



# ¿Qué tan progresiva es la nueva reforma tributaria?

**Informe #17**  
*22 de julio*  
*de 2021*

Un análisis del proyecto de “Ley de solidaridad sostenible”, P.L.027-2021C



| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

**La nueva propuesta de reforma tributaria del Gobierno nacional cumple con lo prometido después del retiro del anterior proyecto, en mayo pasado: no toca los impuestos al consumo** –en especial, no incluye ninguna modificación del IVA– ni aumenta la carga tributaria de las personas naturales. El proyecto de ley radicado el pasado 20 de julio tampoco aumentará los impuestos de ningún asalariado, independientemente de su nivel de ingresos.

La iniciativa plantea aumentar los ingresos del Estado lo suficiente como para financiar todos los programas sociales cuya continuidad, según el Gobierno, estaba en riesgo. **El recaudo proviene principalmente de aumentos de impuestos a las empresas,**

que se habían beneficiado de los recortes de impuestos impulsados por las reformas tributarias de 2018 y 2019. Se incluyen, además, medidas de reducción de gastos no esenciales del Estado, y una nueva normalización tributaria que –por sexto año consecutivo– les permitirá a los evasores de impuestos que habían ocultado activos legalizarlos pagando menos impuestos que los que habrían pagado de haberse mantenido en la legalidad.

A continuación se discuten los principales aspectos del proyecto de ley de reforma tributaria. Esperamos que estas consideraciones sean un insumo útil tanto para la ciudadanía como para el debate legislativo que tendrá lugar en las próximas semanas.

## — Impuesto de normalización tributaria

El impuesto de normalización tributaria (Artículos 2-6 del proyecto de ley) **les permite a quienes hayan ocultado activos legalizar su posesión pagando un impuesto de normalización del 17%**. Dado que la base gravable del impuesto sería del 50% cuando los activos se repatrian con vocación de permanencia y se avalúan a valor de mercado, la tarifa efectiva podría bajar al 8,5% sobre el valor real de los activos. Este es un tratamiento más favorable que el obtenido por quienes no han ocultado capitales. Por ejemplo, si los capitales ocultos provienen de utilidades de negocios realizados en el país, deberían haber

tributado a una tarifa del 31% –no del 17% ni del 8,5%–. Teniendo en cuenta que, de aprobarse, este sería el sexto año gravable seguido en el cual habría normalización tributaria, la medida puede enviar la señal a los evasores de que cumplir con sus obligaciones tributarias es mal negocio, premiando estrategias agresivas de planeación tributaria que le apuestan a un tratamiento favorable de la evasión de impuestos.

## — Impuesto sobre la renta de las empresas

**La tarifa del impuesto sobre la renta de las empresas aumenta del 31% actual al 35%** (Artículos 7-8). Además, se mantiene el descuento del 50% del ICA, creado por la reforma tributaria de 2019, pero se anula el descuento del 100% actualmente programado para 2022.

No es claro si estas medidas son temporales, como lo deseaban las empresas representadas por la Andi. Por un lado, el proyecto de ley faculta al Gobierno para revisar estas medidas cinco años después de su entrada en vigencia y determinar (sin que el Congreso participe en esta decisión) si es conveniente que continúen. Por otro lado, si bien el Congreso tiene la prerrogativa de darle al Ejecutivo facultades extraordinarias, el Artículo 150 de la Constitución Política prohíbe conferir estas facultades extraordinarias para modificar leyes estatutarias o para decretar impuestos, y estas provisiones **podrían encontrar obstáculos de constitucionalidad.**

**El aumento de impuestos a las empresas hace de esta una reforma tributaria progresiva.**

Según datos de la DIAN, en 2019 (el año más reciente para el cual hay datos), el 99,9% de los dividendos pagados por las empresas a las personas naturales iba a los 3,5 millones de declarantes de renta de mayores ingresos brutos –es decir, al decil de la población adulta con más altos ingresos–. Los cálculos asumen que la fracción de menores de edad declarantes de renta es insignificante, toman las proyecciones de población del DANE como fuente del número de mayores de edad del país, y se basan en los dividendos correspondientes a los años del 2017 en adelante.

Más aún, el 2% de los adultos de más altos ingresos brutos recibe el 89% de los dividendos repartidos a las personas naturales, el 1% recibe el 81%, y el 0,1% recibe el 43,5%. Por lo tanto, en la medida en la cual ponerles mayores impuestos a las empresas reduce el dinero que estas tienen disponible para repartir en utilidades a sus accionistas, las medidas propuestas por el Gobierno reducen el ingreso de los colombianos de más altos ingresos para financiar el gasto social que beneficiará a la población de menores ingresos.

**Existe la posibilidad de que, al aumentar los impuestos de las empresas, estas saquen algún porcentaje de su capital del país.** Si esto sucede, la teoría económica plantea que, al tener menos capital disponible, la productividad de los trabajadores disminuiría, lo cual podría llevar a una reducción de los salarios que las empresas pagan a los trabajadores. Sin embargo, el enfoque estándar al análisis de este problema –incluso en países con alta movilidad de capital, como los Estados Unidos– concluye que el principal efecto de los aumentos de impuestos a las empresas es reducir los ingresos de los dueños de las empresas, no reducir los ingresos de los trabajadores. No hay evidencia de que en Colombia los aumentos de impuestos al capital reduzcan

la inversión en capital físico. Al contrario: la inversión en capital parece no responder a los cambios en el sistema tributario. Si bien esta es un área que amerita más investigación, no hay razón para suponer que esta reforma tributaria tenga efectos negativos importantes sobre los trabajadores. Los principales afectados son los dueños de las empresas, que se encuentran en los percentiles de ingreso más altos del país.

Por último, vale la pena resaltar que los cambios al impuesto de renta de las empresas no son los mismos de la propuesta anterior del Gobierno. Esta habría reducido al 27% la tarifa del impuesto de renta pagada por las empresas con menos de 500 millones de pesos de utilidades, al tiempo que eliminaba beneficios tributarios como las rentas exentas. Esto no sucede en el proyecto actual. En la propuesta de reforma tributaria planteada por la Red de Trabajo Fiscal, se proponían modificaciones al impuesto de renta de las empresas que bajaban al 24% la tarifa del impuesto de renta de las pequeñas y medianas empresas. Adicionalmente, a través de la eliminación de beneficios tributarios, aumentaba el recaudo en \$8,2 billones. **Sería conveniente considerar estas alternativas durante el debate legislativo** para evitar que la carga tributaria a las pequeñas y medianas empresas sea excesiva.

## — Mecanismos de lucha contra la evasión

En los artículos 9-15 se crean nuevos mecanismos contra la evasión –como la georreferenciación en la venta de inmuebles para evitar su subvaloración– y el fortalecimiento de la factura electrónica. **Estas propuestas hacían parte de la reforma tributaria retirada y es conveniente que se mantengan.** Nuestra recomendación es que también se tengan en cuenta los mecanismos contra la elusión y evasión descritos en la propuesta de la Red de Trabajo Fiscal, los cuales complementarían las propuestas del Gobierno.

## — Medidas de austeridad

Los artículos 16-17 proponen una serie de medidas de austeridad que incluyen **la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República para suprimir, fusionar, reestructurar, modificar y disponer la escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades.** Si bien este tipo de medidas resulta conveniente, es importante no perder de vista que el Estado colombiano es ineficiente, pero no está sobredimensionado si se le compara en tamaño con otros países de la OCDE. Recortar el gasto es una fuente limitada de recursos para la financiación de la inversión social, y en el mediano y largo plazo será necesario aumentar el recaudo tributario.

## — Gasto social

**La reforma tributaria permite financiar –como se dispone en los artículos 18-26 del proyecto de ley– los programas sociales que también buscaba financiar el proyecto retirado en mayo.** Entre estos se destacan la continuación del programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta diciembre de 2021, la llamada matrícula cero para estudiantes de universidades públicas, y un incentivo a la creación de nuevos empleos, el cual estará vigente hasta agosto de 2023. Este programa entregará a los empleadores el 25% de un salario mínimo por la contratación de jóvenes de 18 a 28 años, y del 10% para otros empleados. Como lo han demos-

trado distintas investigaciones rigurosas, reducir los costos de contratación en Colombia ha llevado a un aumento en el empleo, en la formalidad, y en el ingreso de los trabajadores, por lo cual este último programa puede hacer un aporte importante a la recuperación del empleo conforme el país sale de la crisis de la pandemia.

## — Día sin IVA

Los artículos 27-29 continúan la política de los días sin IVA impulsada por este gobierno. Como lo hemos sostenido desde que se propuso, esta es una iniciativa que **complica de forma innecesaria el sistema tributario**, no provee un alivio sustancial a las finanzas familiares de los consumidores y es presa fácil del clientelismo político. Por estas razones sería idóneo prescindir de esta medida.

## — Regla Fiscal y disposiciones finales

En los artículos 30-35 se hacen los aumentos necesarios al Presupuesto General de la Nación para financiar las iniciativas ya descritas. Lo más importante, sin embargo, son los cambios a la regla fiscal. Actualmente, la regla fiscal limita los cambios en la deuda, **mientras que la regla fiscal propuesta crea un techo de deuda del 70% del PIB.**

Si se adopta lo dispuesto, un nuevo comité autónomo de la regla fiscal vigilará que, si la deuda llega a estar por encima del 70% del PIB, deba haber un balance primario neto estructural de por lo menos el 1,8% del PIB.

Es decir: si la deuda sobrepasa el 70% del PIB, los ingresos del Gobierno tendrán que superar el gasto en un 1,8% del PIB, excluyendo del cálculo los intereses, los rendimientos financieros, el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico.

Cuando el nivel de deuda esté por debajo del 70% pero por encima del 55% del PIB, el balance primario neto estructural podrá ser menor, y fluctuará entre 0,2% y 1,7% del PIB.

Por último, cuando el nivel de deuda esté por debajo del 55% del PIB, dicho balance podrá estar por debajo del 0,2% del PIB, pudiendo llegar a tener valores negativos. Esto implicaría que, cuando la deuda esté por debajo de ese umbral, el Estado podrá aumentar el endeudamiento anual hasta alcanzar nuevamente una deuda total del 55% del PIB.

Vale la pena mencionar que el mecanismo del techo de deuda es uno con el cual los

inversionistas extranjeros están familiarizados, por asemejarse –sin ser idéntico– al existente en los Estados Unidos. Es de esperar que este compromiso con la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas renueve la confianza perdida con la caída de la propuesta de reforma tributaria anterior, lo cual se reflejó en la pérdida del grado de inversión registrado por las calificadoras de riesgo.

## — Conclusión

**Con excepción de las medidas de normalización tributaria, el proyecto de reforma del Gobierno es progresivo, razonable y oportuno, y responde a las principales exigencias de quienes se opusieron al proyecto retirado.** Puede mejorarse eliminando la normalización tributaria y retomando algunos aspectos de las modificaciones al impuesto de renta de las empresas propuestas en el proyecto de reforma anterior y en la propuesta de la Red de Trabajo Fiscal. Estas reducirían la carga tributaria de las pequeñas y medianas empresas, recaudando los fondos necesarios para financiar al Estado a través de la eliminación de rentas exentas y otros beneficios tributarios, además de incorporar mecanismos adicionales en contra de la evasión y la elusión tributaria. Esperamos que estas y otras propuestas reciban una discusión adecuada en el trámite del proyecto de ley por el Congreso.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021).

¿Qué tan progresiva es la nueva reforma tributaria?

Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>