedad y la Universidad.

Las constantes reformas tributarias que se realizan en Colombia buscan satisfacer necesidades de recaudo inmediatas y para incentivar sectores específicos de la economía o a grupos específicos de contribuyentes en aras de alcanzar la equidad tributaria. El presente estudio surge de la necesidad de conocer si estos cambios continuos propenden por un sistema tributario eficiente, progresivo y equitativo para con las personas naturales contribuyentes de impuesto de renta, tal como lo demanda la Constitución Política de Colombia. En ese sentido, el proyecto de investigación busca aportar información que sea útil para el público en general y la academia para dar seguimiento y entender cómo se han desarrollado los principios de equidad, progresividad y eficiencia en el impuesto de renta para PN. Alguien que busque hacer seguimiento y control social sobre las políticas públicas que tengan relación con la política fiscal y la declaración de renta para las personas naturales en Colombia, encontrará aquí un análisis que le permita entender cómo ha evolucionado durante este periodo (2014-2021).

Para la profesión contable, el desarrollo de la presente investigación brindará información útil para una correcta planeación tributaria y dejará en evidencia la tendencia que ha tenido el impuesto de renta de personas naturales. Dicha información es primordial para obtener un panorama del sistema tributario que con la aplicación del conocimiento previamente adquirido

por los profesionales contables se traduce en un fortalecimiento de la disciplina contable, específicamente en el área tributaria para las personas naturales.

En ese sentido, el desarrollo de la investigación se alinea con los objetivos de la Universidad del Valle y sirve de apoyo a investigaciones que puedan aplicar y transformar lo expuesto en el párrafo anterior para generar conocimiento de calidad. Así mismo, la información se expondrá con espíritu crítico y con responsabilidad social en aras de que las reflexiones que se obtengan sirvan para generar un impacto social positivo en lo que respecta a la distribución de la carga tributaria de las personas naturales.

4. Marco de Referencia

4.1. Marco contextual

En este marco contextual se presenta el análisis que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a Colombia en el año 2015 sobre el recaudo de impuestos, la distribución de la carga impositiva y una comparación con países de la región desde una mirada internacional. El informe entregado por esta entidad brinda una visión externa y general sobre cómo está constituido el sistema tributario colombiano, sus posibilidades de mejora y falencias, información necesaria para contar con los referentes necesarios al momento de desarrollar cada uno de los objetivos específicos de esta investigación.

Desde el año 2020, Colombia es miembro oficial de la (OCDE), entidad que busca promueve políticas que contribuyan al bienestar económico, la empleabilidad y calidad de vida de las personas alrededor del mundo¹. La postulación para pertenecer a esta organización se realizó en el año 2013 y una vez oficializada la postulación, se le presentaron a Colombia una serie de recomendaciones en el año 2015 en un informe denominado *Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo*, algunas son mencionadas a continuación.

La OCDE encontró que el recaudo fiscal en Colombia es insuficiente y muy bajo con respecto al impuesto de renta para personas naturales, un 0,7% del PIB frente a un promedio de 12% del PIB a nivel América Latina y un 8,5% del PIB en los países miembros de la OCDE. Entre estas recomendaciones está ampliar la base gravable para las personas naturales, ya que su

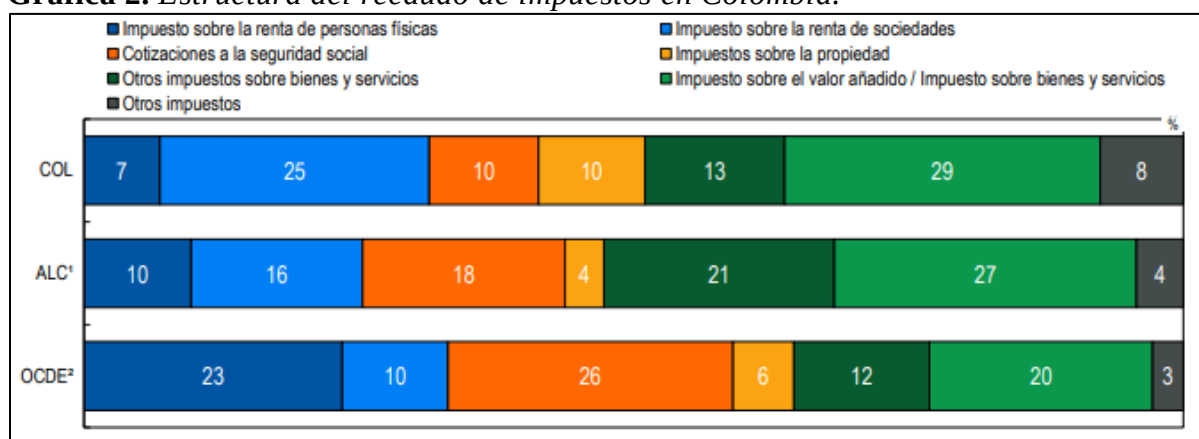
¹ Para mayor información, se recomienda consultar: <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>.

declaración de renta tiene una “generosa” base mínima y solamente el 5% de la población adulta paga este tributo. También, indican que este impuesto se caracteriza por tener exenciones regresivas, pues benefician, principalmente, a las personas con mayores recursos, así mismo, las personas que perciben dividendos no tributan por ellos, por lo cual, recomiendan que estas exenciones para declaración de renta de personas naturales sean eliminadas y así propiciar un sistema tributario más progresivo y equitativo con un mayor recaudo.

La responsabilidad de Colombia como miembro oficial de la OCDE, es crear políticas públicas que reflejen estas recomendaciones para aumentar el recaudo y la eficiencia de su sistema tributario, la progresividad y adicionalmente, que tome medidas para combatir la evasión y elusión fiscal por medio de sanciones efectivas y contundentes.

Por otro lado, el informe que presenta la OCDE en el año 2022 indica que para el año 2020 las principales rentas de Colombia siguen siendo el IVA y la renta a sociedades, con un 28,7% y 24,5% respectivamente, la renta a *personas físicas* se queda en uno de los ingresos menos representativos.

Gráfica 2. Estructura del recaudo de impuestos en Colombia.



Fuente: OCDE - Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Colombia.

Así mismo, presenta un resumen de la estructura tributaria en Colombia en la cual se evidencia que el recaudo de impuestos sobre el PIB disminuye un 1% en el periodo 2019-2020, la principal reducción se da en el IVA con un 0,4% del PIB, el impuesto sobre la renta para personas naturales se mantuvo estable como porcentaje del PIB a pesar de la disminución general. A continuación, la tabla que presenta la OCDE:

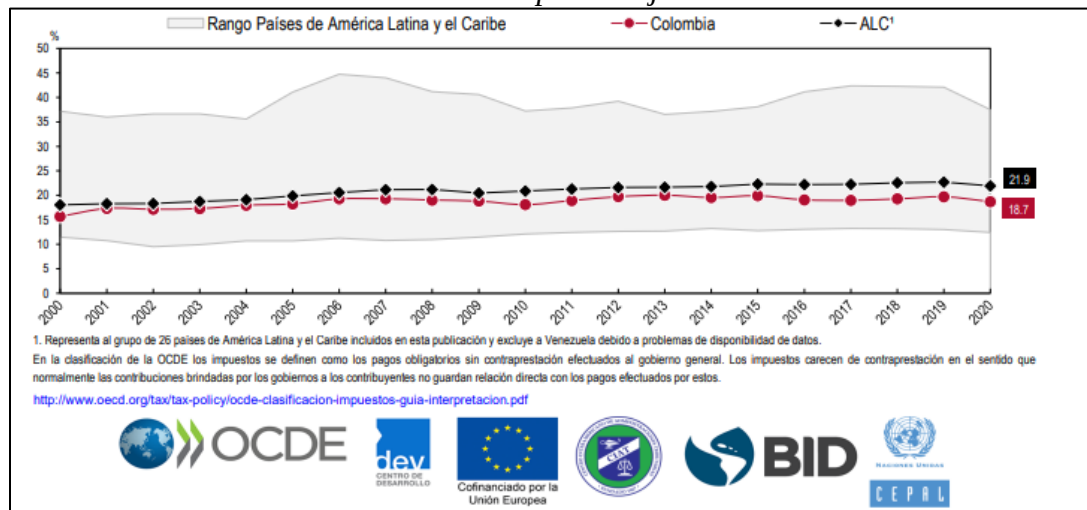
Tabla 2. *Resumen de la estructura tributaria en Colombia.*

Resumen de la estructura tributaria en Colombia	Ingresos tributarios en moneda nacional			Estructura tributaria en Colombia		
	Peso colombiano, millones			% del PIB		
	2019	2020	Δ	2019	2020	Δ
Impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital ¹	67 519 599	61 812 525	-5 707 074	6.4	6.2	-0.2
de los cuales						
Impuesto sobre la renta y ganancias	14 155 111	12 977 788	-1 177 323	1.3	1.3	0.0
Impuesto sobre la renta y ganancias de sociedades	50 242 515	45 978 957	-4 263 557	4.7	4.6	-0.1
Cotizaciones a la seguridad social	19 875 398	18 615 408	-1 259 990	1.9	1.9	0.0
Impuestos sobre la propiedad	18 984 414	18 167 358	-817 055	1.8	1.8	0.0
Impuestos sobre bienes y servicios	89 797 927	77 752 543	-12 045 384	8.5	7.8	-0.7
de los cuales						
Impuestos sobre el valor añadido	61 936 282	53 912 648	-8 023 634	5.8	5.4	-0.4
Impuestos sobre bienes y servicios específicos	16 828 948	13 093 698	-3 735 250	1.6	1.3	-0.3
de los cuales						
Impuestos indirectos	12 995 955	10 159 930	-2 836 025	1.2	1.0	-0.2
Derechos de aduana y de importación	3 832 994	2 933 768	-899 226	0.4	0.3	-0.1
Otros impuestos ²	12 893 977	11 316 754	-1 577 223	1.2	1.1	-0.1
TOTAL	209 071 314	187 664 589	-21 406 725	19.7	18.7	-1.0

Fuente: OCDE – Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Colombia.

Sin embargo, el informe de la OCDE también muestra cómo ha evolucionado el porcentaje de recaudo de impuestos en Colombia sobre el PIB durante los últimos 20 años, a pesar de la disminución del 1% durante el periodo 2019-2020 se evidencia que este ha tenido una tendencia positiva, ha subido del 15% al 18% y se asemeja a la tendencia de los países de América Latina y el Caribe (ALCA). Cabe resaltar que siempre ha estado por debajo de la línea media de los países miembros de la OCDE.

Gráfica 3. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB 2000-2020.



Fuente: OCDE - Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Colombia.

4.2. Marco teórico

Entre los autores que se han estudiado para entender los principios de tributación y la evolución de las diferentes reformas tributarias abordadas en Colombia, se incluyen a Juan Camilo Restrepo y Alejandro Ramirez Cardona por sus trabajos sobre “Hacienda Pública” que permiten identificar como es el accionar del estado tanto en lo público como lo privado y como afecta esto el enfoque impositivo que tendrán las políticas públicas.

4.2.1 Teoría de las Generaciones Futuras

Rawls (2006) también plantea que la justicia como imparcialidad se relaciona entre generaciones, ya que la “generación original” -aquella que inicia con el acuerdo- es responsable de retener o ahorrar una serie de recursos con el fin que las generaciones posteriores puedan nutrirse de estos y así crear una sociedad más rica. Esto, partiendo de un mínimo social que le permita a los “menos aventajados” cambiar de perspectiva y de una regulación de la “mayor riqueza” que permita el ahorro en ambos extremos, con el fin de tratar de igualar las condiciones que tendrán las generaciones futuras.

Según Rawls (2006), para asegurar un sistema económico justo es necesario que el ahorro no sofoque las condiciones de la generación original, pues adicionalmente debe empezar a contribuir al sostenimiento de dicho sistema y al ser esta la más afectada por la falta de ahorro de sus predecesores, resultaría injusto. A grandes rasgos, Rawls (2006) plantea que la generación original tendrá pocos beneficios y serán las generaciones ulteriores quienes gocen de lo que se pueda lograr, debido a que el principio de ahorro es de carácter acumulativo. Por otro lado, Rawls (2006) indica que cada generación tiene su momento histórico, para las generaciones posteriores será necesario continuar y alimentar la “justicia” que heredan de la generación original, a menos que, en su libertad y racionalidad, escojan otro sistema más justo.

En ese sentido, evaluar la progresividad de las cargas tributarias será necesario para regular la “mayor riqueza” y que estos recursos puedan proveer a las generaciones futuras de las clases menos favorecidas un “mínimo social” con el que puedan competir en condiciones similares a aquellos que han de heredar ahorros de sus predecesores.

4.2.2 Teoría de la Hacienda pública

Para Restrepo (2009), la Hacienda Pública es una disciplina autónoma que analiza cómo el sector público cumple sus objetivos por medio de la presupuestación de gastos e ingresos, siendo a su vez inversor y perceptor de recursos fiscales. Según Restrepo (2009), la Hacienda Pública se puede distinguir entre el enfoque dogmático y el positivista, mientras que el primero analiza los objetivos deseables del sector público por medio de las finanzas públicas, el segundo se preocupa por analizar la correlación que existe entre la política fiscal y cómo pueden afectar las decisiones económicas y políticas de las diferentes clases sociales, grupos de presión e interés, agremiaciones y demás; sin embargo, según Restrepo (2009) estos dos enfoques se

complementan en la modernidad y no se puede pretender estudiar la Hacienda Pública sin tener en cuenta otras áreas como el derecho público, la economía, la política, la administración, etc.

Restrepo (2009) plantea que el propósito fundamental de la Hacienda Pública es proveer a la sociedad de vías, cobertura en salud, educación, tecnología, telecomunicaciones y en general, de beneficios que puedan mejorar la calidad de vida de la población. Además, Restrepo (2009) se apoya en Musgrave para indicar que la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico son propósitos fundamentales adicionales de los que se ocupa la Hacienda Pública moderna.

En ese sentido, la complementariedad que tienen los enfoques positivista y dogmático es necesaria para analizar cómo la Hacienda Pública busca cumplir sus propósitos fundamentales mediante la asignación de las cargas impositivas, en el caso de estudio, en las personas naturales declarantes del impuesto de renta en Colombia.

4.2.3 Teoría de las Finanzas Públicas

Según Ramírez (1998), la economía del sector público no busca generar ganancias, sino más bien, la satisfacción de las necesidades sociales y de maximizar el bienestar colectivo al costo que estas lo requieran para lograr una eficiente prestación de los servicios públicos. Ramírez (1998) plantea que la principal diferencia entre las finanzas públicas y las finanzas privadas es que las primeras tienen como criterio la racionalidad, mientras que las segundas se rigen por la rentabilidad.

Ramírez (1998) sugiere que el Estado puede crear empresas con el fin de satisfacer necesidades sociales ofrecer sus servicios al costo fiscal o contable, también para obtener

regalías y financiar proyectos que propendan por cumplir el fin social de este, que es satisfacer las necesidades de la población y mejorar su calidad de vida. Por otro lado, el autor indica que la coacción impositiva que ejerce el Estado sobre las finanzas privadas alimenta los recursos de las finanzas públicas para lograr una satisfacción pública con bienes y servicios de la empresa privada, por lo cual, el bienestar de unas es beneficioso para las otras.

De acuerdo con lo anterior, la eficiente ejecución y administración de las finanzas públicas genera bienestar en las finanzas privadas, así mismo, la eficiencia en la recaudación de impuestos vía coacción a las finanzas privadas es primordial para un desarrollo armónico de la economía. Adicionalmente, con dicha relación recíproca se logra la satisfacción de las necesidades sociales y maximizar los beneficios que el Estado le otorga a la población para mejorar su calidad de vida.

4.2.4 Principios de Tributación.

Adam Smith (1776) en su libro *“riqueza de las naciones”*, plantea que los países siempre han priorizado cierto tipo de actividades económicas y crean beneficios e incentivos que conducen la economía de dichos países con base en su plan de gobierno. Smith (1776) también indica que las naciones comúnmente no tratan de forma equitativa las profesiones o actividades comerciales desarrolladas por el grueso de la población, principalmente por intereses privados de *“estamentos particulares”* que no tienen en cuenta el bienestar general de la población.

Por otra parte, y en contraste con lo anterior, Plazas (2017) plantea que para que un sistema tributario se clasifique como “racional” debe tener ciertas condiciones, principalmente, que el contribuyente sea uno sólo al igual que su capacidad contributiva, esto es, que no existan distinciones entre actividades económicas, ni fuentes de ingreso a la hora de determinar la carga

impositiva del sujeto pasivo del impuesto. Así mismo, el autor sugiere que se deben evitar los excesos de poder o de incidencia del Estado en los temas impositivos porque pueden llevar a ciertos contribuyentes o sectores económicos a círculos de indefensión que afecten su actuar económico y, por ende, fiscal. Adicionalmente, vale la pena resaltar que si se establecen beneficios tributarios para algunos contribuyentes y se requiere aumentar el recaudo, esto puede significar un aumento de la carga tributaria para el resto de los sujetos pasivos.

En línea con lo anterior, Plazas (2017) resalta que un sistema tributario en el cual se tengan impuestos progresivos en su conjunto, pero un gasto regresivo, el sistema no es progresivo; también, que la progresividad es un requisito indispensable para que un sistema sea equitativo.

Entonces, Plazas (2017) propone que la progresividad desde el punto de vista de la “justicia” es la expresión concreta de la equidad vertical, siempre que el impuesto incida en mayor medida a quien tiene mayor capacidad contributiva, y que permite, que el “sacrificio tributario” sea igual para todos los contribuyentes.

Con respecto a la equidad, Plazas (2017) propone que este concepto impone la condición de tratar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, esto es, *igual para los iguales y desigual para los desiguales*. Para desarrollar los conceptos de equidad horizontal y vertical, el autor acude a la sentencia C-804 de 2001, la cual plantea que la primera se refiere a los contribuyentes con una situación fáctica² similar deben tributar de manera equivalente, y la

² Situación Fáctica: Aquello que se basa en hechos. Obtenido del diccionario de términos jurídicos de la comunidad de Madrid. <https://www.comunidad.madrid/servicios/justicia/diccionario-terminos-juridicos>

segunda se refiere a que la mayor carga tributaria debe recaer sobre quienes tienen mayor capacidad económica.

Por último, Plazas (2017) plantea que un sistema tributario eficiente debe adecuarse al entorno, esto es, avanzar junto con el mercado y responder con velocidad a los cambios tanto tecnológicos como en materia de regulación e impuestos. El autor señala que un punto importante para la eficiencia de un sistema tributario son las *vías alternas para la solución de conflictos*, herramientas que permitan la descongestión de las actividades judiciales y de fiscalización de la administración tributaria para enfocar los esfuerzos en temas que puedan tener mayor trascendencia e importancia en el sistema tributario. De acuerdo con el autor, ejemplos de estas herramientas son; el arbitramento, los beneficios de auditoría, los dictámenes técnicos, la conciliación y las consultas a la administración tributaria, entre otras. Sin embargo, el autor resalta que la estructura de administración y recaudo de los tributos no puede incluir una estructura ineficiente del gasto. Así pues, Plazas (2017) se apoya en Adolfo Wagner y Adam Smith para indicar que la eficiencia del sistema tributario puede interpretarse como su claridad, simpleza y debe ser administrado por funcionarios capaces, honestos y bien remunerados, así como contener tributos moderados que no desincentiven la gestión económica o evasión fiscal del contribuyente.

Por otro lado, Castilla (2022) trata de abordar el concepto de “Igualdad” y acude al Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia para establecerse como pregunta “¿Deberán todos ellos contribuir con lo mismo?”, para lo cual, indica que la igualdad puede ser real y efectiva, deben adoptarse medidas que favorezcan a grupos discriminados o marginados, Citando

la Sentencia C-833 de 2013, también, que es necesario valorar si es razonable y proporcionado la aplicación de un beneficio tributario de unos contribuyentes pero excluyendo a otros.

En ese sentido, Castilla (2022) señala cuatro puntos principales para que una *medida legislativa tributaria* esté alineada con el principio de Equidad; (1) que se establezca un valor a pagar acorde con la capacidad de pago del contribuyente; (2) que hechos y situaciones similares no se graven de manera diferente; (3) que las disposiciones diferenciales no sean arbitrarias o sean razonables y proporcionales y; (4) que no sea confiscatoria.

Así mismo, Castilla (2022) señala que se puede lograr una mejor distribución del ingreso por medio de la política tributaria cuando, mediante la progresividad tributaria, aquellos contribuyentes que menos tienen tengan menores cargas tributarias, o, en algunos casos, sean exonerados de estas cargas, para esto, acude a la C-643 de 2002.

Con respecto a la eficiencia, Castilla (2022) indica que es posible lograrla por dos vías principales, estas son; como consecuencias legislativas como leyes, ordenanzas o acuerdos que giren en torno al tributo y; como medidas estrictamente de orden administrativo a las que no se llegan con normas sino, más bien, una mayor y mejor gestión de la administración.

4.3. Marco conceptual

Es necesario tener un acercamiento a los conceptos clave que se utilizan en el presente trabajo con el fin que sea comprensible para el público en general. Por eso, a continuación, se presenta una breve explicación de estos.

4.3.1 Tributo

En Colombia, el origen constitucional de los tributos se encuentra en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, en el cual se indica que la persona y el ciudadano debe “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”. Adicionalmente, los tributos sirven como un mecanismo de distribución de la riqueza, pues al ser desarrollados bajo los principios constitucionales de equidad, efectividad y progresividad como dicta el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, la carga tributaria será proporcional a los ingresos del contribuyente.

En ese sentido, Ramírez (1998) indica que el Estado se sirve de su poder legítimo para imponer el cumplimiento de las normas, lo cual resulta en una coacción impositiva u obligación tributaria. Entonces, el tributo es la obligación de todas las personas y ciudadanos de contribuir a la financiación de los gastos e inversiones estatales en la medida de su capacidad económica, de carácter unilateral y sin contraprestación directa, pues los beneficios son retribuidos a la sociedad general.

Ahora, los tributos se pueden clasificar de acuerdo con las siguientes características: Territorialidad; ya que pueden ser a nivel nacional, departamental o distrital, Temporalidad; puede ser temporal o permanente, el primero tiene como objetivo un periodo determinado durante el cual se cobrará el impuesto y el segundo no establece una fecha de caducidad, Aplicabilidad; puede ser directo o indirecto, el primero graba la propiedad y el segundo el consumo, Y de acuerdo con su momento de generación; de periodo cuando se graba, por ejemplo, renta personal del año fiscal anterior, y de ejecución inmediata se cobra cuando se

realiza el hecho generador, por ejemplo, el IVA que se paga inmediatamente al comprar un producto.

Por otro lado, es importante resaltar que los tributos cuentan con cinco elementos: *El sujeto activo*, es la entidad administrativa facultada para fiscalizar, administrar y recaudar impuestos; *el sujeto pasivo*, es la persona que debe pagar el impuesto; *el hecho generador*, es el presupuesto legal sobre el cual se cobra el tributo; *la base*, es la cuantía sobre el cual se cobrará el tributo y, *la tarifa*, es el porcentaje o valor que se aplica a la base y determina el monto del tributo. Estos elementos brindan claridad al contribuyente y hace posible el pago correcto del impuesto.

4.3.2 Reforma Tributaria

Según la CEPAL (2016), la política fiscal se desarrolla en tres dimensiones: *macroeconómica* con los efectos de crecimiento y estabilización de la economía, en la *provisión de bienes y servicios* cuando produce planes, políticas y programas públicos, y en los *potenciales efectos distributivos* en la generación de transferencias inter e intrageneracionales. Estos factores sociales y económicos varían constantemente, por lo cual, de acuerdo con la CEPAL (2016), para conseguir una sostenibilidad fiscal es necesario modernizar las leyes y mantener la institucionalidad fiscal, algo que deriva irremediabilmente en una reforma o modificación tributaria.

La CEPAL (2016) clasifica las reformas y modificaciones tributarias en tres, basándose en los siguientes cuatro criterios: Cambios paramétricos, cambios en la estructura, cambios en la recaudación y los efectos distributivos. La clasificación de la CEPAL y sus características son las siguientes: la *Modificación Tributaria*, que solamente considera cambios en las tasas, bases de

tributación, beneficios tributarios, coberturas, entre otros, no consideran cambios en la estructura tributaria, pueden aumentar o disminuir el recaudo, en algunos casos ser neutro y no consideran el efecto distributivo. La *Reforma Tributaria*, que sí considera cambios en los parámetros de los tributos, también genera cambios en la estructura tributaria, aumentan o disminuyen el recaudo (o puede tener efecto neutro) y generan efectos distributivos. Por último, la *Reforma Tributaria Estructural*, que puede considerar cambios en los parámetros de los tributos, crea una nueva estructura tributaria, conllevan a una mayor carga tributaria (o tener efecto neutro) y generan cambios distributivos.

Ahora, la Constitución Política de Colombia en su artículo 363 plantea que el sistema tributario colombiano se funda en los principios de eficiencia, progresividad y equidad y, además, las normas tributarias no pueden ser retroactivas. Características que debe tener cada una de las normas expedidas en el territorio nacional, estos son los denominados principios constitucionales de tributación.

4.4. Marco legal

A continuación, se presentarán las normas en las cuales se centra la investigación con su respectivo título y, las que lo requieran, con una breve descripción. Será una presentación corta debido a que en el desarrollo de la investigación se ahondará en ellas y se expondrá su relación con el objeto de estudio.

Decreto 624 de 1989: Es el Estatuto Tributario que rige actualmente en Colombia, por medio del cual se describen las características de los impuestos, incluye tarifas, deducciones, exenciones y en general, establece la normatividad tributaria del país. Es la norma que se

modifica con cada reforma tributaria, para la presente investigación, establece los lineamientos para la depuración y presentación de la declaración de renta para las Personas Naturales.

Artículo 95 de la Constitución Política de 1991: Establece los deberes y obligaciones de la comunidad nacional en calidad de colombianos, en su numeral 9 da origen constitucional a los impuestos al indicar que entre los deberes y obligaciones del pueblo colombiano está el aportar de acuerdo con sus capacidades a la financiación de gastos e inversiones del estado.

Artículo 363 de la Constitución Política de 1991: Es de suma importancia, ya que en este artículo se indica que el sistema tributario colombiano se funda en los principios de progresividad, equidad y eficiencia, características que se evaluarán en el transcurso de la investigación en las reformas tributarias del periodo 2014-2021.

Ley 1739 de 2014: Será la primer Ley de Reforma Tributaria que se estudiará, con respecto al impuesto de renta no se diferencia entre Personas Naturales ni Personas Jurídicas y trata, principalmente, de deducciones para inversiones en el exterior y de inversiones extranjeras. También incluye el Impuesto Mínimo Alternativo Simple (IMAS) para empleados, así como deducciones para inversiones y donaciones en *proyectos calificados* por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología.

DUR 1625 de 2016: Es la norma que compila todos los cambios que se realizan al Sistema Tributario de Colombia por medio de decretos desde el año 2016 y se actualiza cada que expiden un nuevo decreto reglamentario que pueda alterar la normatividad que esta incluye.

Ley 1819 de 2016: Incluye el sistema de 5 cédulas en la declaración de renta de Personas Naturales y describe como se tratará cada una de ellas, las cédulas son: Rentas de Trabajo;

Pensiones; Rentas de Capital; Rentas No Laborales y; Dividendos y Participaciones. Adiciona el Incentivo al ahorro para construcción a largo plazo denominado Ahorro Fomento a la Construcción (AFC).

Ley 2010 de 2019: En lo concerniente a la declaración de renta de Personas Naturales, se centra en esclarecer como estará dispuesto el sistema cedular, que consiste en dividir los ingresos en tres grupos: rentas laborales, de capital y no laborales en el primer grupo, rentas de pensiones en el segundo y dividendos y participaciones en el tercero. También adiciona exenciones a rectores y profesores en la que pueden tomar el 50% como gastos de representación y a los magistrados de tribunales, fiscales y procuradores judiciales se les considera el 50% de su salario como gastos de representación, esto entre otras exenciones posibles para los contribuyentes.

Lo anterior deja en evidencia que dicha ley cambia la manera en que se depura la renta y otorga nuevos beneficios tributarios, que son los temas que se investigarán en la presente investigación.

Ley 2155 de 2021: Se incluye el Régimen Simple de Tributación, al cual las Personas Naturales pueden acogerse para *simplificar y unificar* las declaraciones de impuestos, entre estos, el impuesto de renta.

5. Metodología

5.1. Tipo de estudio

Para el desarrollo de la siguiente investigación se utiliza el método mixto, la cual implica la recolección y la integración de datos cuantitativos y cualitativos de acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2014), pues se realizará la comparación de normas sucesivas en un periodo específico y se contrasta un mismo caso aplicando los cambios que genera cada una de las reformas tributarias a estudiar. Para Hernández, Fernández y Baptista (2014), utilizar el método mixto consta de utilizar datos cuantitativos y cualitativos en conjunto para llegar a una interpretación, situación que se trabajará a lo largo de esta investigación para alcanzar los objetivos previamente fijados.

Por otro lado, según Méndez (1988) los estudios de tipo explicativo son aquellos que identifican y analizan la relación de causa y efecto entre variables independientes y variables dependientes respectivamente. Para desarrollar el segundo y tercer objetivo del presente trabajo es necesario analizar el efecto que tienen las reformas tributarias sobre la declaración de renta de las personas naturales, siendo las reformas la variable independiente, así que el estudio es de tipo explicativo; sin embargo, para el primer objetivo es necesario realizar una descripción de las características y elementos con que se justifican dichas reformas, por lo tanto, también se utiliza el tipo de estudio descriptivo, que, según Méndez (2000) tiene como propósito delimitar hechos característicos del problema de investigación.

5.2. Método de investigación

Para realizar la investigación se utilizará el método deductivo, que, según Méndez (1988) permite exponer *verdades particulares* contenidas en *verdades universales*, esto con el fin de analizar las diversas reformas tributarias que se han implementado durante el periodo 2014-2021 aplicadas a un caso particular de persona natural.

5.3. Fuentes de información

Según Méndez (1988), las fuentes primarias son aquellas que proveen la información que obtiene de primera mano el investigador ya sea oral o escrita, son entrevistas que este realice, encuestas, cuestionarios y demás, por otro lado, el autor indica que las fuentes secundarias son recopilaciones o transcripciones de información que han quedado plasmadas en libros, prensa, documentos, revistas y otros materiales documentales.

No se utilizarán fuentes primarias, pues no se llevarán a cabo entrevistas, encuestas ni cuestionarios para obtener información de primera mano.

Las fuentes que se utilizarán en la investigación serán secundarias, pues los datos cuantitativos del estudio son escenarios hipotéticos, no se realizan entrevistas y tampoco se solicita algún tipo de información a alguna persona en específico para que esta sea utilizada. Así mismo, la información cualitativa del estudio se obtendrá de la normatividad expedida por el gobierno nacional, sean leyes, decretos y lo consignado en la Constitución Política de Colombia.

5.4. Técnicas de investigación

Las técnicas que se utilizarán para analizar la información obtenida de las gacetas y leyes de reformas tributarias serán las siguientes:

Análisis de contenido cuantitativo: Hernández, Fernández y Baptista (2014) señalan a este tipo de análisis como una técnica en la cual se recolectan datos *objetivos y sistemáticos* para someterlo a análisis estadístico. Se utilizará en un estudio de un caso hipotético que se propone analizar, con el fin de evaluar las variaciones resultado final (impuesto a pagar) en la declaración de renta de personas naturales durante el periodo 2014-2021.

Análisis de los datos cualitativos: Según Hernández, Fernández y Baptista (2014) consta de obtener *datos no estructurados* para tratar de darle la estructura que se desea, esto depende de la perspectiva de quien investiga y es necesario analizar los datos tanto particularmente como compilados. Para la investigación que se realizará, el propósito será revisar las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021 en lo referente a la declaración de renta de personas naturales y determinar si los cambios que se efectuaron son eficientes, progresivos y equitativos, así pues, se revisará la exposición de motivos, el proceso de depuración y declaración de renta para personas naturales y la dinámica de los beneficios tributarios durante dicho periodo.

5.5. Fases de la investigación

Fase 1: Revisión bibliográfica

Para desarrollar el primer objetivo de la investigación, se analizará la exposición de motivos por las cuales fueron propuestas las reformas tributarias y se determinará si las razones de carácter económico y social responden a los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia en relación con la declaración de renta de las personas naturales.

Fase 2: Desarrollo de la investigación

Para el desarrollo del segundo objetivo se analizará si los cambios que se identifiquen tienen en cuenta los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Adicionalmente, para desarrollar el tercer objetivo, se identificarán los principales beneficios tributarios que incluye cada reforma tributaria para las personas naturales y se determinará si cumplen con los principios tributarios.

Fase 3: Preparación del informe final

Para culminar la investigación, además de integrar los resultados obtenidos con el trabajo de campo, se plantearán una serie de conclusiones de acuerdo con la información encontrada durante el análisis, también se propondrán recomendaciones que puedan contribuir a la creación de un impuesto de renta para personas naturales lo más equitativo, progresivo y eficiente posible.

CAPÍTULO II

RAZONES DE CARÁCTER SOCIAL Y ECONÓMICO QUE MOTIVARON LAS REFORMAS TRIBUTARIAS ENTRE 2014 Y 2021 EN COLOMBIA.

Para iniciar, es importante mencionar que durante el periodo 2014-2021 se ejercieron dos periodos presidenciales casi completos y se aprobaron 5 reformas tributarias, de las cuales una fue declarada inconstitucional y no es objeto de análisis. En este capítulo se revisa la coherencia que tiene la exposición de motivos de cada una de las reformas tributarias con su respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND) respecto a los principales aspectos sociales y económicos que motivan o justifican estas reformas. Debido a que se tornaría bastante extenso y se escapa del alcance de la investigación, se menciona a grandes rasgos y lo más parco posible lo que se quería lograr desde el PND y el contexto social y económico.

Contexto Social

Para dar un punto de partida a este estudio, es necesario considerar que los cambios sociales pueden afectar la dinámica fiscal directamente, por esto, a continuación, se presentan algunas coyunturas por las cuales transitó el país durante el periodo 2014-2021.

En el año 2014 fueron las elecciones presidenciales en Colombia, entre los candidatos se encontraba Juan Manuel Santos, quién sería reelegido como presidente y tenía como premisa continuar los diálogos del proceso de paz con el grupo guerrillero FARC-EP, que a inicios de ese año habían realizado un atentado en Pradera, Valle del Cauca. Adicionalmente, se buscaba integrar al país a la OCDE, para lo cual, Colombia necesitaba cumplir ciertos criterios, entre ellos, generar políticas para buscar una carga tributaria equitativa, disminuir beneficios

tributarios y aumentar el recaudo que se obtiene de las PN vía impuestos directos. Ambas situaciones requieren destinación de presupuesto y planeación e implican un cambio de la perspectiva social, lo que, según el plan de desarrollo del presidente reelecto de ese año, iniciaría por medio de la educación.

Durante el año 2016 se culmina y se firma el acuerdo del proceso de paz en la Habana con las FARC-EP, desenlace que requiere de una inversión social y la destinación en el presupuesto nacional para llevar a cabo este proyecto, lo cual desemboca en una reforma tributaria para poder financiar dicho proceso de paz. Adicionalmente, producto de este acuerdo, se crea el partido político los decentes.

Por otro lado, en lo corrido del periodo 2014-2021, se realizaron multitudinarias protestas y manifestaciones desde distintos sectores económicos, movimientos y gremios, entre ellos, estudiantil, docente, transportadores y campesinos, los cuales buscaban subsidios, alivios financieros o condiciones que les permitieran competir en el mercado tanto local como internacional. La manifestación que tuvo más impacto social fue la realizada en el 2021, cuando millones de colombianos salieron a las calles inconformes con la reforma tributaria que se gestaba desde inicios del mes de marzo y buscaba recaudar más recursos, principalmente, grabando con IVA los productos básicos y aumentando la cantidad de contribuyentes de impuesto a la renta para PN al bajar las bases para declarar este impuesto. Dicha manifestación culminó en un paro nacional, en el que centenares de personas bloquearon las calles intermunicipales de las principales ciudades del país y los corredores viales estratégicos para el transporte de mercancía e insumos durante aproximadamente tres meses.

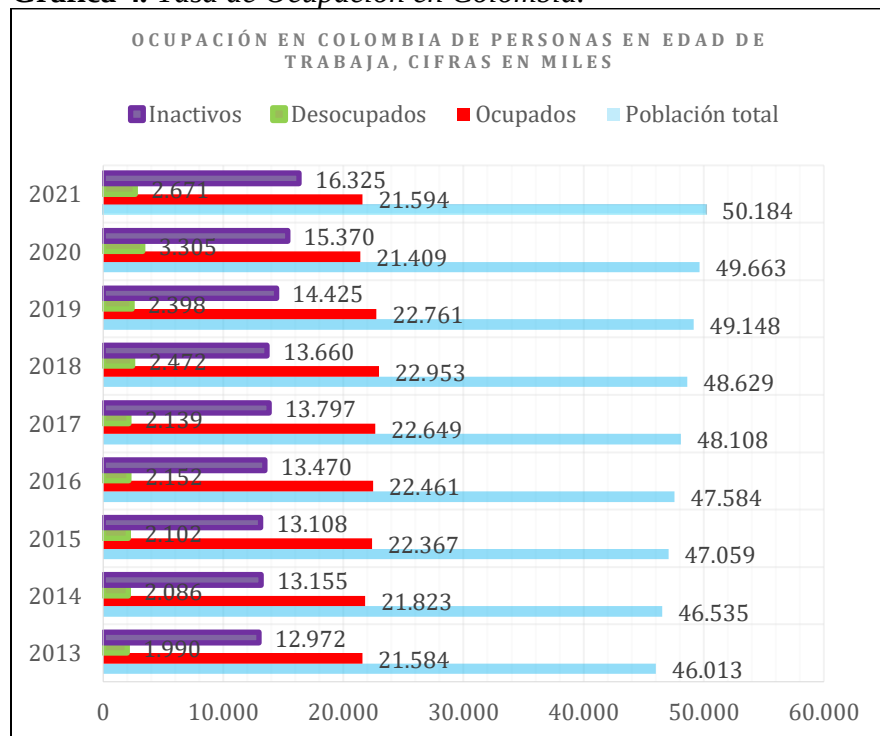
Uno de los principales detonantes de este estallido social fue la poca respuesta estatal a la crisis económica generada por la llegada de la pandemia del Sars-Cov2. En ese sentido, el desempleo que había tenido un pico en el año 2018 al pasar del 8,6% al 9,7%, se incrementó en el año 2020 al 13,4% a causa del coronavirus después de una leve disminución en el 2019 (Véase Tabla 4). En valores absolutos, esto traduce en que se pasó de 2.4 millones de desempleados en 2019 a 3.3 millones en 2020, entiéndase desempleados como personas en edad de trabajar que se encuentran económicamente activas (Véase Gráfica 4).

Tabla 3. Tasa de ocupación en Colombia.

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic
% población en edad de trabajar	79,4	79,6	79,9	80,0	80,2	80,4	80,5	80,7	80,9
Tasa de Ocupación	59,1	58,9	59,5	59,0	58,7	58,7	57,5	53,4	53,2
Tasa de Desocupación	8,4	8,7	8,6	8,7	8,6	9,7	9,5	13,4	11,0

Elaboración propia. Datos obtenidos del DANE.

Gráfica 4. Tasa de Ocupación en Colombia.



Elaboración Propia. Datos obtenidos del DANE.

Ahora, cada una de las situaciones mencionadas anteriormente requieren de una acción política, que a su vez exige un presupuesto y una planeación y debe responder al contexto tanto local como internacional. Es el caso de las recomendaciones que recibe y adopta el país para ser admitido como miembro de la OCDE y los acuerdos pactados con grupos estudiantiles, agremiaciones, acuerdos de paz y demás situaciones que deben atenderse sin dejar de lado los principios de equidad, progresividad y eficiencia. Así, cumplir con el propósito fundamental de la Hacienda Pública, que, de acuerdo con Restrepo (2009), es proveer a la población de beneficios que puedan mejorar su calidad de vida por medio de la presupuestación de ingresos y gastos con los recursos fiscales.

Contexto Económico

Ahora, se revisará a grandes rasgos algunos datos obtenidos de entidades como el DANE, la DIAN y el Banco de la república, tales como el Índice de Precios al Consumidor (IPC), la deuda externa, la TRM y el porcentaje de recaudo de impuestos respecto al PIB para ofrecer un panorama sobre la economía colombiana.

Con el propósito de regular el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en Colombia se utilizan mecanismos para regular y subsidiar ciertos productos que puedan incidir directamente en el aumento de precios a los productos básicos. Es el caso del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), que consiste en subsidiar parte del precio de la Gasolina y ACPM para evitar que el aumento sustancial de los costos de transporte y que esto se traduzca en inflación generalizada como efecto de la economía globalizada. Dicho subsidio del costo de los combustibles para los transportadores puede estabilizar el precio de los productos en cierta

medida e incentivar el desarrollo económico del país generando confianza, que, de acuerdo con Restrepo (2009), es el propósito fundamental de la hacienda pública.

A pesar de lo anterior, en la tabla 6 se pueden identificar años en los que el IPC llegó casi a duplicarse respecto al año anterior, por ejemplo, dicho índice pasó de estar al 3,66% en 2014 al 6,77% en 2015, como se muestra en la tabla 7, esta variación se ve directamente relacionada con la Tasa de Cambio Representativa del mercado (TRM), que pasó de \$2.392,46 a \$3.149,47 en los mismos años. Esto indica que la economía colombiana es frágil respecto al precio del Dólar y reacciona directamente con este, para tener un acercamiento de esta relación revisamos los IPC y cómo reaccionan frente a la TRM en los últimos años, podemos evidenciar que a pesar de la crisis ocasionada por el Coronavirus en el 2020 que disparó la inflación a nivel internacional, la TRM estaba en \$3.432,50 (aumentó aproximadamente del 4,7%) y el IPC en Colombia aumentó solamente en 1,61%, mientras que en el año 2021, la TRM subió a \$3.981,16 (un aumento de cerca del 16% con respecto al año 2020) y el IPC aumentó un 5,62%.

Tabla 4. IPC.

IPC. Variación mensual, año corrido y anual			
Total IPC (2013 - 2022)			
2013 - 2022 (Diciembre)			
Años	Variación %		
	Mensual	Año corrido	Anual
2013	0,26	1,94	1,94
2014	0,27	3,66	3,66
2015	0,62	6,77	6,77
2016	0,42	5,75	5,75
2017	0,38	4,09	4,09
2018	0,30	3,18	3,18
2019	0,26	3,80	3,80
2020	0,38	1,61	1,61
2021	0,73	5,62	5,62
2022	1,26	13,12	13,12

Fuente: DANE, Índice de precios al consumidor (IPC) – 2022.

Ahora, en la tabla 7 se puede observar cómo desde el año 2013 la deuda externa de Colombia pasó de \$92.072 millones de dólares, que representaba un 24,1% del PIB a representar un 53,9% del PIB en 2021 con un monto de \$171.303 millones de dólares. Es decir, la deuda aumenta 1.8 veces aproximadamente, sin embargo, como porcentaje del PIB se incrementa 2.25 veces. Esto indica que la economía colombiana se está financiando cada vez más del exterior con una eficiencia menor en términos del PIB. Situación que puede afectar directamente las finanzas del país y provocar la necesidad de recursos adicionales, esto teniendo en cuenta que el estado colombiano suele utilizar el instrumento de deuda externa para financiar proyectos a lo largo del territorio nacional, y, como indica Ramirez (1998) el sector público no busca generar riqueza, sino, satisfacer necesidades sociales y maximizar el bienestar colectivo, así que los recursos para pagar esta deuda se obtendrán vía impuestos o contribuciones.

Tabla 5. *Datos Macroeconómicos 2013-2022.*

Fecha (dd/mm/aaaa)	Tasa de cambio representativa del mercado (TRM)	Deuda Externa en millones de dólares (USD)	Deuda Externa cómo % del PIB	PIB en millones de pesos (COP)
31/12/2013	\$ 1.926,83	\$ 92.072,68	24,1%	\$ 714.093.000
31/12/2014	\$ 2.392,46	\$ 101.909,09	26,7%	\$ 762.903.000
31/12/2015	\$ 3.149,47	\$ 111.918,26	38,0%	\$ 804.692.000
31/12/2016	\$ 3.000,71	\$ 120.397,13	42,5%	\$ 863.782.000
31/12/2017	\$ 2.984,00	\$ 124.795,52	40,0%	\$ 920.471.000
31/12/2018	\$ 3.249,75	\$ 132.222,84	39,5%	\$ 987.791.000
31/12/2019	\$ 3.277,14	\$ 138.683,18	42,9%	(P) \$ 1.061.119.000
31/12/2020	\$ 3.432,50	\$ 154.507,34	57,1%	(P) \$ 1.002.922.000
31/12/2021	\$ 3.981,16	(P) \$ 171.303,26	53,9%	(P) \$ 1.177.225.000

Elaboración propia, Datos obtenido de Banco de la República.

Por otro lado, en la tabla 8 se puede observar como el recaudo de impuestos con relación al PIB no varía significativamente, es decir, la política fiscal colombiana mantiene cierta estabilidad en la recaudación de impuestos de acuerdo con la producción del país, en promedio un 14,82%. Sin embargo, como indica el Moller et al (2012), este porcentaje no es mayor debido

a la cantidad de deducciones que brinda el país para los contribuyentes, a la ineficiencia del recaudo y, según Sepúlveda (2021), a que estos “gastos tributarios” no caducan.

Tabla 6. *Recaudo de impuestos como porcentaje del PIB.*

Año	Impuestos	PIB	Impuestos / PIB
2013	\$ 105.442.806	\$ 714.093.000	14,77%
2014	\$ 114.314.586	\$ 762.903.000	14,98%
2015	\$ 123.705.324	\$ 804.692.000	15,37%
2016	\$ 126.733.823	\$ 863.782.000	14,67%
2017	\$ 136.430.262	\$ 920.471.000	14,82%
2018	\$ 144.423.956	\$ 987.791.000	14,62%
2019 (P)	\$ 157.366.861	\$ 1.061.119.000	14,83%
2020 (P)	\$ 146.215.469	\$ 1.002.922.000	14,58%
2021 (P)	\$ 173.665.962	\$ 1.177.225.000	14,75%
Promedio			14,82%

Fuente: Elaboración propia, datos obtenidos de la página de la DIAN. (feb.-2023)
Cifras en Millones de pesos.

Para finalizar, es importante resumir los datos presentados sobre el contexto económico colombiano durante el periodo de estudio. Se evidencia que la inflación del país responde directamente a la TRM. La deuda externa ha aumentado cerca de 2.25 veces como porcentaje del PIB entre el año 2013 al 2021, esto también se puede relacionar con el punto anterior debido a que esta deuda es en dólares y el dólar pasó de \$1.926,83 a \$3.981,16 en los años mencionados, lo cual significa que la TRM aumentó 2.06 veces aproximadamente. Por último, que el promedio de recaudo de impuestos sobre el PIB se ha mantenido estable durante los años en cuestión.

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018:

Todos por un nuevo país

En este PND propuesto por el expresidente Juan Manuel Santos, en el cual, durante su periodo presidencial se tramitaron y aprobaron dos reformas tributarias, la Ley 1739 de 2014 y la

Ley 1819 de 2016. Con las propuestas establecidas se trataba de buscar cierta equidad social en la que se disminuyan las diferencias socio económicas para conseguir una convivencia pacífica, tanto en las zonas rurales como urbanas. Para cumplir este objetivo, desarrolló planes para incentivar la educación, disminuyendo el conflicto armado y generando recursos que pueda utilizar la población colombiana para la innovación, creación de alianzas estratégicas, formalización y creación de nuevos puestos de trabajo e inversión. Además, se propone empezar un cambio generacional por medio de la educación desde sus primeros niveles.

Ley 1739 de 2014

La Gaceta 575/14 es la exposición de motivos para la Ley 1739 de 2014 en el Senado y, a pesar de que en esta ley no se modificó el proceso de depuración y en líneas generales la declaración de renta de las PN en Colombia vale la pena resaltar algunos puntos que tienen coherencia con mencionado en el PND. En esta ley se propone adicionar un párrafo para que el porcentaje adicional (1%) del CREE para el año gravable 2016, destinado el 40% a educación superior, 30% para la UPC y el otro 30% para el sector agrícola, sea exclusivamente para financiar programas de atención a la primera infancia e Instituciones de Educación Superior Públicas.

Por otro lado, el Impuesto a la Riqueza propuesto, según las razones expuestas, respondía a la capacidad contributiva del contribuyente y su tarifa efectiva es progresiva, pues grava el Patrimonio Neto y prohíbe que sea tomado como deducción, compensación o descuento de la declaración de renta de PN lo pagado por este impuesto. Lo anterior responde al principio de equidad y progresividad y, además, aumenta el recaudo obtenido sobre las PN, algo que va en línea con las recomendaciones que serían realizadas posteriormente por la OCDE (2022).

Lo anterior responde a la intención plasmada en el PND de empezar un cambio generacional, iniciando desde programas para el cuidado de la primera infancia y destinando nuevas fuentes de financiación para educación superior pública. Vale la pena resaltar que las medidas tomadas concuerdan con lo que plantea Rawls (2006) acerca de asegurar los recursos y regular la “riqueza” para crear condiciones óptimas en las que las generaciones futuras se puedan educar y competir, esto teniendo en cuenta la capacidad contributiva y la progresividad para no deteriorar en gran medida las condiciones actuales de los contribuyentes.

Ley 1819 de 2016

En la exposición de motivos de esta reforma, se indicó que el impuesto de renta para PN es poco progresivo, inequitativo e ineficaz, esto, principalmente porque el salto entre tarifas era abrupto, no se gravaban todo tipo de ingresos y creaban distinciones entre los contribuyentes que abrían la puerta a la manipulación de la información con el propósito de pertenecer a uno u otro régimen. Lo anterior, sumado a la cantidad de beneficios tributarios otorgados, determinaba un impuesto de renta a PN difícil de administrar con un potencial de recaudo muy bajo

En concordancia con el PND, se pretendía aumentar el recaudo disminuyendo beneficios tributarios, aumentando la base de tributación, eliminando los regímenes de contribuyentes y creando tarifas progresivas de acuerdo con la capacidad contributiva.

Ahora, se plantearon 3 ejes para reformar la declaración de renta para PN, en primera instancia proponen una simplificación del tributo eliminando el IMAS y el IMAD al crear el sistema cedular de impuesto, en el cual se distinguían las fuentes de las rentas obtenidas por el contribuyente y aplicaba la tarifa correspondiente a cada una sin que una afecte a la otra. En ese sentido, se administrarían las deducciones de manera que no se puedan tomar indebidamente, es

decir, los beneficios otorgados en la cedula para las rentas laborales no podrían, por ningún motivo, incluirse en las cedulas para las demás fuentes de ingresos. Lo anterior propiciaba una mejor administración y claridad tributaria y, por ende, contribuye a generar un impuesto de renta para PN más eficiente.

Por otro lado, también propusieron gravar las rentas obtenidas por dividendos por las PN y limitar las deducciones de las rentas laborales a un 35% de la renta líquida o un máximo de 3.500 UVT, lo cual afectaría a un 3,88% de contribuyentes que tuvieron una deducción superior a estos límites. La principal razón de carácter social es que el segmento de la población que se beneficia de estas deducciones son las PN de mayores ingresos y que pueden permitirse destinar sus ingresos a actividades diferentes al sostenimiento propio y su familia. De acuerdo con lo anterior, el implementar estos cambios contribuye de manera significativa a crear un sistema tributario equitativo.

Cómo tercer y último punto propusieron una ampliación y modificación de tarifas por rangos de ingresos gravables, a mayor ingreso gravable aumenta la tarifa. La principal razón de carácter económico es que la tarifa marginal era baja con respecto a la establecida por los países de la OCDE y la región, disminuyendo significativamente la capacidad de recaudación de la nación. Con esta propuesta se planteaba reducir la base de ingresos a partir de la cual las PN debían declarar impuesto de renta. Así mismo, la creación de rangos de ingresos con su respectiva tarifa, contribuirían a crear un impuesto de renta para PN progresivo y de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE.

**Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:
Pacto por Colombia, pacto por la equidad**

El PND presentado por el expresidente Ivan Duque plantea 20 metas principales que giran en torno al desarrollo económico y cumplen con el propósito fundamental de hacienda pública que plantea Restrepo (2009) al proveer a la sociedad de vías, cobertura en salud, educación, tecnología, telecomunicaciones y en general, de beneficios que puedan mejorar la calidad de vida de la población. Adicionalmente, se proponen incentivar la generación de energías limpias, la innovación y aumentar el acceso a la información. Todo lo anterior con el propósito de “construir equidad verdadera y sostenible”.

Vale la pena resaltar que las metas planteadas en este PND y el anterior son similares en todos sus aspectos, incluyendo como derrotero principal la búsqueda de la equidad social

Ley 2010 de 2019

En la exposición de motivos se indicó que Colombia tiene grandes necesidades económicas y sociales, motivo por el cuál era necesario reformar el sistema tributario para aumentar el recaudo de impuestos. Esto, con el fin de crear programas sociales que ayudaran a disminuir la pobreza, financiar la educación básica y superior y, al mismo tiempo, incentivar la inversión para la creación de empresas moderando la carga tributaria empresarial.

Entonces, en el ámbito de las PN se propuso “simplificar el esquema de liquidación del impuesto de renta a personas naturales”, unificando las rentas de trabajo, pensiones, capital y no laborales en una sola cédula general y añadía una tarifa adicional del 37% para personas cuyos ingresos superen los 13.100UVT. Adicionalmente, propusieron limitar las deducciones de los contribuyentes a un 35%. De acuerdo con la gaceta 1055 de 2019, en la cual se presentó esta ley,

se buscaba crear un impuesto de renta para PN más progresivo al incrementar la equidad vertical, pues los cambios mencionados anteriormente pretendían que las personas con mayor capacidad de pago hicieran una mayor contribución. Además, plantearon reforzar la DIAN para disminuir la evasión y elusión de impuestos, aumentando la eficiencia del recaudo.

Lo anterior va en vía de lo planteado por la OCDE (2015) al indicar que los beneficios tributarios son muy altos para las personas naturales y es posible aumentar el recaudo aumentando las tarifas y disminuyendo las deducciones. Así mismo, buscaban crear un sistema tributario más balanceado entre PN y Personas Jurídicas al trasladar la carga impositiva empresarial a las PN.

Ley 2155 de 2021

En la exposición de motivos para esta ley, se indicó que para el impuesto de renta de PN existían retos en su estructura en el sentido en que la equidad vertical se ve permeada por tarifas que no tienen relación con la capacidad de pago de los contribuyentes y la equidad horizontal presenta exenciones no uniformes de las que puedan gozar todos los contribuyentes. Así mismo, se identificó que la progresividad estaba limitada al no existir tarifas marginales que aumenten el impuesto de renta que paguen las PN con mayores ingresos y esto afecta el poder redistributivo del sistema tributario.

En ese sentido, para mejorar la progresividad del impuesto de renta para PN se propuso crear tres tarifas marginales del 35%, 37% y 39% para las personas que devenguen respectivamente ingresos entre 8.670 UVT y 18.970 UVT, 18.970 UVT y 31.000 UVT y de 31.000 o más. Esto, apoyándose en el estudio que realizó la OCDE y que deja en evidencia que

la tarifa de este impuesto es baja en comparación con varios países de la región como Chile y México.

Por otro lado, como medida para mejorar la equidad tanto horizontal como vertical plantearon que los ingresos se deben distribuir en tres grupos de cédulas; el primer grupo lo componen las rentas de trabajo, de capital y no laborales, el segundo grupo las rentas de pensiones y como tercer grupo los dividendos y participaciones.

CAPÍTULO III

CAMBIOS, DESARROLLOS Y PROBLEMÁTICAS QUE TRAJERON LAS REFORMAS TRIBUTARIAS DURANTE EL PERIODO 2014-2021 A LOS PROCESOS DE DECLARACIÓN DE RENTA DE PERSONAS NATURALES.

En este capítulo se revisan los documentos finales de las reformas tributarias para identificar lo expuesto en el título, se mencionarán las principales modificaciones que incluyó cada reforma tributaria para la depuración de la declaración de renta de PN.

Ley 1739 de 2014

1. Se adicionó el parágrafo 4 al artículo 206 del Estatuto Tributario de Colombia (ET), aclarando que las PN clasificadas como empleados en el artículo 329, que, en ese momento incluía a quienes presten servicios profesionales o técnicos, pueden acceder al beneficio de descontar hasta el 25% de la renta líquida o hasta 240UVT mensuales.
2. Por otro lado, también se adicionó el parágrafo 2 al artículo 10 del ET el cual indica que no serán residentes fiscales los contribuyentes que obtengan el 50% o más de sus ingresos en el país de domicilio; o, el 50% sus bienes o más sea administrado en el país donde tengan su domicilio. En contravía de lo que recomienda la OCDE (2016) de incrementar los ingresos fiscales obtenidos de PN, en tanto se tenga en cuenta que este parágrafo puede reducir el número de contribuyentes. Sin embargo, quienes sean considerados residentes fiscales, deberán incluir los bienes poseídos en el exterior como patrimonio bruto.

3. Se modificó el Artículo 334 del ET, estableciendo como límite para aplicar el IMAS³ Ingresos brutos inferiores a 2.800 UVT y patrimonio líquido menor a 12.000 UVT a diferencia de la ley anterior que planteaba ingresos inferiores a 4.700 UVT, se disminuyeron las tarifas hasta los 2.769 UVT de Renta Gravable Anual. Así mismo, para trabajadores por cuenta propia que tengan Renta Gravable Alternativa inferior a 27.000 UVT.

De acuerdo con lo establecido por Plazas (2017), el primer punto tiende a mejorar la eficiencia del sistema tributario en tanto clarifica los criterios de empleado y trabajadores por cuenta propia para acceder a beneficios tributarios, o sea que responde a los cambios del entorno, en consecuencia, el tercer punto también resultaría en una mejora de la eficiencia del sistema tributario. El segundo punto plantea que se debe comprobar la situación de residencia del contribuyente, aumentando así el accionar de la administración y complejizando el proceso de declaración de renta para PN además de resultar en cierta inequidad horizontal, siempre que, algunos contribuyentes con capacidad contributiva similar pueden estar exentos de cumplir con la obligación tributaria en el país.

Ley 1819 de 2016

1. Como primer punto de esta reforma tributaria, se modificó el artículo 329 del ET que distinguía entre trabajadores por cuenta propia y empleados, creando una única categoría para personas naturales, diferenciando el origen de sus ingresos en las cédulas de rentas de trabajo y rentas no laborales.

³ IMAS: Impuesto Mínimo Alternativo Simple, implementado a partir de la ley 1607 de 2012 aplicable únicamente a personas naturales residentes en el país, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 334 del Estatuto Tributario.

2. En consonancia con lo anterior, se cambió la forma de depurar la renta y se separaron los ingresos en cédulas, creando el sistema cédular así; A. Rentas de trabajo; B. Pensiones; C. Rentas de capital; D. Rentas no laborales; y E. Dividendos y participaciones, también crearon tarifas distintas. Además, se aclaró que las pérdidas o beneficios en cada una de las cédulas solo podrán ser compensados en esta misma cédula.

Para la cédula de rentas laborales, se continuó con el concepto establecido en el artículo 103 del ET y se modificó el artículo 337 del ET indicando que pueden tomarse como deducciones o rentas exentas hasta el 40% de la renta líquida. Para la cédula de rentas de pensiones se modificó el artículo 336 al ET que identifica cuales ingresos serían registrados en esta cédula. A estas dos cédulas les serían aplicables las tarifas del numeral 1 del artículo 241 del ET.

Para la cédula de rentas de capital, se modificó el artículo 338 del ET para identificar cuáles serían los ingresos que se ubicarían en esta cédula, también se especificó que el máximo de rentas exentas y deducciones que se puede incluir en esta cédula es del 10% de su renta líquida o hasta 1.000UVT. Los ingresos que se registrarían en la cédula de rentas no laborales fueron especificados en el artículo 340 del ET y comparte el tope de deducciones y rentas exentas de las rentas de capital. Así mismo, ambas cédulas utilizarían la tarifa del numeral 2 del artículo 241 del ET.

Por último, la cédula de rentas de dividendos y participaciones se especificaron en el artículo 342 del ET y la tarifa se define entre el inciso 1 y 2 del artículo 49 del ET para residentes y no residentes.

En concordancia con lo anterior y de acuerdo con la exposición de motivos, se

modificaron las tarifas para los grupos cedulares expuestos anteriormente y que estaban establecidas en los Artículos 241 y 242 del ET adicionando una tarifa marginal y creando nuevos rangos en UVT. Las nuevas Tarifas son las siguientes:

Artículo 241:

1. Para la renta líquida laboral y de pensiones:			
Rangos en UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	190	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	En adelante	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT
2. Para la renta líquida no laboral y de capital:			
Rangos en UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	600	0%	0
>600	1000	10%	(Base Gravable en UVT menos 600 UVT) x 10%
>1000	2000	20%	(Base Gravable en UVT menos 1000 UVT) x 20% + 40 UVT
>2000	3000	30%	(Base Gravable en UVT menos 2000 UVT) x 30% + 240 UVT
>3000	4000	33%	(Base Gravable en UVT menos 3000 UVT) x 33% + 540 UVT
>4000	En adelante	35%	(Base Gravable en UVT menos 4000 UVT) x 35% + 870 UVT

Artículo 242:

Rangos en UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	600	0%	0
>600	1000	5%	(Dividendos en UVT menos 600 UVT) x 5%
>1000	En adelante	10%	(Dividendos en UVT menos 1000 UVT) x 10% + 20 UVT

- Se establecen tarifas especiales para no residentes que reciban rentas en Colombia, para estas PN en general la tarifa sería del 35%; sin embargo, si es profesor sin residencia contratado por Instituciones de Educación Superior contratado por periodos inferiores a 182 días, la tarifa sería del 7%.
- También se establecen los parámetros para que los aportes a fondos de pensiones, salud y cesantías no hagan parte de la base de retención en la fuente por salarios, así

como los aportes a cuentas de Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC), pero, si estos últimos generan rendimientos, si se les practicará retención. En términos generales, se estableció el tratamiento tributario de los beneficios a empleados por parte de las empresas cuando se tenga una relación laboral, o legal y reglamentaria y lineamientos para depurar la base de cálculo de la retención en la fuente.

5. Se establecen como INCRNGO los apoyos económicos no reembolsables o condonados que fueran entregados por el Estado o financiados con recursos públicos en programas educativos.
6. Por último, se establecieron los topes para las PN que no sean obligadas a presentar declaración de renta, que los consumos por tarjeta de crédito durante el año gravable no excedan las 1.400UVT, al igual que las compras y consumos durante el año y las consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras o patrimonio inferior a 4500UVT.

De acuerdo con Plazas (2017), el primer punto de esta ley brinda claridad, por lo tanto brinda, eficiencia, así mismo, el segundo punto simplifica la depuración de renta al dividirla por cinco fuentes de ingreso fáciles de diferenciar, entonces, también brinda eficiencia, sin embargo, al distribuir estas fuentes de ingreso en tres tablas tarifarias diferentes se genera inequidad, por otro lado, al adicionar tarifas de acuerdo con los ingresos gravables se crea un panorama de un impuesto progresivo. En línea con lo anterior, los puntos tres, cuatro y cinco brindan claridad sobre la depuración del impuesto en casos particulares, así que aporta eficiencia al sistema tributario. Por último, de acuerdo con Plazas (2017), la eficiencia no se limita a la administración del tributo, sino también, a sus efectos en la economía general y cómo responde ante los eventos

económicos, entonces, el sexto punto mencionado, al disminuir los topes sobre los cuales declaran las PN el impuesto de renta, propende por un impuesto eficiente.

Ley 2010 de 2019

1. Como primera disposición en esta ley, se establecen los intereses de cesantías y auxilio de cesantías como rentas exentas.
2. Como segundo punto, respecto a los aportes a fondos de pensiones, se establece como tope del 25% del ingreso laboral o tributario o hasta 2.500UVT, que, en caso de retiro, se realizará la retención en la fuente con una tarifa del 35% cuando este sea efectivo.
3. Cómo tercer punto se modificó el sistema cedular, se unificaron en una sola cédula las rentas de trabajo, de capital y no laborales denominada cédula general; por otra parte, las rentas de pensiones y, como tercera cédula, las rentas de dividendos y participaciones, la cual, indican, no admite costos ni deducciones. La depuración de estas tres cedulas se realizaba por separado hasta que se llegara a la renta líquida, en ese momento se unificarían las dos primeras y se aplicaría la tarifa establecida en el artículo 241 del ET. Para la tercera cédula, la tarifa aplicable se encontraba en el artículo 242 del mismo estatuto. Lo anterior determinaba la renta líquida gravable de la cédula general, esto, sin incluir las rentas por conceptos de dividendos y ganancias ocasionales, en esta cédula general se podían restar como rentas exentas y deducciones máximo el 40% de las rentas líquidas cedulares o hasta 5.040UVT.
4. Se modificó el artículo 242 que establece la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes, pasó de 2 tarifas que se

aplicaban entre los 600 y los 1.000 UVT por el 5% y más de 1.000 UVT por el 10%, a una sola tarifa, sobre los dividendos o participaciones provenientes de utilidades que hubieran sido consideradas como INCRNGO cuando estos sean mayores a 300 UVT por el 10%.

En concordancia con las leyes anteriormente analizadas, el primer y tercero punto ayudan a esclarecer criterios y simplificar los procesos de depuración de renta, lo que aportan eficiencia al sistema tributario de acuerdo con lo establecido por Plazas (2017). El segundo punto, establece topes para deducciones a las cuales pueden acceder la totalidad de los contribuyentes que cuenten con ingresos laborales, es decir, en palabras de Plazas (2017), que el beneficio sea igual para los iguales, esto, a pesar de que en la práctica sólo atendería a personas con ingresos medios-altos y con trabajos bien remunerados, podría decirse que suma a la progresividad del tributo.

Ley 2155 de 2021

1. Se adicionó el parágrafo 2 al artículo 55-2 del estatuto tributario, en este se menciona que la DIAN podrá registrar a los contribuyentes en los casos en que reciba información que así lo amerite, es decir, se reporten ingresos, gastos o atribuciones a nombre de una PN y esta no cuente con el respectivo registro.

Esta medida se plasmó en el Título II de “Mecanismos de lucha contra la evasión” y, de acuerdo con Plazas (2017), un sistema tributario eficiente debe procurar por ser simple, claro y controlado, este tipo de medidas ayudan a controlar la información reportada por y a nombre de los contribuyentes PN.

En la exposición de motivos se plantearon cambios a las tarifas que favorecerían la progresividad del impuesto de renta para PN, sin embargo, en esta reforma no se incluyeron.

A manera de resumen, a continuación, se presenta un cuadro que sintetiza los cambios, desarrollos y problemáticas identificadas en el análisis realizado a cada una de las normas previamente descritas en este capítulo.

Tabla 7. Resumen de Principales cambios, avances, desarrollo y problemáticas.

Norma	Cambios	desarrollos	problemáticas
Ley 1739 de 2014	* Se incluye el beneficio de descontar el 25% de la renta líquida (o hasta 240UVT mensuales) a quienes presten servicios profesionales o técnicos. * Se disminuyen los topes en UVT para pertenecer al IMAS.		* Eximir de declarar renta a quienes se catalogue como residentes tributarios, pero obtengan el 50% o más de sus ingresos en su país domicilio o el 50% de sus bienes sean administrados en dicha jurisdicción.
Ley 1819 de 2016	* Se modifica el concepto de empleados establecido en el artículo 329 del ET. * Se estableció el sistema cedular con 5 cedulas diferentes, éstas son: A) Rentas de trabajo, B) Rentas de pensiones, C) Rentas de capital, D) Rentas no laborales, E) Dividendos y participaciones. * Se modifican los parámetros para realizar la retención en la fuente a empleados.	* Se establecen tarifas especiales para PN no residentes. * Se clasifican los apoyos económicos no reembolsables o condonados entregados por el estado como INCRNGO. * Se disminuye el tope mínimo a la mitad de quienes no deben declarar renta.	
Ley 3020 de 2019	* Se modifica el sistema cedular y se establecen sólo tres cedulas: A) Rentas de trabajo, rentas de capital, rentas no laborales, B) Rentas de pensiones, C) Dividendos y participaciones.		* Se aumenta el tope para considerar como INCRNGO los aportes voluntarios a pensiones de \$2.500.000 a 2.500UVT
Ley 2155 de 2021		La DIAN podrá registrar contribuyentes en el Registro Único Tributario RUT si lo encuentra necesario y este lo requiere para sus obligaciones fiscales	

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO IV

BENEFICIOS TRIBUTARIOS QUE INCLUYERON LAS REPORTAS TRIBUTARIAS DURANTE EL PERIODO 2014-2021 PARA LA DECLARACIÓN DE RENTA DE PN.

En este capítulo se identificarán los beneficios tributarios que se incluyeron en las reformas tributarios y se estudiará un caso hipotético para identificar como han afectado estos beneficios y los cambios, avances y desarrollos mencionados (si aplican) en el capítulo anterior a la declaración de renta para PN.

Ley 1739 de 2014

1. Se adicionó el descuento por impuestos pagados en el exterior que permite descontar del impuesto de renta colombiano el impuesto de renta pagado en el país de origen de las rentas sobre estos mismos ingresos, incluyendo las rentas por dividendos y participaciones, esto, sin que exceda el valor a pagar en Colombia.

Ley 1819 de 2016

1. Se estableció una tarifa preferencial del 5% para los dividendos y participaciones recibido por PN naturales no residentes siempre que provengan de utilidades que se distribuyeran a título de INCRNGO. Esta tarifa preferencial aplica también para establecimientos permanentes que puedan recibir ingresos por dividendos y participaciones en el país.
2. Se estableció que los apoyos económicos no reembolsables o condonados entregados por el estado o financiados con recursos públicos para programas educativos serían INCRNGO.

3. Se incluyen los aportes obligatorios al sistema general de pensiones, los aportes voluntarios a fondos de pensiones de jubilación e invalidez y fondos de cesantías como INCRNGO que no excedan el 30% del ingreso laboral o hasta 3.800UVT y no se retiren en menos de cinco años. El beneficio mencionado es extensible para los aportes a AFC, los cuales deben mantenerse como mínimo 10 años y con el mismo tope de 3.800UVT o el 30% del ingreso laboral.

Ley 2010 de 2019

1. Se adicionaron los numerales 7 y 9 y los párrafos 4 y 5 al artículo 206 del ET, los cuales establecen que los magistrados de los tribunales, fiscales y procuradores judiciales tendrán como renta exenta el 50% de su salario, para los jueces de la república el porcentaje sería del 25%, cabe resaltar que estas rentas exentas no están sujetas a limitaciones.
2. Se estableció como renta exenta a la prima especial y la prima de costo de vida que perciban los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como los funcionarios que sean residentes fiscales de acuerdo con el numeral 2 del artículo 10 del ET.
3. Se estableció que los primeros 12.500 UVT de ingresos recibidos por la ganancia ocasional derivada de indemnizaciones por concepto de seguros de vida, serían considerados como ganancia ocasional exenta.

Ley 2155 de 2021

En esta reforma tributaria no se adicionaron beneficios tributarios para PN naturales o cambios en la depuración de la declaración de renta de estas.

Ahora, con base en lo anterior, se puede evidenciar las leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016 tienen un claro enfoque por incentivar las inversiones en y desde el extranjero al adoptar beneficios tributarios para PN No residentes y rentas provenientes del extranjero. En contraste, la ley 2010 de 2019 se enfocó en crear rentas exentas para PN Residentes, principalmente funcionarios públicos.

Por otro lado, la ley 1819 de 2016 incluye como INCRNGO los créditos y apoyos educativos condonables e incentiva el ahorro en fondos de cesantías, pensiones y AFC al darles tratamiento de INCRNGO a los aportes voluntarios que realicen los contribuyentes, esto, en línea con su plan de gobierno y el contexto social y económico del país, mientras que la ley 2010 de 2019 incluye un gasto tributario por los ingresos por concepto de seguros de vida, algo que aunado al párrafo anterior, va en contra vía de lo establecido en su exposición de motivos, pues planteaba la idea de eliminar deducciones y beneficios a las PN contribuyentes del impuesto de renta.

Así pues, Smith (1776) plantea que los gobiernos siempre priorizan algún sector, actividad económica o profesión, por lo tanto, no cuentan con leyes equitativas, ahora, al acudir al concepto de equidad establecido por Plazas (2017), de tratar “igual a los iguales”, se puede determinar que los beneficios establecidos de acuerdo con alguna característica del contribuyente pueden ser equitativos horizontalmente a pesar de que no lo sean verticalmente. Entonces, los beneficios de las leyes 1739 de 2014 y 1819 de 2016 que se otorgan a los contribuyentes que sean PN No residentes, que obtengan apoyos económicos educativos o puedan realizar aportes a fondos de Cesantías, pensiones o AFC, aportan a la equidad horizontal del sistema tributario colombiano, sin embargo, la ley 2010 de 2019 adiciona rentas exentas a los contribuyentes de

acuerdo con su cargo en el gobierno, particularizándolos, lo cual genera inequidad tanto vertical como horizontalmente en el sistema tributario.

Aplicación de las reformas

Para dar cuenta de cómo han afectado estos cambios a la declaración de renta de PN, a continuación, se realiza la depuración de impuesto de renta con un contribuyente en los distintos periodos que influyen las reformas tributarias. Para que la información sea coherente con cada periodo gravable, se utilizan los UVT base para calcular los ingresos y patrimonio sobre los cuales se expresará su valor en pesos más adelante.

Ahora, vale la pena aclarar que la entrada en vigor estas Reformas Tributarias para las declaraciones de renta de PN es el 1 de enero del año gravable siguiente, por ejemplo, si la reforma fue aprobada en el año 2014, sus cambios aplicarán sobre las operaciones que realicen los contribuyentes en el año 2015 y su efecto se evidenciará en la declaración presentada en el año 2016.

El objetivo de este punto es identificar cómo puede variar la depuración y el Impuesto de Renta a pagar de un contribuyente en las declaraciones de renta presentadas en los años 2016, 2018 y 2021, esto, partiendo de la misma base inicial para poder identificar si las Reformas Tributarias son progresivas en el tiempo y cumplen con su objetivo final de aumentar el recaudo y la eficiencia del Sistema Tributario Colombiano.

Juanito Pérez es un ciudadano colombiano que reside en la ciudad de Cali, vive con su esposa e hijo y trabaja como Contador Público en una empresa local, además, de manera independiente realiza declaraciones de impuestos a tres empresas de la ciudad para lo cual le

paga a un contratista que le ayude a llevar a cabo estas labores el equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Su patrimonio consta de una casa y un automóvil sobre los cuales adeuda la mitad y, tiene acciones en una compañía de un amigo.

- Casa de Habitación: 5.000 UVT
- Automóvil: 2.000 UVT
- Acciones: 1.500 UVT
- Deuda Casa de Habitación: 2.500 UVT
- Deuda Automóvil: 1.000 UVT
- Ingresos laborales Anuales: 1.750 UVT (1.25 veces la base de ingresos para declarar)
- Ingresos por honorarios Anual: 875 UVT
- Ingresos por acciones anual: 75 UVT (5% anual de las acciones)

Entonces, para conocer cuál es el impuesto a cargo que deberá cancelar Juanito Pérez en su declaración de renta para cada periodo gravable afectado por las Reforma Tributarias objeto de estudio, se diligenciarán los formatos 210 de los años 2016 (afectado por la Ley 1739 de 2014), 2018 (afectado por la Ley 1819 de 2016) y 2021 (afectado por la Ley 2010 de 2019). Es importante resaltar que la Ley 2155 de 2021 no incluyó cambios en la depuración del impuesto de renta para PN, por lo tanto, no se tendrá en cuenta en el ejercicio.

Declaración de Renta – Juanito Pérez – Presentada en 2016

Patrimonio	Total Patrimonio bruto		30	240.372.000	Ganancia ocasional	Ingresos por ganancias ocasionales en el país		67	-	
	Deudas		31	98.977.000		Ingresos por ganancias ocasionales en el exterior		68	-	
	Total Patrimonio líquido		32	141.395.000		Costos por ganancias ocasionales		69	-	
Ingresos	Recibidos como empleado		33	56.224.000	Determinación de la renta gravable alternativa -IMAN, para empleados	Ganancias ocasionales no gravadas y rentas exentas		70	-	
	Recibidos por pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobreviviente y riesgos laborales		34	-		Ganancias ocasionales gravables (67+68-69-70)		71	-	
	Honorarios, comisiones y servicios		35	24.744.000		Total ingresos obtenidos periodo gravable		72	83.089.000	
	Intereses y rendimientos financieros		36	-		Dividendos y participaciones no gravados		73	-	
	Dividendos y participaciones		37	2.121.000		Indemnizaciones en dinero o en especie por seguro de daño		74	-	
	Otros (Ventas, arrendamientos, etc.)		38	-		Aportes obligatorios al sistema general de seguridad social a cargo del ex		75	-	
	Obtenidos en el exterior		39	-		Gastos de representación exentos		76	-	
	Total ingresos recibidos por concepto de renta (sume 33 a 39)		40	83.089.000		Pagos catastróficos en salud efectivamente certificados no cuerpos por e		77	-	
	No constitutivos de renta ni ganancia ocasional	Dividendos y participaciones		41		2.121.000	Pérdidas por desastres o calamidades públicas		78	-
		Donaciones		42		-	Aportes obligatorios a seguridad social de un empleado del servicio dom		79	-
		Pagos a terceros por alimentación		43		-	Costo fiscal de los bienes enajenados		80	-
		Otros ingresos no constitutivos de renta		44		-	Indemnizaciones y otros Lit. i) Art. 332 E.T.		81	-
		Total Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional (sume 41 a 44)		45		2.121.000	Retiros fondos de pensiones de jubilación e invalidez; fondos de cesantías y cuentas AFC		82	-
	Total Ingresos Netos (40-45)		46	80.968.000		Renta Gravable Alternativa (Base del IMAN)		83	-	
Costos y deducciones	Gastos de nómina incluidos los aportes a seguridad social y parafiscales		47	-	Liquidación privada	Impuesto sobre la renta líquida gravable		84	274.000	
	Deducción por dependientes económicos		48	4.949.000		Impuesto Mínimo Alternativo Nacional - IMAN, para empleados		85	-	
	Deducción por pagos de intereses de vivienda		49	5.656.000		Descuentos	Impuestos pagados en el exterior sobre dividendos y participaciones lit.a), b), c) art. 254 E.T.		86	-
	Otros costos y deducciones		50	15.464.000			Impuestos pagados en el exterior sobre dividendos y participaciones lit. d) art 254 E.T.		87	-
	Costos y gastos incurridos en el exterior		51	-			Por impuestos pagados en el exterior, distintos a los registrados anteriormente		88	-
	total costos y deducciones (sume 47 a 51)		52	26.069.000			Otros		89	-
				Total Descuentos tributarios			90	-		
Renta	Renta líquida ordinaria del ejercicio (46-52) o pérdida líquida del ejercicio (52-46)		53	54.899.000		Impuesto neto de renta (Al mayor valor entre 84 y 85, reste 90)		91	274.000	
	Compensación (por exceso de renta presuntiva)		55	-		Impuesto de ganancias ocasionales		92	-	
	Renta líquida (53-55)		56	54.899.000		Descuento por impuestos pagados en el exterior por ganancias ocasionales		93	-	
	Renta presuntiva		57	4.242.000		Total impuesto a cargo (91 + 92 - 93)		94	274.000	
	Renta exenta	Gastos de representación y otras rentas de trabajo		58		4.124.000	Anticipo de renta por el año gravable 2015		95	-
		Aportes obligatorios al fondo de pensión		59		1.980.000	Saldo a favor año 2014 sin solicitud de devolución o compensación (cas		96	-
		Aportes a fondo de pensiones voluntarios		60		-	Total retenciones año gravable 2015		97	-
		Aportes a cuentas AFC		61		2.474.000	Anticipo renta por el año gravable 2016		98	-
		Otras rentas exentas		62		-	Saldo a pagar por impuesto (94 + 98 - 95 - 96 - 97)		99	274.000
		Por pagos laborales (25%) y pensiones		63		14.056.000	Sanciones		100	-
		Total renta exenta (sume 58 a 63)		64	22.634.000	Total saldo a pagar (94 + 98 + 100 - 95 - 96 - 97)		101	274.000	
	Rentas gravables		65	-	O total saldo a favor (95 + 96 + 97 - 94 - 98 - 100)		102	-		
	Renta líquida gravable (al mayor valor entre 56 y 57 reste 64 y sume 65)		66	32.265.000						

Fuente: Elaboración propia.

Declaración de Renta – Juanito Pérez – Presentada en 2018

Patrimonio	Patrimonio bruto	29	272.672.000	Rentas por dividendos y participaciones	Dividendos y participaciones 2016 y anteriores, y otros		67	-	
	Deudas	30	111.507.000		Ingresos no constitutivos de renta		68	-	
	Total patrimonio líquido (29 - 30)	31	161.165.000		Renta ordinaria año 2018 y anteriores (67-68)		69	-	
Rentas de trabajo	Ingresos brutos por rentas de trabajo (art 103 E.T.)	32	63.342.000		1a. subcédula año 2017 y siguientes numeral 3 art. 49 del E.T.		70	2.389.000	
	Ingresos no constitutivos de renta	33	4.460.000		2a. subcédula año 2017 y siguientes parágrafo 2 art. 49 del E.T.		71	-	
	Renta líquida (32 - 33)	34	58.882.000		Renta líquida pasiva dividendos - ECE y/o recibidos del exterior		72	-	
	Rentas exentas de trabajo y deducciones imputables	35	29.256.000		Rentas exentas de la casilla 72		73	-	
	Rentas exentas de trabajo y deducciones importables (limitadas)	36	23.553.000		Rentas líquidas gravables de dividendos y participaciones (69 - 73)		74	2.389.000	
	Renta líquida cedular de trabajo (34 - 36)	37	35.329.000		Total rentas líquidas cedulares (sume 37 + 42 + 53 + 66 + 74)		75	47.890.000	
Rentas de pensiones	Ingresos brutos por rentas de pensiones del país y del exterior	38	-		Renta ocasional	Renta presuntiva		76	4.835.000
	Ingresos no constitutivos de renta	39	-	Ingresos por ganancias ocasionales del país y del exterior		77	-		
	Renta líquida (38 - 39)	40	-	Costos por ganancias ocasionales		78	-		
	Rentas exentas de pensiones	41	-	Ganancias ocasionales no gravadas y exentas		79	-		
	Renta líquida cedular de pensiones (40 - 41)	42	-	Ganancias ocasionales gravables (77 - 78 - 79)		80	-		
Rentas de capital	Ingresos brutos rentas de capital	43	-	Liquidación privada	Impuesto sobre las rentas líquidas cedulares	De trabajo y de pensiones		81	115.000
	Ingresos no constitutivos de renta	44	-			De capital y no laborales		82	-
	Costos y gastos procedentes	45	-			Por dividendos y participaciones año 2016 - c		83	-
	Renta líquida (43 - 44 - 45)	46	-			Por dividendos y participaciones año 2017 y s		84	-
	Rentas líquidas pasivas de capital - ECE	47	-			Por dividendos y participaciones 2017 y sigui		85	-
	Rentas exentas y deducciones imputables a las rentas de capital	48	-		Total impuesto sobre las rentas líquidas cedulares (sume 81 a 85)		86	115.000	
	Rentas exentas de capital y deducciones imputables (limitadas)	49	-		Impuesto sobre la renta presuntiva		87	-	
	Renta líquida ordinaria del ejercicio (43 + 47 - 44 - 45 - 49)	50	-		Total impuesto sobre la renta líquida		88	115.000	
	Pérdida líquida del ejercicio (44 + 45 + 49 - 43 - 47)	51	-		Descuentos	Impuestos pagados en el exterior		89	-
	Compensación por pérdidas de ejercicios anteriores	52	-			Donaciones		90	-
	Renta líquida cedular de capital (50 - 52)	53	-			Otros		91	-
			Total descuentos tributarios (sume 89 a 91)			92	-		
Rentas no laborales	Ingresos brutos rentas no laborales	54	27.877.000		Impuesto neto de renta (88 - 92)		93	115.000	
	Devoluciones, rebajas y descuentos	55	-		Impuesto de ganancias ocasionales		94	-	
	Ingresos no constitutivos de renta	56	-		Descuento por impuestos pagados en el exterior por ganancias		95	-	
	Costos y gastos procedentes	57	17.705.000		Total impuesto a cargo (93 + 94 - 95)		96	115.000	
	Renta líquida (54 - 55 - 56 - 57)	58	10.172.000		Anticipo renta liquidado año gravable anterior		97	-	
	Rentas líquidas pasivas no laborales - ECE	59	-		Saldo a favor del año gravable anterior sin solicitud de devolu		98	-	
	Rentas exentas no laborales y deducciones imputales (limitadas)	61	-		Retenciones año gravable a declarar		99	-	
	Renta líquida ordinaria del ejercicio (54 + 59 - 55 - 56 - 57 - 61)	62	10.172.000		Anticipo renta para el año gravable siguiente		100	-	
	Pérdida líquida del ejercicio (55 + 56 + 67 + 61 - 54 - 59)	63	-		Saldo a pagar por impuesto (96 + 100 - 97 - 98 - 99)		101	115.000	
	Compensaciones	64	-		Sanciones		102	-	
	Rentas líquidas gravables no laborales	65	-		Total saldo a pagar (96 + 100 + 102 - 97 - 98 - 99)		103	115.000	
	Renta líquida cedular no laboral (62 - 64 + 65)	66	10.172.000		Total saldo a favor (97 + 98 + 99 - 96 - 100 - 102)		104	-	

Fuente: Elaboración propia.

Declaración de Renta – Juanito Pérez – Presentada en 2021

24. Actividad económica principal		Si es una corrección indique:		25. Cód.	26. No. Formulario anterior	27. Fracción año gravable siguiente		28. Pérdidas fiscales acumuladas años anteriores												
Total patrimonio bruto según lleve contabilidad o no				29	308.530.000	Deudas		30	124.625.000	Total patrimonio líquido	31	183.905.000								
Cédula general	Conceptos/rentas			Rentas de trabajo			Rentas por honorarios y Serv. personales sujetos a costos y gastos y no a las rentas exentas núm. 10 art. 206 E.T.			Rentas de capital			Rentas no laborales							
	Ingresos brutos			32	67.505.000			43	0			58	0			74	31.156.000			
	Devoluciones, rebajas y descuentos															75	0			
	Ingresos no constitutivos de renta			33	10.178.000			44	0			59	0			76				
	Costos y deducciones procedentes															77	21.067.000			
	Renta líquida			34	57.327.000			46	0			61	0			78	10.089.000			
	Rentas líquidas pasivas - ECE															79	0			
	Rentas exentas	Aportes voluntarios AFC, FVP, y/o AVC			35	3.116.000			47	0			63	0			80	0		
		Otras rentas exentas			36	15.408.000			48	0			64	0			81	0		
		Total rentas exentas			37	18.524.000			49	0			65	0			82	0		
	Deducciones imputables	Intereses de vivienda			38	7.121.000			50	0			66	0			83	0		
		Otras deducciones imputables			39	6.231.000			51	0			67	0			84	0		
		Total deducciones imputables			40	13.352.000			52	0			68	0			85	0		
	Rentas exentas y deducciones imputables (Limitadas)			41	26.966.000			53	0			69	0			86	0			
	Renta líquida ordinaria del ejercicio															87	10.089.000			
	Pérdida líquida del ejercicio															88	0			
	Compensación por pérdidas															89	0			
	Renta líquida ordinaria			42	30.361.000			57	0			73	0			90	10.089.000			
Ren. Líquida céd. gen.		91	67.416.000			Ren. Ex. Y ded. imp. lim. Rentas gravables	92	26.966.000			Ren. Líquida ord. cédula gen.	93	40.450.000			Comp. Pérdidas año 2018 y ant.	94	0		
Comp. Por exc. renta presuntiva		95	0			Rentas gravables	96	0			Ren. Líquida grav. cédula gen.	97	40.450.000			Renta presuntiva	98	0		
Cédula de pensiones	Ingresos brutos por rentas de pensiones del país y del exterior			99	0			Ganancias ocasionales gravables			116	Suma Cédula General y Pensiones:								
	Ingresos no constitutivos de renta			100	0			Impuesto sobre las rentas líquidas gravables			117	311.000								
	Renta líquida (99 - 100)			101	0			Renta presuntiva y de pensiones (base casillas 99 + 100)			118	0								
	Rentas exentas de pensiones			102	0			Por dividendos y/o participaciones año 2016 (base casilla 106)			119	0								
Renta líquida gravable cédula de pensiones (101 - 102)			103	0			Por dividendos y/o participaciones año 2017 y siguientes, 1a. Subcédula (base casilla 107)			120	0									
Cédula de dividendos y participaciones	Dividendos y/o participaciones año 2016 y anteriores, y otros			104	0			Por dividendos y/o participaciones año 2017 y siguientes, 2a. Subcédula, y otros (base casillas 108 + 109 - 110)			121	0								
	Ingresos no constitutivos de renta			105	0			Total impuesto sobre las rentas líquidas gravables (117 + 118 + 119 + 120 + 121)			122	311.000								
	Renta líquida ordinaria año 2016 y anteriores (104 - 105)			106	0			Descuento:			123	0								
	1a. Subcédula años 2017 y siguientes numeral 3 art. 49 del E.T.			107	2.671.000			Impuestos pagados en el exterior			124	0								
	2a. Subcédula años 2017 y siguientes, parágrafo 2° art. 49 del E.T.			108	0			Otros			125	0								
	Renta líquida pasiva dividendos - ECE y/o recibidos del exterior			109	0			Impuesto neto de renta (122 - 126)			127	311.000								
Ganancias ocasionales	Rentas exentas de la casilla 109			110	0			Impuesto de ganancias ocasionales (Casilla 116 por tarifa)			128	0								
	Ingresos por ganancias ocasionales del país y del exterior			111	0			Prescuento por impuestos pagados en el exterior por ganancias ocasionales			129	0								
	Rentas deudores régimen Ley 1116 de 2006, Decretos 560 y 772 de 2020			112	0			Total impuesto a cargo (127 + 128 - 129)			130	311.000								
	Utilización pérdidas fiscales acumuladas (inc. 2 art. 15 Decreto 772 de 2020)			113	0			Anticipo renta liquidado año gravable anterior			131	0								
	Costos por ganancias ocasionales			114	0			Saldo a favor del año gravable anterior sin solicitud de devolución y/o compensación			132	0								
	Ganancias ocasionales no gravadas y exentas			115	0			Retenciones año gravable a declarar			133	0								
Saldo a pagar por impuesto (130 + 134 - 131 - 132 - 133)		135	311.000			Sanciones	136	0			Total saldo a pagar (130 + 134 + 136 - 131 - 132 - 133)	137	311.000			Total saldo a favor (131 + 132 + 133 - 130 - 134 - 136)	138	0		
981. Cód. Representación		Firma del declarante o de quien lo represente			997. Espacio exclusivo para el sello de la entidad recaudadora					980. Pago					311.000					
982. Cód. Contador		Firma contador			994. Con salvedades															
983. No. Tarjeta profesional																				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con las declaraciones expuestas anteriormente, a continuación, se condensa la información del contribuyente en una tabla para simplificar su entendimiento:

Tabla 8. Resumen Información del contribuyente.

Información para la declaración en Pesos \$				
Año Gravable		2015	2017	2020
Año de Presentación		2016	2018	2021
Base para declarar en UVT		1.400	1.400	1.400
UVT		\$ 28.279	\$ 31.859	\$ 35.607
Patrimonio	Casa de habitación	\$ 141.395.000	\$ 159.295.000	\$ 178.035.000
	Carro	\$ 56.558.000	\$ 63.718.000	\$ 71.214.000
	Saldo cuentas bancarias	\$ 1.870.000	\$ 1.870.000	\$ 5.870.000
	Acciones	\$ 42.418.500	\$ 47.788.500	\$ 53.410.500
	Deuda Casa 20 años	-\$ 70.697.500	-\$ 79.647.500	-\$ 89.017.500
	Deuda Carro 4 años	-\$ 28.279.000	-\$ 31.859.000	-\$ 35.607.000
Ingresos	Laborales 25% sobre 1.400 UVT	\$ 49.488.250	\$ 55.753.250	\$ 62.312.250
	Vacaciones	\$ 2.611.880	\$ 2.942.533	\$ 3.288.702
	Prima	\$ 4.124.021	\$ 4.646.104	\$ 5.192.688
	Dividendos y participaciones	\$ 2.120.925	\$ 2.389.425	\$ 2.670.525
	Honorarios	\$ 24.744.125	\$ 27.876.625	\$ 31.156.125
	Contratistas contratados	-\$ 15.464.400	-\$ 17.705.208	-\$ 21.067.248
Aportes	Salud	\$ 1.979.530	\$ 2.230.130	\$ 2.492.490
	Pensión	\$ 1.979.530	\$ 2.230.130	\$ 2.492.490
	Aportes AFC	\$ 2.474.413	\$ 2.787.663	\$ 3.115.613
	Cesantías	\$ 4.124.021	\$ 4.646.104	\$ 5.192.688
Dependientes económicos	si	\$ 4.948.825	\$ 5.575.325	\$ 6.231.225
Interés de vivienda	8% EA	\$ 5.655.800	\$ 6.371.800	\$ 7.121.400
Impuesto Sobre la Renta Líquida Gravable		\$ 274.000,00	\$ 115.000,00	\$ 311.000,00
Impuesto Sobre la Renta Líquida Gravable en UVT		9,69	3,61	8,73

Fuente: Elaboración propia.

Una vez determinado el impuesto a pagar, se puede observar el efecto de cada reforma en un caso particular como el de Juanito Pérez, el cual no tiene condiciones especiales ni goza de beneficios adicionales al igual que la mayoría de los contribuyentes. Así pues, Juanito pagará un total de 9.69 UVT por el año gravable 2015, 3.61 UVT por el año gravable 2017 y 8.73 UVT por el año gravable 2020.

Una de las diferencias más importantes y determinantes en cada una de las declaraciones es su depuración; en la declaración presentada en el año 2016 se realiza de manera lineal, es decir, primero se registran todos los ingresos gravables, se reducen los costos y deducciones y por último las rentas exentas, liquidando las rentas de Ganancias Ocasionales por aparte; en la declaración presentada en el año 2018 cada tipo de actividad se liquida de forma separada en una cédula en específico y con sus propias rentas exentas, liquidando las rentas por Ganancias Ocasionales por aparte, y; en la declaración presentada en el año 2021 se unifica la depuración de las rentas Laborales, por Honorarios y Servicios Personales, rentas de Capital y rentas No Laborales, estableciendo una limitación para las rentas exentas en su conjunto, por aparte se liquidan las cédulas de rentas de Pensiones, rentas de Dividendos y Participaciones y, al igual que en las anteriores declaraciones, las rentas por Ganancias Ocasionales.

CONCLUSIONES.

Durante la revisión de los cambios incorporados por las Leyes de Reformas Tributarias realizadas en el periodo objeto de estudio y su efecto en el impuesto de Renta de PN en Colombia, se identificó que se han adoptado medidas que pueden vulnerar los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia del Sistema Tributario Colombiano, en consecuencia, han generado una repercusión negativa social y económicamente en el país.

Mientras que el recaudo de impuestos como porcentaje del PIB no tuvo variaciones significativas, la deuda externa se duplicó y el desempleo incrementó. Si bien estas reformas no son el único factor que puede afectar los indicadores mencionados, el hecho de que no generen un impacto visible da cuenta del efecto que tuvo en el Sistema Tributario Colombiano. Así pues, al no aumentar el recaudo sustancialmente, banderas y propuestas establecidas para implementar las Reformas Tributarias, tales como mejorar el acceso a la educación, creación de programas sociales, disminuir la inseguridad y demás, han sido financiadas por medio de la deuda externa.

Es importante mencionar que el recaudo de impuestos no depende estrictamente de lo establecido en las normas, como lo propone Castilla (2022), la eficiencia tributaria podría lograrse o aumentar en términos del recaudo de impuestos con medidas de *orden administrativo* que correspondan a una mayor y mejor gestión de las entidades encargadas. Algo que permitiría materializar los cambios establecidos en las reformas tributarias.

A pesar de incluir elementos como el aumento de tarifas marginales y limitación de deducciones que generan un ambiente impositivo típico de un sistema tributario progresivo y eficiente, cada una de estas leyes tiende a generar gastos tributarios inequitativos que no cobijan

a la totalidad de los contribuyentes, por el contrario, enfocan y sectorizan estos beneficios en intereses privados. Esto, en contravía de las recomendaciones establecidas por la OCDE (2015), de reducir las rentas exentas y, en general, las deducciones aplicables por las PN en el impuesto de renta.

En concordancia con el planteamiento de la OCDE, Plazas (2017) indica que, para lograr un Sistema Tributario equitativo, eficiente y progresivo, es necesario que el sujeto pasivo sea uno solo y la distribución de la carga impositiva se realice de acuerdo con la capacidad contributiva de los contribuyentes.

En ese sentido, el análisis de los cambios incorporados por las reformas tributarias durante el periodo 2014-2021, permite determinar lo siguiente:

Las leyes de Reformas Tributarias estudiadas se plantean como solución para el bajo recaudo de impuestos provenientes de las rentas de PN que tiene Colombia en comparación con países de la región, sin embargo, no son estructurales, sino, más bien, modificaciones momentáneas y parciales, pues atienden las necesidades del legislador de turno. Por otro lado, la implementación de métodos de simplificación en la depuración del impuesto, limitación de rentas exentas, diversificación de rangos en UVT, aumento de tarifas marginales y la disposición de nuevas tecnologías, apuestan por un Sistema Tributario más progresivo, equitativo y eficiente pero no surten el efecto deseado.

Se logró evidenciar que, al aplicar estos cambios en el impuesto de renta de una PN estándar sin beneficios tributarios adicionales debido a su actividad económica o nivel de ingresos y parametrizando la información en UVT, se redujo a casi un tercio el impuesto a cargo entre la Ley 1739 de 2014 y la Ley 1819 de 2016, los cambios en la Ley 2010 de 2019

aumentaron el valor del impuesto, sin embargo, es inferior a lo recaudado aplicando la Ley 1739 de 2014 y su depuración es más compleja. Ahora, es importante mencionar que la aplicación de estos cambios a un solo caso en específico no da cuenta de cómo afecta a la totalidad de los contribuyentes, pero, permite identificar las repercusiones que han tenido cada una de las reformas en un contribuyente.

Adicionalmente, vale la pena resaltar que la inclusión de rentas exentas y tarifas diferenciales para PN aunadas a cargos, profesiones, fuentes de ingresos o actividades económicas y la clasificación de INCRNGO a los que no todos los contribuyentes pueden acceder con su capacidad adquisitiva (como aportes voluntarios a pensiones o AFC) y que se adicionan en cada reforma tributaria, no tienen caducidad y dan cuenta de beneficios tributarios sectorizados e inequitativos que no tienen justificación en el contexto del país. De acuerdo con esto, se está gestando una política fiscal particularizada que, no asegura una base presupuestal para satisfacer las necesidades sociales y maximizar el bienestar colectivo de las generaciones futuras.

En consecuencia, los resultados apuntan a que las reformas han sido regresivas, inequitativas e ineficientes durante el periodo de estudio respecto al impuesto de renta para PN y no responden al contexto social y económico del país. También, que la distinción entre las cédulas ha sido contraproducente y disminuye el ingreso fiscal, además, le suma complejidad a la depuración del impuesto.

Finalmente, para lograr que el impuesto de renta para PN esté acorde con los principios tributarios de equidad, progresividad y eficiencia, se recomienda eliminar los beneficios y exenciones sectorizadas que generan brechas en la asignación impositiva para contribuyentes de

la misma calidad. Así mismo, implementar un método simple para la depuración de la renta para PN que sea lineal y permita al contribuyente entender con facilidad el proceso.

REFERENCIAS

- Alegría, J y Saavedra, A. (2011). Inequidad en la tributación de las personas naturales contribuyentes del impuesto de renta, un problema que atenta contra el principio de igualdad constitucional. Pregrado de Contaduría Pública Universidad del Valle. Repositorio digital Univalle. <http://hdl.handle.net/10893/16550>.
- Casallas, A. (2018). Políticas de las exenciones tributarias en Colombia. Bogotá D.C. Especialización en Finanzas y Administración Pública. Universidad Militar Nueva Granada. Repositorio Institucional UMNG. <http://hdl.handle.net/10654/20568>.
- Castilla, A. (2022) Elementos de la Tributación Territorial (1ra Edición). Legis Editores S.A.
- Concha, T., Ramírez, J. C. y Acosta, O. L. (2017). Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948_es.pdf.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA, artículo 363, Gacetas Asamblea Constituyente de 1991: 25.
- http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr012.html#:~:text=ARTICULO%20363.,no%20se%20aplicar%C3%A1n%20con%20retroactividad.&text=Es%20deber%20del%20Estado%20asegurar,los%20habitantes%20del%20territorio%20nacional.
- CEPAL. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. <https://hdl.handle.net/11362/40624>

- Espitia, J., Ferrari, C., Hernández, G., Hernández, I., González, J., Reyes, L., et al. (2017). Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia: reflexiones y propuestas. *Revista de economía institucional*, Bogotá D.C. Vol. 19, N° 35, p.149-174. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n36.06>.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>.
- Kelsen, H. (1991). ¿Qué es justicia? LEVIATAN. ISBN-10: 8439521952.
- Ley 1739 de 2014. (2014, 23 de diciembre). Congreso de la república. Diario Oficial No. 49.374. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html.
- Ley 1819 de 2016. (2016, 29 de diciembre). Congreso de la república. Diario Oficial No. 50.101. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html.
- Ley 2010 de 2019. (2019, 27 de diciembre). Congreso de la república. Diario Oficial No. 51.179. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html.
- Ley 2155 de 2021. (2021, 14 de septiembre). Congreso de la república. Diario Oficial No. 51.797. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2155_2021.html.
- Méndez, C. (2000). Metodología. Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas. Bogotá, Colombia. <https://marcelasuarez.jimdofree.com/app/download/14444440630/MENDEZ+ALVAREZ++Metodologia+Investigacion+Ciencias+Economicas+y+Administrat.pdf?t=1564230307>
- Moller, L. C., Junquera, R. F., Álvarez, D. et al. (2012). El gasto tributario en Colombia. Una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública.

Banco Mundial.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/945121468022751656/pdf/El-Gasto-Tributario-en-Colombia-una-propuesta-de-evaluacion-integral-y-sistematica-de-este-instrumento-de-politica-publica.pdf>.

Morales, J. A. (2013). Efecto de los gastos tributarios sobre la equidad en el sistema tributario colombiano. Maestría en Economía. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C. Repositorio de la producción intelectual de la Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/9013>.

Muñoz, C. (2015). Metodología de la investigación. D.R. © Oxford University Press México, S.A. Recuperado de: <https://corladancash.com/wp-content/uploads/2019/08/56-Metodologia-de-la-investigacion-Carlos-I.-Munoz-Rocha.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2015). Políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo. <https://www.oecd.org/about/publishing/colombia-politicas-prioritarias-para-un-desarrollo-inclusivo.pdf>.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2022). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022 – Colombia. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-colombia.pdf>.

Parra, J. M. y Torres, Á. M. (2015). Justicia, progresividad y equidad del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) en Colombia. Especialización en Administración y Auditoría

- Tributaria. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Repositorio Institucional Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. <http://hdl.handle.net/20.500.12010/2483>.
- Plazas, M. A. (2017). Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario, Tomo II, Derecho Tributario, (3ra ed.). Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.
- Ramírez Cardona, A. (1998). Sistema de Hacienda Pública (4ta ed.). Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia.
- Rawls, J. (2006). Teoría de la justicia. Título original: A Theory of justice. Traducido por María Dolores González. Publicado por The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. ISBN 674-88014-5. Sexta reimpresión.
https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf
- Restrepo Salazar, J. C. (2009). Hacienda pública (8va ed.). Universidad Externado de Colombia.
- Sepúlveda, L. F. (2021). Impacto del gasto tributario sobre los principios de eficiencia y equidad del sistema tributario colombiano. Pregrado de Derecho. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Repositorio Universidad Autónoma de Bucaramanga.
<https://repository.unab.edu.co/handle/20.500.12749/13387>.
- Silva, R. A., Flantrmsky, C. O., Díaz, F. Y. (2017). Derecho tributario y teorías de la justicia: una visión desde la propuesta aristotélica y las teorías contemporáneas de la justicia de Rawls y Dworkin Reflexión Política. Vol. 19 Núm. 37 (2017): Reflexión Política (enero a junio). Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga Colombia.
<https://doi.org/10.29375/01240781.3431>.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londres.

Traducida por Carlos Rodríguez Braun. Editorial Digital Titivillus. Madrid.

<https://web.seducoahuila.gob.mx/biblioweb/upload/1%20La%20riqueza%20de%20las%20Adam%20Smith.pdf>

Vargas R, C. (2012). El principio de justicia en la tributación. *ECONÓMICAS CUC*, 33(1), 205-224. Universidad Católica de Oriente, Rionegro.

https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/183/pdf_25.