



## Segundo análisis del proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social

**Informe #32**  
*13 de octubre  
de 2022*

El proyecto ha sido aprobado en su primer debate. ¿Qué puede esperar la ciudadanía de esta nueva versión de la reforma? ¿Cuáles son sus oportunidades de mejora?



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

[ VIGILADA MINEDUCACIÓN ]

**Observatorio fiscal**  
de la Pontificia Universidad Javeriana

## Índice

— Introducción .....	3
— Recaudo esperado .....	5
— Impuesto de renta para personas naturales .....	6
— Impuesto a las pensiones .....	9
— Impuesto al patrimonio .....	11
— Impuestos saludables .....	13
— Sector minero-energético e impuestos verdes .....	17
— Personas jurídicas .....	18
— Oportunidades de mejora .....	20

## — Introducción

El proyecto de “[Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social](#)”, radicado el pasado 8 de agosto, fue presentado por el gobierno nacional como el más progresivo y equitativo de las últimas décadas. El proyecto está centrado en eliminar algunos tratamientos preferenciales a las empresas e incrementar los impuestos a las personas que ganan más de \$10 millones de pesos mensuales, quienes corresponden al 2% más rico del país. En la versión inicial se proponía recaudar \$25 billones de pesos anuales, que se incrementarían hasta los \$50 billones a través de la gestión de la DIAN.

Pasados casi dos meses desde su radicación, el 4 de octubre los congresistas designados como ponentes presentaron la ponencia para primer debate en las comisiones terceras conjuntas. Con esta ponencia se espera [recaudar \\$22 billones en 2023](#) y se conserva la expectativa de \$25 billones adicionales por el fortalecimiento de la DIAN. La ponencia incluye cambios en la mayoría de los artículos propuestos inicialmente e incluye veintisiete artículos nuevos.

El 6 de octubre la ponencia presentada para primer debate fue aprobada en [una única jornada](#) por las comisiones terceras conjuntas en el Congreso de la República. Las fechas del debate determinaron que muchos congresistas, que no conocían la ponencia porque no fueron ponentes, contaron con menos de cuarenta y ocho horas para estudiar todos los cambios incorporados. La versión aprobada en el primer debate es equivalente a la presentada por los ponentes con una única modificación, que consiste en cambiar la base gravable del impuesto al patrimonio, que pasó de ser el valor intrínseco de las acciones a el costo fiscal. Todas las demás propuestas de modificación presentadas durante el debate quedaron como constancias para ser debatidas posteriormente.

Tras el primer debate, la ponencia será retomada por los ponentes, quienes construirán la ponencia para segundo debate, la cual será presentada a las plenarios del Senado y la Cámara de Representantes, quienes debatirán el proyecto de forma simultánea e independiente. Finalmente, en caso de ser aprobado por el Congreso de la República, pasa-

ría a sanción presidencial. Se espera que la reforma tributaria sea aprobada el primero de noviembre.

La transparencia es un aspecto central en la construcción de la reforma tributaria. La transparencia hace parte del contrato social que el Estado tiene con la ciudadanía. En temas tributarios, además incide en la confianza que determina la disposición a pagar impuestos. Hasta la fecha de redacción de este informe la inmensa mayoría de los cambios que tuvo el proyecto inicial de la reforma fueron realizados en espacios a puerta cerrada a los que no tuvo acceso la ciudadanía. Sólo se ha realizado un cambio en el único debate que se ha realizado en el Congreso de la República.

Desde el Observatorio Fiscal invitamos a que los debates entrantes de la construcción de la versión definitiva de la reforma tributaria se realicen en el Congreso de la República y que sean accesibles para cualquier ciudadano. El Congreso de la República es la institución que representa en mayor medida a la ciudadanía y todos los ciudadanos debemos poder identificar las propuestas y planteamientos de nuestros representantes, por quienes votamos.

En este informe se compilan los principales aspectos de la ponencia aprobada en el primer debate. En cada sección se expone el efecto que tendría sobre el bolsillo de los colombianos y colombianas. Adicionalmente, se presentan algunas recomendaciones de política pública para mejorar el proyecto, siguiendo con los pilares constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad.

En términos generales, la versión aprobada implicaría un avance en progresividad y equidad respecto a la legislación vigente. Dicho esto, cuenta con múltiples oportunidades de mejora. En el impuesto de renta a las personas jurídicas, se debería considerar una disminución gradual de la tarifa general y reducir de manera más agresiva los beneficios tributarios para no recurrir a sobretasas. En el impuesto de renta a las personas naturales, aún hay un espacio muy importante para simplificar la tributación, hacerla más sensible al número de dependientes y expandir la base de declarantes. En la medida en que el recaudo dependa más de los impuestos directos a la ciudadanía, habría más compromiso en la veeduría y fiscalización de las finanzas públicas. De forma general, hay oportunidades de mejorar la eficiencia del sistema tributario por-

que es muy complicado, cuenta con muchos casos particulares y no es accesible para la ciudadanía. Asimismo, es importante incorporar el impacto en la salud pública y los efectos a largo plazo de los impuestos saludables. Finalmente, a pesar de la coyuntura económica y las dificultades políticas, consideramos que es importante desmontar de manera mucho más acelerada los subsidios a los combustibles.

**Este documento está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en la tributación nacional, quieren conocer y entender la reforma. De esta forma, aportamos un insumo para el debate público y la toma de decisiones informadas.**

## — Recaudo esperado

Con las modificaciones aprobadas en el primer debate la meta de recaudo disminuyó de \$25 a \$22 billones de pesos, lo que sigue representando un poco menos del 2% del PIB. La mayor parte de este recaudo provendría de recursos del uso del subsuelo. En particular, \$11,3 billones provendrían por este concepto, equivalentes al 51%. El recaudo de las personas naturales disminuye sustancialmente de \$8,1 a \$3,4 billones. Lo mismo sucede con las empresas, cuyo recaudo pasaría de \$5,1 a \$3 billones. Asimismo, disminuye el recaudo esperado por impuestos saludables. En la Tabla 1 se expone el recaudo esperado de cada componente del proyecto, en el proyecto inicial y la versión aprobada en el primer debate.

**Tabla 1: Recaudo esperado de acuerdo con proyectos de reforma tributaria**

Categoría	Versión radicada el 08 de agosto		Versión con modificaciones incluidas para primer debate radicada el 04 de octubre	
	Recaudo en billones de pesos	%	Recaudo en billones de pesos	%
Personas Naturales	8,1	32 %	3,4	15%
– Renta	5,5	22 %	1,9	9%
– Patrimonio	2,7	11 %	1,5	7%
Personas Jurídicas	5,1	20 %	3,0	14%
Recursos del uso del subsuelo	7,0	28 %	11,3	51%
Impuestos Saludables y ambientales	2,5	10 %	1,4	6%
Otras medidas	2,2	9 %	3,0	14%
<b>Total recaudo</b>	<b>25,0</b>	<b>100 %</b>	<b>22,0</b>	<b>100%</b>

Fuente: Proyecto de Ley No. 118 de 2022 Cámara - Reforma Tributaria - Exposición de Motivos y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## — Impuesto de renta para personas naturales

El impuesto de renta de las personas naturales recae sobre todos los tipos de ingresos que devengan las personas. Estos ingresos pueden ser rentas laborales, rentas no laborales, pensiones, ganancias ocasionales, rentas de capital o dividendos. Cada una de estas seis rentas se destina a una de *tres cédulas tributarias* con el fin de calcular el impuesto a cargo. Tanto los dividendos como las ganancias ocasionales cuentan con cédulas aparte. Las demás rentas se agrupan en una cédula general, sobre la cual se aplica un *esquema de tarifas progresivas*. La metodología para calcular el impuesto a cargo se detalla en nuestra *Guía Ciudadana a la Tributación de 2018*. Sobre decir que la forma de calcular el impuesto a cargo en la legislación vigente es innecesariamente complicada, como argumentamos más adelante.

En el proyecto inicial se proponía que todas las rentas se agruparan en una única cédula general, la cual cuenta con tarifas marginales que van desde 0% hasta 39%. En la versión aprobada en primer debate, se conserva la cédula tributaria de las ganancias ocasionales pero se aumentan sus tasa de tributación. Mientras tanto, los dividendos se suman a las demás rentas de la cédula

general, pero cuentan con un descuento del 19% sobre su tarifa. De esta forma, los dividendos contarían con tarifas marginales que van desde 0% hasta el 20%.

El proyecto aprobado en primer debate también impone un nuevo tope sobre las exenciones y deducciones que se pueden aplicar a la suma de las rentas laborales, las rentas no laborales, las pensiones, las rentas de capital y los dividendos. El tope a las exenciones y deducciones disminuye de \$16 millones mensuales a \$4,2 millones mensuales. Dado que los declarantes más pobres difícilmente alcanzan exenciones y deducciones que sumen \$4,2 millones, esta modificación afecta principalmente a los declarantes de mayores ingresos.

Otra modificación a las deducciones proviene de los dependientes. En la legislación vigente, cada persona puede deducir hasta el 10% de su renta líquida si tiene un dependiente o persona a cargo. Con la reforma, cada persona podrá deducir hasta \$230 mil mensuales por cada dependiente, máximo de 4 dependientes. Por tanto, una persona con cinco dependientes podrá reclamar deducciones por sólo cuatro de ellos, para un máximo de \$920 mil mensuales.

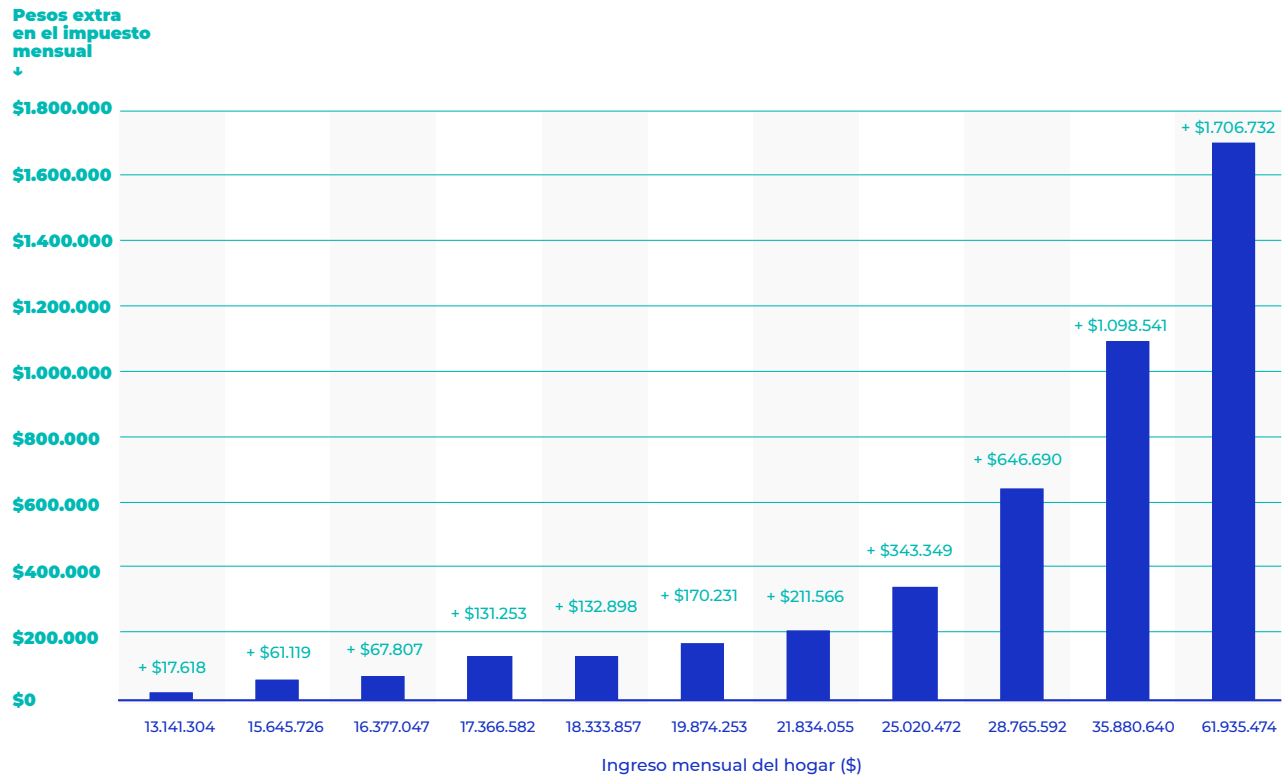
Gran parte del debate sobre la reforma tributaria ha girado en torno al [gravamen a los dividendos](#). Los dividendos son la remuneración recibida por una persona cuando es accionista de una empresa que obtiene una utilidad por el desarrollo de sus actividades. Una vez generada, la utilidad es gravada con el impuesto de renta a las personas jurídicas. A pesar de esto, las utilidades vuelven a ser gravadas cuando se reparten en forma de dividendos a las personas naturales. Por tanto, las utilidades cuentan con doble tributación. Para mitigar el problema de la doble tributación, la versión aprobada incluye un descuento en el impuesto de renta de hasta el 19% de los dividendos. Como consecuencia, quien cuente con ingresos altos con los que alcanza una tarifa marginal del 39% sobre sus demás rentas, contaría con una tarifa marginal del 20% sobre sus dividendos.

Las ganancias ocasionales seguirán teniendo un tratamiento diferenciado. En particular, las ganancias ocasionales seguirán contando con una tarifa plana que depende del origen de las ganancias. El impuesto a las ganancias provenientes de juegos de azar pasaría del 20% al 25%. La tarifa de las demás ganancias ocasionales pasaría del 10% al 15%. Aunque no es inmediatamente obvio, [los declarantes menos ricos hubieran salido beneficiados con la anterior versión de la reforma](#).

Los anteriores cambios implican cambios sobre el impuesto de renta que pagan las personas. En el Observatorio Fiscal utilizamos un modelo de microsimulación para simular los efectos de la reforma. El modelo emplea los datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH). La simulación incluye todos los cambios en el impuesto de renta a las personas naturales hasta aquí discutidos. Sin embargo, no incluye otras modificaciones, como por ejemplo la deducción del 1% de lo que se gaste en la adquisición de bienes y servicios con factura electrónica (hasta un máximo de \$760 mil al mes).

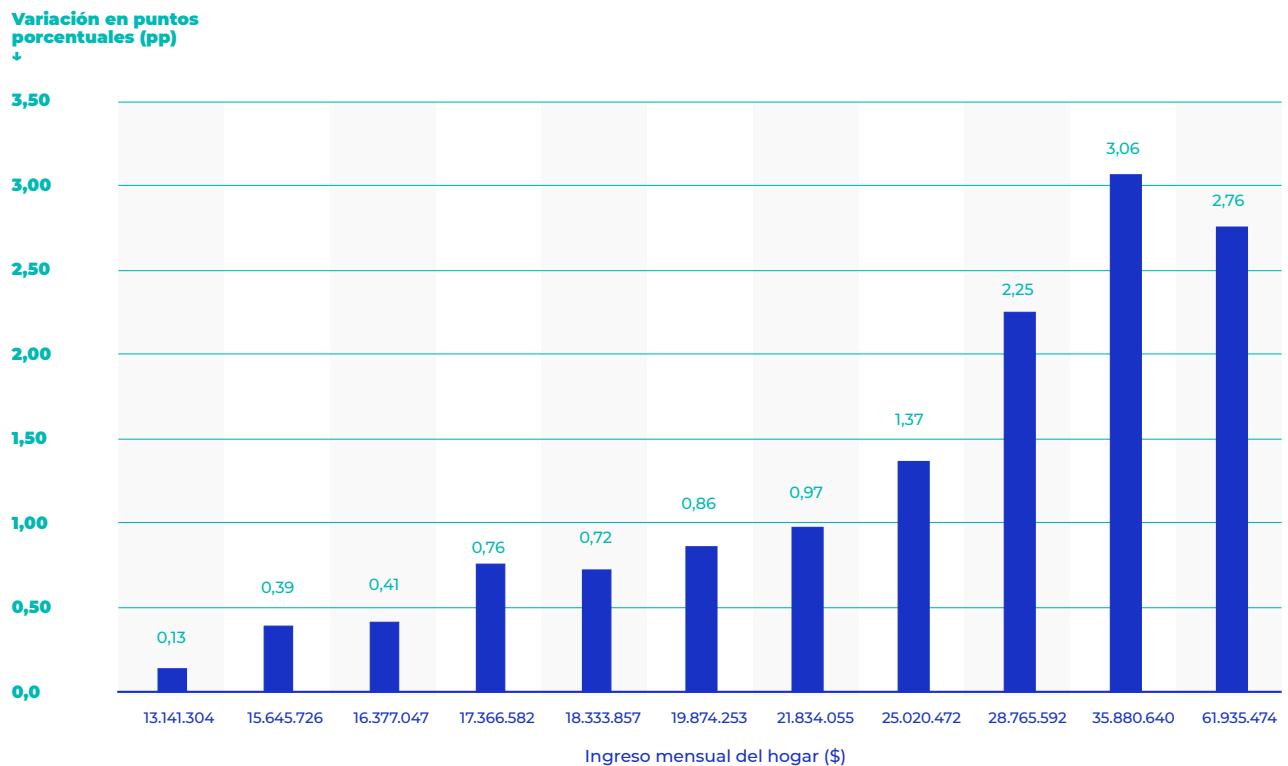
Los resultados de la simulación se presentan a continuación. En el Gráfico 1 se expone el pago mensual adicional del impuesto a la renta en hogares por niveles de ingreso y en el Gráfico 2 se expone el peso de este pago adicional como proporción de los ingresos. Por ejemplo, un hogar con ingresos de \$21'834.055 mensuales tendría que sumar \$211.566 mensuales a su pago actual del impuesto de renta. Esto corresponde a un aumento de menos de un punto porcentual en su tasa efectiva de tributación. En otras palabras, el impacto para un hogar como este es muy pequeño.

Gráfico 1: Pago mensual adicional de impuesto de renta (\$)



Fuente: cálculos propios

Gráfico 2: Pago mensual adicional de impuesto de renta (puntos porcentuales)



Fuente: cálculos propios



Tal como prometió el gobierno, ningún hogar con menos de \$10 millones de ingresos mensuales se vería afectado por los incrementos en el impuesto de renta. Adicionalmente, nuestra simulación muestra que ningún hogar con ingresos entre \$10 y \$20 millones mensuales se enfrentaría a un aumento en su carga tributaria mayor a un punto porcentual. Es importante considerar que sólo el 2% de los hogares tiene ingresos por encima de \$10 millones. Esto explica el bajo recaudo esperado por parte de las personas naturales en esta nueva versión de la reforma.

## — Impuesto a las pensiones

Una de las principales preocupaciones que ha generado el proyecto de reforma tributaria gira en torno a los impuestos a las pensiones. Desafortunadamente, la conversación nacional ha contado con mucha desinformación al respecto. A continuación, explicamos cuáles serían los cambios en los impuestos a las pensiones en caso de que se aprobara la ponencia.

Actualmente, menos de una cuarta parte de los adultos mayores cuenta con pensión. En particular, entre las 7 millones de personas en edad de retiro, sólo 1,6 millones cuenta con pensión. En promedio, los pensionados tienen una mesada de \$1,5 millones de pesos mensuales según la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2021. Estos datos evidencian la falta de cobertura de pensiones en el país.

El proyecto de reforma incluye una modificación al [Artículo 206 del Estatuto tributario](#). Bajo la legislación vigente, las pensiones cuentan con una exención de \$38 millones de pesos mensuales. En el proyecto la exención se reduciría a \$5,7 millones mensuales. Las pensiones se suman a la cédula general y por lo tanto cuentan con un [esquema de tarifas marginales](#). En este esquema, los primeros \$4,3 millones están gravados al 0%. Luego de este rango, los ingresos son gravados con tarifas marginales que van desde el 19% hasta el 39%. Dada la exención de \$5,7 millones mensuales y la tarifa del 0% sobre los primeros \$4,3 millones, sólo se pagaría sobre lo que se devengue por encima de los \$10 millones.

Tabla 2. Tasa efectiva de tributación de los pensionados de acuerdo con su mesada

Pensión mensual	Impuesto anual	Impuesto mensual	Tasa efectiva de tributación
\$ 1.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 2.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 3.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 4.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 5.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 6.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 7.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 8.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 9.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 10.000.000	\$ -	\$ -	0%
\$ 11.000.000	\$ 1.274.611	\$ 106.218	1%
\$ 12.000.000	\$ 3.281.011	\$ 273.418	2%
\$ 13.000.000	\$ 5.709.355	\$ 475.780	4%
\$ 14.000.000	\$ 8.666.155	\$ 722.180	5%
\$ 15.000.000	\$ 11.622.955	\$ 968.580	6%
\$ 16.000.000	\$ 14.579.755	\$ 1.214.980	8%
\$ 17.000.000	\$ 17.536.555	\$ 1.461.380	9%
\$ 18.000.000	\$ 20.493.355	\$ 1.707.780	9%
\$ 19.000.000	\$ 23.450.155	\$ 1.954.180	10%
\$ 20.000.000	\$ 26.406.955	\$ 2.200.580	11%
\$ 21.000.000	\$ 29.363.755	\$ 2.446.980	12%
\$ 22.000.000	\$ 32.744.377	\$ 2.728.698	12%
\$ 23.000.000	\$ 36.229.177	\$ 3.019.098	13%
\$ 24.000.000	\$ 39.713.977	\$ 3.309.498	14%
\$ 25.000.000	\$ 43.198.777	\$ 3.599.898	14%

Fuente:  
cálculos propios

Para materializar el impacto del proyecto de reforma en las pensiones, realizamos una estimación del impuesto mensual que pagarían distintas mesadas pensionales. En este ejercicio se estimaron los impuestos a pagar por personas que sólo reciben ingresos de pensiones, desde un millón hasta veinticinco millones. En la estimación se consideraron las rentas exentas y los pagos por salud para estimar la base gravable sobre la que aplicaría el impuesto. En la Tabla 2 se expone la pensión mensual, el

impuesto mensual y la tasa efectiva de tributación, definida como la relación entre el impuesto a cargo sobre el total de ingresos. Los resultados evidencian que, tal como lo ha anunciado el gobierno nacional, sólo las personas que ganen más de \$10 millones de pesos pagarían este impuesto. Asimismo, la tasa de tributación es progresiva y va desde el 1% para quienes cuentan con una pensión de \$11 millones, hasta el 14% para quienes cuentan con una pensión de \$25 millones.

Es importante reiterar que sólo 1,6 de los 7 millones de adultos mayores cuentan con una pensión. Más aún, pocos pensionados ganan más de \$10 millones. En Colombia, sólo el 1% de los pensionados en Colpensiones o en una AFP tiene una pensión por encima de los \$10 millones mensuales. Este 1% suma sólo 16 mil personas en Colpensiones y 800 personas en las AFP. Los otros afectados por el impuesto a las pensiones serían algunos de los pensionados de los regímenes especiales, quienes reciben subsidios masivos a través de nuestros impuestos.

La propuesta de la reforma de gravar las pensiones mayores de \$10 millones impacta a sólo cerca del 1% de los pensionados, es progresiva y contribuye a reducir la inequidad. Más aún, ayuda a recuperar algo de los enormes subsidios que reciben los regímenes especiales, que ascienden a \$30 billones anuales. La reforma tributaria es una forma de reajustar la profunda regresividad que tienen las pensiones en Colombia.

## — Impuesto al patrimonio

La reforma incluye un impuesto permanente sobre el patrimonio de las personas naturales que tengan bienes y ahorros valuados por más de \$3.000 millones. El impuesto es progresivo y se basa en tarifas marginales. Específicamente, los patrimonios de hasta \$3.000 millones no tendrán impuesto a cargo y los patrimonios mayores a este monto tendrán tarifas marginales del 0,5%, 1% y 1,5%. Finalmente, y de manera temporal, desde el 2023 hasta el 2026, los patrimonios mayores a \$10.000 millones tendrán una tarifa del 1,5% sobre el monto que supere los \$10.000 millones. En la Tabla 3 se expone el esquema de tributación del impuesto al patrimonio.

**Tabla 3. Tarifas del impuesto al patrimonio**

Rangos en millones de pesos		Tarifa marginal	Impuesto a cargo
Desde	hasta		
>0	\$ 3.000	0,0%	\$0
> \$3.000	\$ 5.000	0,5%	(Patrimonio - \$3.000 millones) x0,5%
> \$5.000	\$ 10.000	1,0%	(Patrimonio - \$5.000 millones) x1,0% + \$10 millones
< \$10.000	En adelante	1,5%	(Patrimonio - \$10.000 millones) x1,5% + \$60 millones

Fuente: Cálculos propios con base en la ponencia para primer debate del proyecto de ley “por medio del cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones”.

De acuerdo con cálculos basados en agregaciones de las declaraciones de renta de las personas naturales, menos del 1% de los declarantes cuenta con un patrimonio neto por encima de los \$3.000 millones. Dado que los declarantes representan alrededor del 15% de la población económicamente activa, menos del 0,15% de las personas económicamente activas pagaría este impuesto.

Para discutir el efecto del impuesto al patrimonio es necesario conocer su distribución. Para estudiar la desigualdad del patrimonio caracterizamos la concentración del patrimonio líquido de las personas naturales declarantes del impuesto de renta. El patrimonio líquido corresponde al patrimonio bruto menos las deudas. El patrimonio bruto son todos los bienes y derechos apreciables en dinero poseídos por cada contribuyente anualmente, los cuales pueden estar en el país o en el exterior. La base gravable del impuesto al patrimonio es el patrimonio líquido, no el patrimonio bruto.

En este análisis empleamos una base de datos de la DIAN que compila las declaraciones de renta realizadas para 2019, que corresponden a algo más de 3,6 millones

de personas. En principio, se pensaría que la mayoría de no declarantes cuentan con menos ingresos y con menos patrimonio que quienes sí declaran. Los declarantes representan tan sólo el 15% de la población económicamente activa. Por lo tanto, se excluye al 85% restante. De esta forma, los resultados de este análisis subestiman la dimensión de la concentración del patrimonio. La caracterización evidencia que el 10% de los declarantes más ricos tiene un patrimonio líquido que es 156 veces el patrimonio del 10% de los declarantes más pobres. Asimismo, el 1% de los declarantes posee el 20% del total del patrimonio de todos los declarantes. De esta forma, se confirma que el patrimonio se encuentra altamente concentrado.

Otra de las formas más comunes de estudiar la distribución de la riqueza es a través del índice de Gini, que sintetiza la desigualdad en un único índice. El índice varía entre cero y uno. En este índice, un valor cero corresponde a la distribución equitativa del patrimonio y un valor de uno corresponde a la concentración de todo el patrimonio en una sola persona. El valor del índice de Gini para el patrimonio de los declarantes fue de 0,65 en el año 2019. De nuevo, es

importante reiterar que al incluir la totalidad de la población y no sólo a los declarantes, el Gini del patrimonio sería mucho mayor a 0.65. Este resultado evidencia una gigantesca concentración del patrimonio.

La política tributaria no sólo es un instrumento de redistribución del ingreso. También es un instrumento de redistribución de la riqueza. Por eso es importante estudiar tanto la concentración del ingreso como la concentración de la riqueza. Este ejercicio evidencia que la acumulación de riqueza es un factor de desigualdad más fuerte que la recepción de ingresos. En este orden de ideas, el impuesto al patrimonio corrige parcialmente la alta concentración de la riqueza.

## — Impuestos saludables

Los impuestos saludables han sido uno de los componentes más polémicos del proyecto de reforma tributaria. Al ser impuestos establecidos al consumo, tienen el potencial de ser regresivos, afectando en mayor medida a las personas de menores ingresos. De hecho, dados los patrones de gasto en el país, un impuesto al consumo sobre este tipo de bienes tendría afectar en mayor medida a las personas de menores ingresos. Dicho esto, es necesario reconocer la complejidad de esta política y estar alerta tanto de los costos de corto plazo como de los beneficios de largo plazo.

En primer lugar, es fundamental reconocer que las simulaciones del impacto en el consumo son estáticas y se basan en el supuesto de que los hogares mantendrían el mismo nivel de consumo de los productos gravados. Este supuesto es una herramienta para identificar a las personas más afectadas en el corto plazo. Sin embargo, no hay que perder de vista los efectos de largo plazo. Precisamente, un incremento en los precios de cualquier bien está acompañado de una disminución en su demanda. En este orden de ideas, es fundamental reconocer que en alguna medida la demanda de estos productos va a disminuir ante un incremento de precios. Ahora bien, los cambios no son homogéneos porque algunos bienes

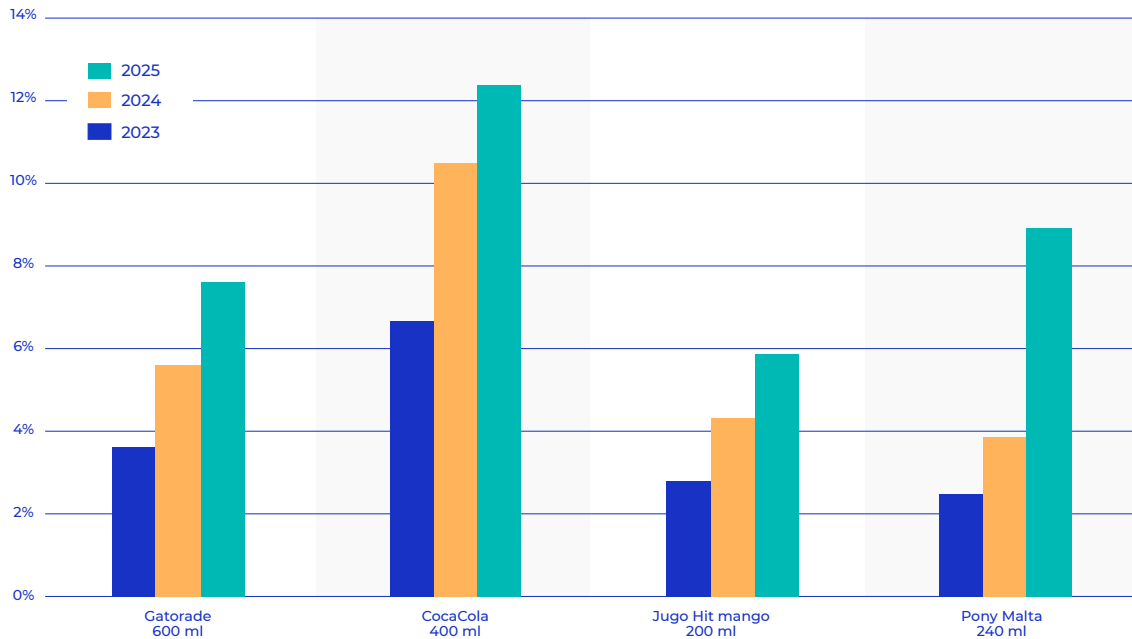
son más fáciles de sustituir que otros. Por ejemplo, las gaseosas se pueden reemplazar con agua y jugos con relativa más facilidad que algunas carnes procesadas.

En segundo lugar, es importante destacar que, ante un impuesto como el de las bebidas azucaradas, las empresas tendrán un incentivo a cambiar el contenido de azúcar de sus productos. Precisamente, el objetivo es incentivar a que las empresas produzcan bienes más saludables. De hecho, [así ha sucedido en algunos países en los que se ha implementado](#).

Finalmente, el aspecto más importante de esta política pública es su impacto en la salud pública. El principal objetivo de los impuestos saludables no es aumentar el recaudo inmediato, sino desestimular el consumo de productos perjudiciales para la salud. Al reducir el consumo de bienes perjudiciales, la salud de los ciudadanos mejoraría. De hecho, [se ha documentado](#) que la regresividad en el impacto económico de este impuesto en las personas más pobres es superada por el ahorro de recursos destinados a atender la salud (citas médicas, incapacidades, etc.). De ser efectivos, los impuestos saludables generarían una mejora en la salud, reduciendo el gasto público destinado a la atención de enfermedades prevenibles. Dicho esto, existe una incertidumbre sobre si los impuestos propuestos en la reforma son lo suficientemente efectivos para que las personas más pobres adquieran hábitos de consumo más saludables.

A continuación se exponen algunos ejemplos de los efectos del impuesto propuesto sobre las bebidas azucaradas. Para ello tomamos algunas bebidas comunes (Gatorade, Coca Cola, Hit y Pony Malta) y estimamos el efecto del impuesto en su precio. Para 2023, los impuestos a las bebidas azucaradas se traducirían en un aumento de alrededor del 3% en el precio de los productos con bajo nivel de azúcar y del 6% para el precio de los productos con alto nivel de azúcar. Estos impuestos aumentarían de nuevo en 2024 y 2025. Por lo tanto, es posible que algunos productos que no estuvieran gravados en 2023 estén gravados en 2025. En la Gráfica 3 se expone el incremento de los precios de algunas bebidas azucaradas con la reforma tributaria.

Gráfica 3. Aumento de precios de bebidas azucaradas

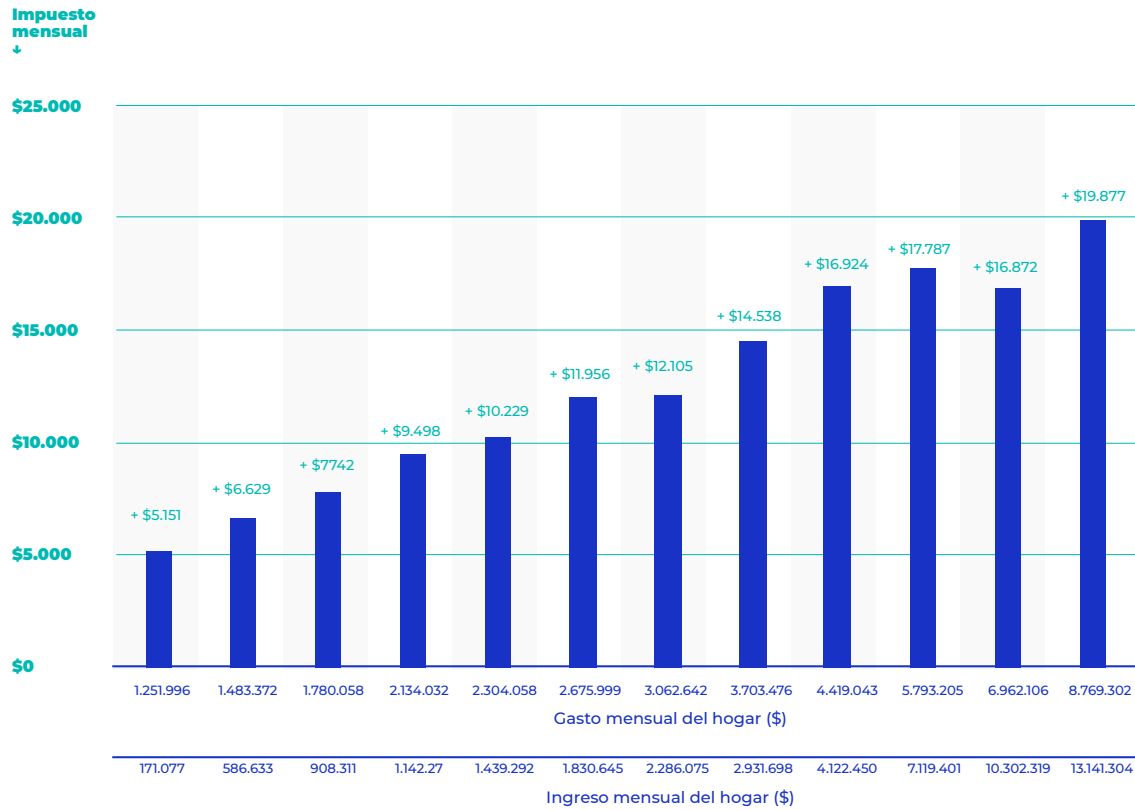


Fuente: Cálculos propios.

La preocupación para muchos expertos en temas de salud no es que exista un impacto en el costo de los alimentos no saludables, sino que el impacto no sea lo suficientemente grande para disuadir a los consumidores de dejar de comprarlos. Por construcción, cualquier impuesto sobre estos productos va a ser regresivo al menos en el corto plazo. En el largo plazo, el efecto dependerá de los cambios en la oferta de productos de las empresas y en los patrones de consumo de los consumidores. En estos cambios también tienen incidencia otras políticas públicas paralelas, como el etiquetado saludable.

Con el fin de tener una aproximación a los efectos de corto plazo de este tipo de impuestos, simulamos sus efectos en nuestro microsimulador. Es importante recapitular que en este ejercicio se asume que los hogares mantendrían sus niveles de consumo vigentes y que no se incorpora la sustitución hacia otros productos. Adicional a los cálculos sobre el precio de las bebidas azucaradas, también incluimos cálculos sobre los precios de los alimentos ultraprocesados. A continuación, se exponen los impactos de las propuestas incluidas en el proyecto de reforma tributaria aprobado en primer debate. Los resultados se presentan en el Gráfico 4.

Gráfica 4. Pago adicional de impuestos saludables por mes



Fuente: Cálculos propios.

Los resultados evidencian que, como consecuencia de los impuestos saludables, los hogares más pobres necesitarán de \$5 mil pesos mensuales adicionales para mantener sus patrones de consumo. Estos \$5 mil pesos representan el 0.6% de sus gastos mensuales pero el 3% de sus ingresos mensuales. En contraste, los hogares más ricos necesitarán de \$19 mil pesos mensuales adicionales para mantener sus patrones de consumo. Estos \$19 mil pesos representan el 0.15% de sus ingresos y gastos mensuales. Por tanto, al estudiar estos impactos en relación de los ingresos y gastos, se evidencia que los hogares con menores ingresos serían los más afectados. Por supuesto, estos resultados asumen que se conservan los mismos niveles de consumo para este tipo de bienes y no se tienen en cuenta los posibles beneficios que habrían en el largo plazo.



## — Sector minero-energético e impuestos verdes

La versión inicial del proyecto incluía una propuesta de gravar las exportaciones de petróleo, oro y gas que fue excluida de la versión aprobada en el primer debate. En lugar de esto, el sector minero-energético enfrentará una sobretasa en su impuesto de renta de 10 puntos porcentuales para 2023, de 7,5 puntos porcentuales en 2024 y de 5 puntos porcentuales para 2025. Dicho esto, los debates sobre el sector minero energético sobrepasan la discusión de la reforma tributaria. Es necesario hablar también del desangre fiscal que constituyen los subsidios a los combustibles.

El trámite de la reforma tributaria ha generado discusiones alrededor de diferentes medidas de política pública para buscar recursos. Por un lado, [la más reciente corresponde al incremento de \\$200 pesos mensuales por galón de gasolina](#), que se aceleraría el próximo año con el fin de reducir los subsidios que hoy mantiene el gobierno con el Fondo de Estabilización de Precios de Combustible (FEPC). Por otro lado, [el precio del ACPM se mantendrá sin incrementos](#) hasta mitad del otro año, según lo anunciado por el presidente Gustavo Petro.

El precio de la gasolina en el país es en promedio de \$10.000 por galón, lo que lo ubica por debajo del costo en otros países como Alemania, Estados Unidos, Rusia, Dinamarca y Reino Unido. El precio de la gasolina también está por debajo del de la mayoría de los países de la región. En particular, Colombia es el tercer país de Suramérica con el precio por galón de este combustible más barato. [En el caso del ACPM, mientras que en Colombia pagamos \\$9.900 pesos por galón, los países vecinos pagan un precio promedio de \\$15.600](#). Esto obedece precisamente al subsidio a los combustibles, financiado a través del FEPC. [El Ministerio de Hacienda ha resaltado que si no existiera el FEPC el galón de gasolina costaría unos \\$6.000 más](#).

El subsidio genera mucha presión sobre las finanzas públicas. Esto es lo que ha sucedido prácticamente desde que se creó el fondo. Entre 2008 y 2021, el gobierno ha gastado un total de [\\$22 billones de pesos en subsidios](#). Ahora bien, se espera que sólo en 2022 el go-

bierno gaste \$33 billones. El subsidio se ha convertido en un gasto insostenible para la nación.

Reducir este déficit es un asunto de responsabilidad fiscal que gobiernos anteriores han desatendido por los costos políticos que esto puede representar. Por esta razón consideramos que no existe alternativa distinta a aumentar gradualmente el precio de los combustibles, tanto de la gasolina como la del ACPM. Quitar uno manteniendo el otro sólo genera incentivos para que el parque automotor sustituya un tipo de combustible por el otro.

Vale la pena resaltar que, paralelamente, la reforma tributaria pretendía aumentar el impuesto al carbono. En el caso de la gasolina, el impuesto aumentaría de \$135 a \$169 por galón. En el caso del ACPM, el impuesto aumentaría de \$152 a \$191 por galón. Sin embargo, aduciendo a las presiones infla-

cionarias, el gobierno congelará hasta el 2024 las tarifas del impuesto al carbono para la gasolina, el ACPM y el gas natural. Bajo la misma lógica se mantendrán los beneficios tributarios de los combustibles asignados a zonas de frontera (exclusión de IVA, exención de arancel y exención del impuesto nacional a la gasolina y al ACPM). En el Observatorio Fiscal de la Javeriana consideramos un contrasentido tratar de combatir el cambio climático suspendiendo las actividades de exploración mientras se mantienen los subsidios a los combustibles y mientras se suspende una mayor tributación. En contraste, cerrar el déficit del FEPC podría ahorrar \$33 billones al año, lo que alcanzaría para pagar los \$22 billones de la reforma tributaria y dejar \$11 billones disponibles para programas sociales o el pago de deuda pública. Más aún, según nuestros cálculos, \$33 billones serían suficientes para que no exista ningún hogar en el país por debajo de la línea de pobreza.

## — Personas jurídicas

Anualmente, las personas jurídicas contribuyen más de \$60 billones por concepto de impuesto de renta. En el proyecto presentado el 8 de agosto, se esperaba que este recaudo aumentase en más de \$5 billones (Tabla 1). El recaudo adicional provenía de la eliminación de algunos de los beneficios tributarios que recibían ciertas actividades económicas privilegiadas. No obstante, en la versión aprobada en el primer debate, esta meta se redujo a

\$3 billones. Parte de este recaudo proviene de un aumento en la sobretasa de renta para el sector financiero. Por tanto, se puede inferir que la nueva versión de la reforma tributaria es mucho menos agresiva en la eliminación de los beneficios tributarios. Más aún, al considerar el aumento de las sobretasas y la conservación de ciertos beneficios, se llega a la conclusión de que la reforma está fracasando en su propósito de aumentar la equidad horizontal, entendida como la condición donde las empresas enfrentan las mismas condiciones tributarias independientemente del tipo de actividad económica que desarrollen.

Para el régimen ordinario se mantiene la tarifa general del 35% de impuesto de renta. Asimismo, a partir del 2023 los beneficios tributarios no podrán superar el 5% de la renta líquida. Para las zonas francas, los beneficios tributarios estarán condicionados a su desempeño exportador. Adicionalmente, se elimina la posibilidad de descontar el ICA del impuesto de renta. El sector financiero enfrentará una sobretasa de 5 puntos porcentuales desde 2023 hasta 2027, llegando a una tarifa del 40%. Sobra decir que esta última medida va en contravía de la equidad horizontal.

**Tabla 4: Tarifas del régimen simple de tributación**

Vigente		Ponencia	
UVT	Tarifa	UVT	Tarifa
<b>1. Tiendas pequeñas / Mini-mercados / Peluquerías</b>			
> 6.000	2,00%	> 6.000	1,20%
> 15.000	2,80%	> 15.000	2,80%
> 30.000	8,10%	> 30.000	4,40%
> 100.000	11,60%	> 100.000	5,60%
<b>2. Comerciales al por mayor y detal / Servicios técnicos y mecánicos / eléctricos /albañiles / mini-industrias</b>			
> 6.000	1,80%	> 6.000	1,60%
> 15.000	2,20%	> 15.000	2,00%
> 30.000	3,90%	> 30.000	3,50%
> 100.000	5,40%	> 100.000	4,50%
<b>3. Servicios Profesionales / Consultoría / Científicos</b>			
> 1.000	5,90%	Se elimina este sector económico del Régimen Simple de Tributación	
> 2.500	7,30%		
> 5.000	12,00%		
> 16.666	14,50%		
<b>4. Expendido de comidas / bebidas / transporte</b>			
> 1.000	3,40%	> 1.000	3,10%
> 2.500	3,80%	> 2.500	3,40%
> 5.000	5,50%	> 5.000	4,00%
> 16.666	7,00%	> 16.666	4,50%
<b>5. Educación / Salud Humana / Asistencia Social</b>			
No existe este sector económico en el Régimen Simple de Tributación		> 6.000	3,70%
		> 15.000	5,00%
		> 30.000	5,40%
		> 100.000	5,90%

Fuente: Estatuto tributario y Proyecto de Ley No. 118 de 2022 Cámara - Reforma Tributaria - Exposición de Motivos y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las empresas, sin embargo, no necesariamente tienen que estar en lo que se denomina el régimen ordinario. Alternativamente, pueden estar en lo que se denomina el régimen SIMPLE de tributación. El régimen SIMPLE consolida los impuestos de renta, IVA e ICA en una sola declaración cuya base gravable son los ingresos brutos medidos en unidades de valor tributario (UVT). De esta forma, se espera que las empresas informales tengan incentivos para formalizarse. La condición para poder participar en el régimen es que los ingresos brutos anuales no superen cierto umbral. Los cambios en el régimen simple de tributación se resumen en la Tabla 4.

El régimen SIMPLE puede tener efectos

opuestos en el recaudo tributario. Por un lado, incentiva a las empresas informales a formalizarse. Por el otro, incentiva a las empresas formales del régimen ordinario a pasarse a este régimen para disminuir su carga tributaria. La reforma disminuye las tarifas del régimen para todas las actividades económicas y permite que se incorporen los servicios de educación, salud y asistencia social. Todas estas medidas generan el efecto positivo de formalizar informales y el efecto negativo de trasladar actividades desde el régimen ordinario hacia este régimen. Finalmente, se excluyen del régimen SIMPLE los servicios profesionales, de consultoría y actividades científicas. Esta medida inducirá a que estos servicios decidan acogerse al régimen ordinario o la informalidad.

## — Oportunidades de mejora

La enumeración de unas oportunidades de mejora demanda de cierta articulación entre ellas. Por ejemplo, si se sugiere reducir un impuesto, se debe aumentar algún otro para alcanzar el mismo nivel de recaudo. En esta sección exponemos algunas oportunidades de mejora sin perder de vista el objetivo de mantener una meta de recaudo constante.

### **Reducción gradual de la tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas**

De manera reiterada se ha llamado la necesidad de disminuir la tarifa general del impuesto

de renta para las personas jurídicas, la cual se ubica en un excesivo 35%, desestimulando la inversión y estimulando la evasión, la elusión y la informalidad. La eliminación de beneficios tributarios para ciertas actividades económicas privilegiadas iba ligada a la expectativa de la disminución de la tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas. Sin embargo, esta expectativa no se ha cumplido. La carga tributaria de la mayoría de empresas, que no cuentan con privilegios tributarios, sigue siendo excesivamente alta. La reforma, aunque reduce los privilegios, no alivia la carga tributaria de las empresas en general. Naturalmente, la reducción de la carga tributaria de las empresas implica la búsqueda de recursos tributarios alternativos. Las únicas posibilidades están en las exclusiones, exenciones y tarifas preferenciales del IVA y en la ampliación de la base de declarantes de las personas naturales.

### **Eliminación de otros beneficios tributarios y reconsideración de sobretasas**

Uno de los hechos resaltados de la nueva versión de la reforma tributaria es la imposición de sobretasas en el impuesto de renta para el sector minero energético y el sector financiero. En principio, tales sobretasas irían en contra del principio de equidad horizontal. Dos posibles justificaciones -distintas al aumento del recaudo- podrían plantearse. La primera es la existencia de unos beneficios tributarios que hacen que la tasa efectiva de tributación sea relativamente baja para estos sectores. Pero si este es el caso, lo que debe hacerse es eliminar esos beneficios y no imponer una sobretasa. La segunda es la existencia de “externalidades negativas”, con lo cual una sobretasa podría justificarse bajo el principio de eficiencia. Es dudoso que este sea el caso del sector financiero. Si ese es el caso del sector minero energético, debería manifestarse más explícitamente.

### **Ampliación de la base de declarantes**

El gran lunar de la reforma tributaria es la falta de coraje para aumentar la base de declarantes del impuesto de renta para personas naturales. En Colombia, sólo el 15% de la población económicamente activa declara renta. Asimismo, menos del 7% paga este impuesto. Cualquier esfuerzo de reducir la carga tributaria de la mayoría de las empresas,

las cuales no cuentan con privilegios tributarios, pasa por ampliar la carga tributaria de las personas naturales. Sólo con el aumento de los impuestos directos sobre los ciudadanos lograremos que más personas se sientan comprometidas con la veeduría y fiscalización de las finanzas públicas.

### **Mayor sensibilidad al número de dependientes**

La discusión de la reforma ha posibilitado que el impuesto de renta a las personas naturales sea más sensible al número de dependientes. Dicho esto, una deducción de apenas \$230 mil mensuales por dependiente es insuficiente. La deducción debería ser más alta, de aproximadamente \$1 millón por dependiente. Sin embargo, para no erosionar el recaudo tributario, esta medida debería estar acompañada de una base de declarantes más amplia y de la eliminación de cualquier otro tipo de exenciones y deducciones distinta a la deducción por dependientes. Tal simplicidad también contribuiría a facilitar la ampliación de la base de declarantes.

### **Una tarifa única para el impuesto de renta a personas naturales**

El proyecto de reforma tributaria para la equidad y la justicia social, en su versión inicial, incluía como propuesta que se sumarían todos los ingresos devengados para calcular la tarifa del impuesto de renta para personas naturales. Las críticas ([algunas de ellas injustificadas](#)) han hecho que las ganancias ocasionales se mantengan aparte de las demás rentas y que los dividendos tengan un descuento en su tarifa. En particular, las ganancias ocasionales enfrentarán unas tarifas del 15% y del 25%, dependiendo de su origen, y los dividendos tendrán un descuento de 19 puntos porcentuales en la tarifa, para una tarifa máxima del 20%.

Este esquema no difiere mucho de un escenario en el que tanto las ganancias ocasionales como los dividendos enfrentan una tarifa plana del 20%. La reforma aprobada en el primer debate comienza a aproximarse a la propuesta que ha venido impulsando el Observatorio de una tarifa única del 20% para todas las rentas por encima de cierto umbral. En particular, [nuestra propuesta](#) consiste en sumar todas las rentas y aplicar una tarifa única del

20% cuando las rentas sumen más de 1090 unidades de valor tributario (UVT) anuales (casi \$3,5 millones mensuales). La implementación de tal propuesta reduciría el recaudo en apenas \$2,5 billones y tendría un impacto marginal sobre la progresividad. Sin embargo, las ganancias en simplicidad y eficiencia podrían hacer que el impacto sobre el recaudo y la progresividad fueran aún menores. Dicho esto, si la propuesta se articula con una mayor sensibilidad de la base gravable al número de dependientes, probablemente habría que disminuir el umbral de las 1090 UVT con el fin de no erosionar el recaudo.

### **Aceleración del desmonte de los subsidios de los combustibles**

Desmontar los subsidios a los combustibles es difícil bajo la coyuntura actual de inflación. Sin embargo, no podemos dejar de insistir que los \$33 billones de déficit del FEPC son suficientes para eliminar la pobreza en el país. A pesar de los problemas de focalización e implementación, consideramos que este es un argumento suficiente para implementar una medida que de entrada nos ahorraría la discusión de una reforma tributaria centrada en el aumento del recaudo y abriría las puertas para una reforma tributaria verdaderamente estructural, libre de presiones fiscales.

**Desde el Observatorio Fiscal insistimos en que el país se debe mover en la dirección de que sus finanzas públicas dependan más de los impuestos directos sobre las personas, mientras se reduce la carga tributaria a las empresas. De esta forma más ciudadanos se sentirán comprometidos con la veeduría y rendición de cuentas de las finanzas públicas.**

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. (2022). Segundo análisis sobre el proyecto de reforma tributaria para la igualdad y la justicia social.

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