



**Propuestas tributarias
de los candidatos
presidenciales
un año después
del **PARO
NACIONAL****

**#ELECCIONES
PRESIDENCIALES
2022**



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Observatorio fiscal
de la Pontificia Universidad Javeriana

Índice

| | |
|---|----|
| — Introducción | 3 |
| — Propuestas tributarias | 5 |
| Cuadro comparativo: | |
| Ley de Solidaridad Sostenible y Encuestas de votantes | 5 |
| Cuadro comparativo: | |
| propuestas de candidatos presidenciales | 7 |
| — Análisis impuesto por impuesto | 11 |
| — Conclusiones | 21 |
| Notas al final | 22 |

— Introducción

A un año del paro nacional que llevó al retiro de la propuesta de reforma tributaria del Gobierno y a la renuncia del entonces ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, y a menos de un mes de que se lleve a cabo la primera vuelta de las elecciones presidenciales, el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana pone a disposición del público el presente análisis de las propuestas tributarias de las cuatro principales campañas.

Actualmente, Colombia no cuenta con los ingresos tributarios necesarios para poder garantizar el pleno acceso a los derechos constitucionales a toda la población. Nuestro recaudo tributario está rezagado en comparación a los demás países de Latinoamérica y la OCDE. El próximo gobierno se va a enfrentar al reto de aumentar el recaudo tributario de la nación, siguiendo con los principios constitucionales de equidad, progresividad y eficiencia.

El objetivo del presente análisis es facilitar la discusión informada entre votantes interesados en los retos del sistema tributario del país, para permitirles comparar las políticas propuestas por los candidatos presidenciales con las de sus contrincantes, al igual que con la reforma tributaria retirada, y así poder ejercer su derecho al voto con toda la información necesaria, independientemente de cuáles sean sus posturas con respecto al debate.

El análisis se llevó a cabo comparando los programas de gobierno publicados por los cuatro candidatos que lideran las encuestas – [Gustavo Petro](#), [Federico Gutiérrez](#), [Rodolfo Hernández](#) y [Sergio Fajardo](#). La información de los programas de gobierno se complementó con las respuestas a derechos de petición enviados a las campañas por la Red de

Trabajo Fiscal. Las propuestas de los candidatos se desglosaron impuesto por impuesto, y se compararon con lo propuesto en la [Ley de Solidaridad Sostenible](#), al igual que con las percepciones de los votantes acerca de la conveniencia de aumentar distintos tipos de impuestos, percepciones que provienen de encuestas de muestras representativas de votantes llevadas a cabo en abril de 2021 y febrero de 2022 por Cifras & Conceptos en alianza con el Observatorio Fiscal y Fescol.

El resto del informe se divide así: en la siguiente sección, se presenta un cuadro comparativo de las propuestas de las campañas, la reforma tributaria retirada ante el paro nacional del 2021, y la percepción que los votantes tienen de las distintas medidas tributarias. A la tabla le sigue un análisis impuesto por impuesto de las propuestas, y por último se concluye con observaciones acerca de los programas tributarios de los candidatos en su conjunto.

Cuadro comparativo: Ley de Solidaridad Sostenible y Encuestas de votantes

| Impuestos nacionales | Recaudo actual (% PIB) | Ley de Solidaridad Sostenible Abril de 2021 (Propuesta retirada de Carrasquilla) | Encuestas de votantes Abril de 2021 y febrero de 2022 (Cifras & Conceptos y Observatorio Fiscal) |
|---------------------------------|------------------------|---|---|
| IVA | 6,4% | Aumentaba IVA de servicios públicos como energía, acueducto y alcantarillado (pasaban de excluidos a gravados); y aumentaba el IVA (pasando de exentos a excluidos) libros, revistas, y alimentos como carne, leche, huevos y arroz, entre otros. | En abril de 2021, el 5% de los votantes encuestados estaban a favor de aumentar este impuesto. |
| Renta empresas | - | | |
| <i>Tarifas</i> | 5,3% | Reducía la tarifa del impuesto de renta (entonces del 31%) pagado por las pequeñas y medianas empresas al 24%, y a 30% para las demás. La tarifa después de la última reforma tributaria aumentó al 35%. | En abril de 2021, el 29% de los votantes estaban a favor de aumentar las tarifas del impuesto de renta de las empresas. |
| <i>Beneficios tributarios</i> | - | Eliminaba la mayoría de los beneficios tributarios, pero preservaba y expandía el alcance de los beneficios a las empresas del sector de la “economía naranja”. No modificaba los beneficios tributarios de las zonas francas. | Cuando se les pregunta por beneficios tributarios, la mayoría de los votantes (febrero de 2022) que responden a la pregunta se pronuncian en contra de eliminar la mayoría de los beneficios tributarios. |
| Tributos sobre la nómina | 3,5% | | |
| <i>Aportes a pensiones</i> | 1,4% | | |
| <i>Salud</i> | 1,0% | | |
| <i>Cajas de compensación</i> | 0,7% | | |
| <i>SENA e ICBF</i> | 0,3% | | |
| Renta personas naturales | 1,2% | | |
| <i>Rentas laborales</i> | | Aumentaba el número de contribuyentes que debían pagar impuesto de renta, y aumentaba tarifas para las rentas laborales altas. | En abril de 2021, el 5% de los votantes encuestados estaban a favor de aumentar los impuestos a los ingresos de los trabajadores. |
| <i>Pensiones</i> | - | Aumentaba tarifas para rentas pensionales altas | En abril de 2021, 48% de los votantes encuestados estaban a favor de gravar las pensiones altas. En febrero de 2022, el 56% de los que respondieron la pregunta estaban a favor de gravar pensiones superiores a \$10 millones. |
| <i>Rentas no laborales</i> | - | | |
| <i>Rentas de capital</i> | - | | |
| <i>Dividendos</i> | | Aumentaba el monto de dividendos exentos de impuesto de renta, a la vez que subía la tarifa para los no exentos al 15% | En abril de 2021, el 29% de los votantes encuestados estaba a favor de aumentar los impuestos a los ingresos recibidos por los dueños de las empresas, categoría que incluye los dividendos. |
| <i>Ganancias ocasionales</i> | - | Habría obligado a usar el avalúo comercial en lugar del avalúo fiscal para herencias, donaciones, etc., aumentando los impuestos pagados por ganancias ocasionales. | |
| 4 por mil | 0,8% | | |
| Aranceles | 0,4% | | De los votantes que respondieron la encuesta en febrero del 2022, el 40% se manifestó a favor de aumentar los aranceles a alimentos y productos agroindustriales, 40% a favor de aumentar aranceles a ropa y productos textiles, y 36% a favor de aranceles a zapatos y productos de cuero. |
| Riqueza/Patrimonio | 0,0% | Reintroducía impuesto al patrimonio de las personas naturales ante expiración del vigente. | En abril de 2021, el 49% de los votantes se manifestaron a favor de aumentar el impuesto a la riqueza. |
| Consumo | 0,1% | Habría creado un nuevo impuesto verde al consumo de plásticos de un solo uso, y uno a los plaguicidas no orgánicos. | En abril de 2021, el 49% de los votantes se manifestaron a favor de aumentar el impuesto a la riqueza. |
| Carbono y Gasolina/ACPM | 0,2% | Aumentaba estos impuestos con fines ambientales. | |
| Tímbre | 0,0% | | |

| Impuestos municipales | Recaudo actual (% PIB) | Ley de Solidaridad Sostenible Abril de 2021 (Propuesta retirada de Carrasquilla) | Encuestas de votantes Abril de 2021 y febrero de 2022 (Cifras & Conceptos y Observatorio Fiscal) |
|--|----------------------------------|---|---|
| Industria y comercio (ICA) | 0,8% | | |
| Predial | 0,9% | | En febrero de 2022, el 55% de los votantes que respondieron la pregunta estaban a favor de aumentar la tarifa del impuesto pagado por las grandes extensiones de tierra |
| <i>Catástro multipropósito</i> | NA | | |
| Sobretasa a la gasolina | 0,1% | | |
| Otros impuestos municipales | 0,5% | | |
| Cargos por congestión vehicular | 0,0% | Permite a ciudades capitales crear peajes internos | |
| Impuestos departamentales | | | |
| Cerveza | 0,2% | | |
| Alcohol (excluyendo cerveza) | 0,1% | | |
| Impuesto de vehículos | 0,1% | Reemplazarlo con un impuesto nacional más alto | |
| Impuesto de registro | 0,1% | | |
| Tabaco y cigarrillos | 0,1% | | |
| Sobretasa a la gasolina | 0,0% | | |
| Otros impuestos departamentales | 0,2% | | |
| Aumento estimado del recaudo tributario | | 2% del PIB | |

Cuadro comparativo: propuestas de candidatos presidenciales

| Impuestos nacionales | Recaudo actual (% PIB) | Gustavo Petro | Federico Gutiérrez | Rodolfo Hernández | Sergio Fajardo |
|---------------------------------|------------------------|---|--|--|--|
| IVA | 6,4% | No se aumentaría el IVA a productos de la canasta familiar, pero se aumentaría el IVA a los alimentos ultraprocesados ("impuesto saludable") | No se proponen modificaciones al IVA. | Se reemplazaría el IVA del 19% por un IVA "no descontable" del 10%. Dado que el IVA es por definición un impuesto "descontable", la propuesta en realidad se asemeja a un impuesto al consumo que grava bienes finales al igual que los insumos (bienes intermedios) que se usan para producir los bienes finales. | No se proponen modificaciones al IVA |
| Renta empresas | - | | | | |
| <i>Tarifas</i> | 5,3% | Reduciría tarifas de las empresas, buscando transferir la carga tributaria a las personas naturales. | No se mencionan modificaciones a la tarifa. | No se mencionan modificaciones a la tarifa. | Se propone una reducción en la tarifa del impuesto de renta financiada por la eliminación de exenciones |
| <i>Beneficios tributarios</i> | - | Propone el desmonte de beneficios tributarios que considera injustificados. No obstante, considera justificados los beneficios tributarios para la adopción de energías limpias. Propone revisar la normatividad de las zonas francas para que cumplan exclusivamente su papel de promoción de exportaciones. | Mantendría los beneficios tributarios por las inversiones en ciencia, tecnología e innovación empresarial, con énfasis en las PYMES. Mantendría los incentivos de las Leyes 814, 1156 y los Certificados de Inversión Audiovisual (CINAS). Eliminaría exenciones y buscaría un aumento gradual del recaudo, con impuestos que no afecten ni a los vulnerables ni a la clase media. | Eximiría de carga tributaria a las nuevas empresas por sus primeros tres años de operación. Buscaría mejorar la competitividad de las empresas eliminando los impuestos (no es claro cuáles) a la adquisición de bienes de capital. | Eliminaría beneficios tributarios injustificados, en particular los gastos personales que son transferidos a las empresas. Eliminaría rentas exentas y tarifas diferenciadas para las mega inversiones (beneficios creados por el actual gobierno), y eliminaría beneficios para el sector hotelero y la economía naranja. Eliminaría también el descuento del ICA del impuesto de renta. Revisaría la pertinencia de las zonas francas. |
| Tributos sobre la nómina | 3,5% | | | | |
| <i>Aportes a pensiones</i> | 1,4% | | | | |
| <i>Salud</i> | 1,0% | | Propone transformar la tarifa actual de los aportes a la salud, que actualmente es de 4% para todos los trabajadores, en una tarifa progresiva, empezando con 0% para ingresos entre 1 y 2 SMLV. | | |
| <i>Cajas de compensación</i> | 0,7% | | Estudiaría la eliminación del pago obligatorio de cajas de compensación para reducir costos de contratación. | "revisar los servicios que ofrecen las cajas de compensación" | |
| <i>SENA e ICBF</i> | 0,3% | | | | |

| Impuestos nacionales | Recaudo actual (% PIB) | Gustavo Petro | Federico Gutiérrez | Rodolfo Hernández | Sergio Fajardo |
|--------------------------|------------------------|---|---|--|--|
| Renta personas naturales | 1,2% | | | | El aumento de las tarifas marginales para los más altos ingresos (con una tarifa marginal para el último rango por encima del 40%), - la eliminación de deducciones y descuentos tributarios a personas naturales que benefician en mayor medida a las personas de más altos ingresos (por ejemplo, la deducción de contribuciones a fondos de pensiones voluntarios), - la unificación de las cédulas tributarias (ingresos laborales, no laborales, no constitutivos de renta, capitales), - Castigar económicamente la práctica de presentar gastos personales como si fueran empresariales |
| Rentas laborales | - | No se mencionan modificaciones específicas. | Eliminaría exenciones y un aumento gradual del recaudo con impuestos que no afecten ni a los vulnerables ni a la clase media. Esto podría interpretarse como que no se priorizarán los aumentos a los impuestos pagados por las rentas laborales, pero el concepto de "clase media" es impreciso. | No se mencionan modificaciones. | Se plantea aumentar el impuesto a la renta de las personas de mayores ingresos, lo cual puede incluir algunas rentas laborales. |
| Pensiones | - | | | Propone considerar impuestos a los pensionados económicamente privilegiados. | |
| Rentas no laborales | - | | | | |
| Rentas de capital | - | | | | |
| Dividendos | - | | Obligaría a las empresas a repartir a sus accionistas el 70% de los dividendos, lo cual haría que los accionistas pagaran impuestos como personas naturales sobre los dividendos. Eliminaría las rentas cedulares, creando una sola tabla en donde se cobre el mismo impuesto a las rentas laborales que a los dividendos o ganancias ocasionales. Esto conllevaría un aumento importante en los impuestos pagados por los dividendos recibidos por las personas naturales. | | Aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos al 15%. Esto no parece ser consistente con la equiparación de cargas tributarias para ingresos de capital y trabajo que se menciona. |
| Ganancias ocasionales | - | | Eliminaría las rentas cedulares, creando una sola tabla en donde se cobre el mismo impuesto a las rentas laborales que a los dividendos o ganancias ocasionales. Esto conllevaría un aumento importante en los impuestos pagados por las ganancias ocasionales recibidas por las personas naturales. | | Equiparar cargas tributarias a las personas con el mismo nivel de ingresos, independientemente de su fuente: capital o trabajo. |

| Impuestos nacionales | Recaudo actual (% PIB) | Gustavo Petro | Federico Gutiérrez | Rodolfo Hernández | Sergio Fajardo |
|--------------------------------|-------------------------------|---|---|--|--|
| 4 por mil | 0,8% | | | Buscaría eliminar el 4 por mil 60 días después de aprobadas las modificaciones al IVA propuestas por la campaña. | |
| Aranceles | 0,4% | Renegociaría los tratados de libre comercio, e implementaría una política de "aranceles inteligentes" que "estimulen la vida, la generación de valor agregado, la competitividad y la industria nacional". La generación de empleo en el país sería la medición de éxito de estas políticas. | Propone eliminar barreras al libre comercio internacional, lo cual podría materializarse en una reducción en los aranceles. | Plantea aumentar subsidios a la producción nacional y estudiar aumentar impuestos a las manufacturas importadas | "para importaciones de países con los cuales no tenemos Tratados de Libre Comercio (TLCs) puede ser necesario elevar los aranceles relevantes, con el fin de ofrecer una protección razonable a la producción nacional." |
| Riqueza/Patrimonio | 0,0% | Reintroduciría el impuesto a la riqueza, con tarifas crecientes que recaigan especialmente en las personas naturales con patrimonios líquidos superiores a \$4.500 millones. El umbral base del impuesto al patrimonio será por encima de los \$1000 millones de patrimonio, con una tarifa del 1%. | Impuesto temporal al patrimonio hasta 2025 | | Las personas con patrimonios superiores a 5.000 millones de pesos pagarían una tarifa del 1%, mientras que las de patrimonios superiores a 10.000 millones pagarían una tarifa del 2%. |
| Consumo | 0,1% | Implementaría impuestos saludables, como el IVA a alimentos ultraprocesados mencionado arriba. | | | Ampliaría impuesto de las bolsas plásticas a todos los plásticos de un solo uso (exceptuando aquellos con fines médicos), y crearía un impuesto al consumo de alimentos ultraprocesados. |
| Carbono y Gasolina/ACPM | 0,2% | Aumentaría los impuestos a la comercialización de productos altamente intensivos en CO2, buscando que el impuesto fuera progresivo. | | | Ampliaría la tarifa y la base gravable del impuesto al carbono. |
| Timbre | 0,0% | | | | |

| Impuestos municipales | Recaudo actual (% PIB) | Gustavo Petro | Federico Gutiérrez | Rodolfo Hernández | Sergio Fajardo |
|--|-------------------------------|---|---|--|---|
| Industria y comercio (ICA) | 0,8% | | | | |
| Predial | 0,9% | Buscaría implementar impuestos que desincentiven el "latifundio improductivo de tierras fértiles". En este proceso se propondría a los propietarios de los latifundios, activar la producción de sus terrenos, pagar los impuestos correspondientes o en última instancia venderlos al Estado para que los entregue a comunidades rurales. Se menciona también el aumento de tarifas del predial. | | | |
| <i>Catástro multipropósito</i> | NA | Implementación de catastro multipropósito en todos los municipios del país | Implementación de catastro multipropósito en el 50% de los municipios del país | Implementación de catastro multipropósito en todos los municipios del país | Implementación de catastro multipropósito en todos los municipios del país |
| Sobretasa a la gasolina | 0,1% | | | | |
| Otros impuestos municipales | 0,5% | Plantea que gobiernos locales mejorarían su base fiscal a partir de instrumentos enfocados a la equidad en materia de obligaciones urbanísticas y sistemas de distribución de cargas y beneficios. mejorar las fuentes de financiación con base en la "movilización de plusvalías" | | | |
| Cargos por congestión vehicular | 0,0% | Plantea que las ciudades puedan adoptar cargos por congestión vehicular. | | | |
| Impuestos departamentales | | | | | |
| Cerveza | 0,2% | | | | |
| Alcohol (sin cerveza) | 0,1% | | | | |
| Impuesto de vehículos | 0,1% | | | | |
| Impuesto de registro | 0,1% | | | | |
| Tabaco y cigarrillos | 0,1% | Aumentaría la tarifa vigente del impuesto al tabaco | | | Aumentaría la tarifa vigente del impuesto al tabaco |
| Sobretasa a la gasolina | 0,0% | | | | |
| Otros impuestos departamentales | 0,2% | | | | |
| Aumento estimado del recaudo tributario | | 5,5% del PIB | 1,4% más del PIB por modernización de la DIAN. 1,2% por cada 1% de crecimiento del PIB. | Aumento del 28% en el recaudo de la nación, es decir, alrededor de 4% del PIB. | Se buscará alcanzar el promedio de América Latina, aumentando el recaudo en 32,9 billones (alrededor de 3% del PIB) |

| Ley de Solidaridad Sostenible Abril de 2021 | | Gustavo Petro | Federico Gutiérrez | Rodolfo Hernández | Sergio Fajardo |
|---|----------------|---|--|--|--|
| Evasión y elusión | Varias medidas | Aumentaría la severidad de las penas por evasión de impuestos. Ningún funcionario público podría estar en paraísos fiscales. Pondría fin a las amnistías tributarias a evasores de altos ingresos tras una normalización tributaria con un impuesto de normalización del 70%, el cual se reduciría al 35% si los recursos se invierten en Colombia. | Haría obligatoria la facturación electrónica (la cual, sin embargo, ya es obligatoria) | Destaca la importancia de reducir la corrupción para aumentar los ingresos disponibles | Llevaría a cabo un mapeo de la evasión para evitar evasión de impuestos a través de paraísos fiscales. Fortalecería el sistema tributario para i) incentivar reporte de activos, ii) implementar castigos a los activos que fueron parte de evasión y elusión, iii) fortalecer los acuerdos internacionales para rastrear activos fuera del país, y iv) seguir con el proceso de modernización de la DIAN. Enfrentaría las influencias de grupos particulares en el trabajo de la DIAN. Impondría castigos económicos, incluso confiscatorios, a los activos que fueron parte de prácticas de evasión y elusión. |

— Análisis impuesto por impuesto

Impuesto al valor agregado (IVA)

El IVA es una de las principales fuentes de ingreso del Gobierno nacional, al cual le genera recursos de alrededor del 6,3% del Producto Interno Bruto (PIB). Los cambios al IVA propuestos por la Ley de Solidaridad Sostenible estuvieron entre los más impopulares de la propuesta de reforma tributaria que dio aliento al paro nacional y motivó la salida del exministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla. En abril de 2021, según la encuesta de votantes llevada a cabo por Cifras & Conceptos con el apoyo del Observatorio Fiscal, tan solo el 5% de los votantes encuestados estaban a favor de aumentar este impuesto para financiar el gasto social generado por el COVID 19. No obstante, el proyecto de ley incluía aumentos en el IVA de servicios públicos como energía, acueducto y alcantarillado (los cuales pasaban de estar excluidos de este impuesto a ser gravados con el mismo), y aumentaba el IVA de libros, revistas, alimentos como carne, leche, huevos y arroz, y otros productos, ya que estos pasaban de ser exentos a excluidos. Es decir, si bien actualmente se permite a los comerciantes solicitar la devolución del IVA pagado por los insumos necesarios para producir estos bienes, la Ley de Solidaridad Sostenible proponía quitar esta devolución. Esta

medida, al aumentar los costos de producción, habría aumentado también los precios pagados por los consumidores, lo cual llevó a su rechazo masivo.

Un año después, ni Gustavo Petro, ni Federico Gutiérrez, ni Sergio Fajardo proponen modificaciones importantes al IVA. Petro propone aumentar el IVA de los alimentos “ultra procesados”, una medida favorecida por los defensores de los llamados “impuestos saludables”, que buscan desincentivar el consumo de alimentos que deterioran la salud, medida semejante a la que propone Sergio Fajardo (si bien la implementaría a través del impuesto al consumo, no del IVA), y que se asemeja a una de las propuestas de la reforma tributaria de Carrasquilla.

Por su lado, la propuesta de Rodolfo Hernández implicaría cambios radicales al IVA. Este candidato eliminaría el IVA descontable, y lo reemplazaría por un “IVA no descontable” del 10%. Más allá de anotar que por definición el IVA es un impuesto descontable y que quitarle esta característica equivaldría a convertirlo en lo que

se conoce como un impuesto a las ventas, es importante resaltar que esta propuesta aumentaría sustancialmente el costo de la producción de ciertos bienes y servicios, en especial aquellos que tienen procesos de producción más complejos. La lógica de esta afirmación es similar a la crítica hecha a la propuesta de Ley de Solidaridad Sostenible de transformar los bienes exentos en bienes excluidos. Es decir, los vendedores de productos finales, al enfrentarse a mayores costos de producción por no poderse descontar el IVA de los insumos que emplean, pasarían estos costos tributarios adicionales a los consumidores, llevando el impuesto a un nivel superior al 10% de su valor agregado. Esto encarecería los bienes con varias etapas de producción, y es una de las razones por las cuales los sistemas tributarios generalmente adoptan, para gravar el consumo, bien sea el IVA o un impuesto a las ventas de todos los bienes incluyendo bienes intermedios, que es lo que en la práctica plantea Hernández al proponer un “IVA no descontable”.

Impuesto a la renta de las empresas

El impuesto a la renta de las empresas representa un recaudo de alrededor del 5,3% del PIB en Colombia, porcentaje relativamente alto si se compara con el de otros países de la OCDE. La Ley de Solidaridad Sostenible reducía la tarifa del impuesto, financiando parte

de la reducción en recaudo resultante con la eliminación de múltiples beneficios tributarios. Entre los pocos beneficios tributarios que preservaba se encontraban los concedidos a la llamada “economía naranja”, que además se ampliaban, y aquellos de los que gozan las zonas francas. Según la encuesta de votantes ya mencionada, el 29% del electorado estaba a favor de aumentar este impuesto para financiar el gasto público generado por la pandemia.

Tanto Gustavo Petro como Sergio Fajardo proponen reducir la tarifa del impuesto de renta de las empresas, financiando la reducción con la eliminación de beneficios tributarios, en lo cual hacen eco de la propuesta de Alberto Carrasquilla. Sin embargo, ambos enfatizan la importancia de revisar la pertinencia de la normatividad de las zonas francas. Fajardo eliminaría los beneficios al sector hotelero, a la “economía naranja”, y a las “mega inversiones”, siendo estos dos últimos beneficios creación del gobierno de Iván Duque, mientras que Petro propone la revisión de las justificaciones de los beneficios tributarios existentes, mencionando que, por ejemplo, los beneficios tributarios a las energías limpias son importantes. Petro enfatiza que es importante pasar la tributación de las empresas a las personas naturales, lo cual alinearía a Colombia con los países de la OCDE.

Por su parte, ni Federico Gutiérrez ni Rodolfo Hernández mencionan reducciones en la tarifa del impuesto de renta de las empresas, y ambos hablan tanto de la eliminación de beneficios tributarios como de la importancia de mantener ciertos de ellos. Gutiérrez menciona que preservaría los beneficios relacionados con inversiones en ciencia, tecnología e innovación empresarial, los incentivos de las Leyes 814, 1156 y los Certificados de Inversión Audiovisual (CINAS). Hernández eliminaría los impuestos a la adquisición de bienes de capital (aunque no es claro a cuáles se refiere), y además eximiría del impuesto de renta a las empresas nuevas durante sus primeros tres años.

En general, todos los candidatos hablan de eliminar algunos beneficios tributarios para las empresas y de conservar o incluso crear otros. Esto refleja la complejidad del tema y, quizá, la misma ambivalencia de los votantes encuestados en febrero de 2022 por Cifras & Conceptos con el apoyo de Fescol y el Observatorio Fiscal. Cuando a los votantes se les mencionan uno a uno los beneficios tributarios que hoy en día tiene el Estatuto Tributario,

la mayoría les parecen razonables a la mayor parte de los votantes que responden a las preguntas, quienes en general se pronuncian a favor de mantenerlos.

Tributos sobre la nómina: Aportes a pensiones, salud, cajas de compensación, SENA e ICBF.

Los tributos sobre la nómina, que recaudan 3,5% del PIB y se destinan al sistema pensional, al de salud, a las cajas de compensación y al ICBF, son pagados por los trabajadores y las empresas que los contratan, y son proporcionales a los ingresos de los trabajadores. La Ley de Solidaridad Sostenible no los modificaba, y no los mencionan ni la propuestas de Gustavo Petro ni la de Sergio Fajardo.

Estos tributos actualmente tienen un componente regresivo importante: es decir, el porcentaje de su ingreso que pagan las personas de más altos ingresos puede terminar siendo más bajo que el que pagan trabajadores de menores ingresos que estas. Esto, al igual que el efecto negativo que este tipo de tributos tienen sobre la formalización del empleo, lleva a que de tiempo en tiempo se proponga modificarlos. En este orden de ideas, Federico Gutiérrez propone que los aportes a la salud, que actualmente son del 4% del ingreso¹ de los trabajadores, sean más progresivos, reduciéndose al 0% para los trabajadores de 1 a 2 salarios mínimos. Además, Gutiérrez propone estudiar la eliminación del pago obligatorio a las cajas de compensación, que actualmente lo hace el empleador y equivale al 4% del ingreso del trabajador, para transformarlo en un pago voluntario. Por su lado, Rodolfo Hernández propone “revisar los servicios que ofrecen las cajas de compensación”, aceptando, al parecer, la idea de que estas entidades, que reciben recursos masivos por cuenta de la contratación formal de todos los trabajadores del país, deben dar cuentas claras.

Impuesto a la renta (y complementarios) para personas naturales

Este impuesto actualmente recauda el 1,2% del PIB, y grava varios tipos de ingresos: las rentas laborales (p.ej., salarios de empleados y honorarios de contratistas), las pensiones, las rentas no laborales (p.ej., ingresos de negocios como consultorios médicos u oficinas

de abogados que no operan como empresas sino como personas naturales), las rentas de capital (p.ej., ingresos obtenidos de arrendar inmuebles que le pertenecen al contribuyente, intereses obtenidos en cuentas bancarias, y otros), los dividendos (utilidades que las empresas distribuyen a sus dueños), y ganancias ocasionales (p.ej., valorización de activos en los que uno ha invertido y que vende a un precio superior al que pagó al comprarlo, o también herencias, premios y regalos). Las propuestas sobre el impuesto a cada uno de estos tipos de ingreso se discuten a continuación.

La Ley de Solidaridad Sostenible proponía aumentar el número de contribuyentes que debían pagar impuesto de renta, ya que buscaba gravar los ingresos laborales de algunos trabajadores que hoy en día no pagan dicho impuesto. El hecho de que se extendiera el impuesto de renta a trabajadores que se consideraban a sí mismos de clase media fue uno de los detonantes del paro nacional, y su impopularidad se reflejaba en la encuesta que llevamos a cabo: en abril del 2021, apenas el 5% de los votantes encuestados se pronunciaba a favor de aumentar los impuestos a los ingresos de los trabajadores.

Ni Gustavo Petro ni Rodolfo Hernández mencionan modificaciones al impuesto de renta que puedan entenderse como cambios a los impuestos que pagan las rentas laborales. Federico Gutiérrez menciona que eliminaría exenciones del impuesto de renta, algunas de las cuales, según el Estatuto Tributario, aplican a las rentas laborales. Sin embargo, Gutiérrez aclara que, si bien habría un aumento gradual en el impuesto, se haría de tal manera que no afectara a los más vulnerables ni a la clase media. Ya que el candidato no define exactamente a qué se refiere con la clase media, es difícil saber quiénes exactamente serían los afectados por estos aumentos en el impuesto de renta. Por su parte, Sergio Fajardo plantea aumentar el impuesto a la renta de las personas de mayores ingresos, lo cual puede incluir algunas personas cuyos ingresos provienen de rentas laborales. En todo caso, es evidente que los cuatro candidatos se cuidan de proponer algo cercano a la propuesta de la Ley de Solidaridad Sostenible en términos de impuestos a las rentas laborales.

Pensiones

La Ley de Solidaridad Sostenible proponía cobrar impuesto de renta a ciertas pensiones altas. Pese a que el cubrimiento mediático puede sugerir algo distinto, nuestra encuesta de abril de 2021 encontró que el 48% de los votantes encuestados estaban a favor de gravar las pensiones altas. Más aún, en la encuesta de febrero de 2022, el 56% de los votantes que respondieron la pregunta se manifestó a favor de gravar las pensiones superiores a 10 millones de pesos.

Ni Gustavo Petro, ni Federico Gutiérrez, ni Sergio Fajardo mencionan propuestas de gravar las pensiones de ningún monto. Por su lado, Rodolfo Hernández sí propone considerar impuestos a los pensionados de altos ingresos, sin especificar cuál sea el umbral de ingresos a partir del cual consideraría dichos impuestos.

Rentas no laborales

La Ley de Solidaridad Sostenible no contemplaba cambios al impuesto a las rentas no laborales, ni lo hacen tampoco las propuestas de los candidatos presidenciales.

Rentas de capital

La Ley de Solidaridad Sostenible no contemplaba cambios al impuesto a las rentas de capital, ni lo hacen tampoco las propuestas de los candidatos presidenciales.

Dividendos

La Ley de Solidaridad Sostenible aumentaba el monto de dividendos exentos de impuesto de renta, a la vez que subía la tarifa para los no exentos del 10% al 15%. Por su parte, en abril de 2021, el 29% de los votantes encuestados estaba a favor de aumentar los impuestos a los ingresos recibidos por los dueños de las empresas, categoría que incluye los dividendos. En cuanto a las propuestas de los candidatos presidenciales, Gustavo Petro

propone que los dividendos sean gravados a la misma tarifa que las rentas laborales, lo cual representaría un aumento importante en los impuestos pagados por este tipo de ingreso, percibido por los dueños de las empresas. Además, Petro propone que las empresas repartan, obligatoriamente, por lo menos el 70% de sus ingresos en dividendos, para asegurarse de que de esta manera los dueños de las empresas deban tributar como personas naturales. Por su parte, Sergio Fajardo retoma la propuesta de la Ley de Solidaridad Sostenible de aumentar el impuesto a los dividendos del 10% al 15%, sin, al parecer, buscar un aumento de la cantidad de dividendos exentos. Ni Federico Gutiérrez ni Rodolfo Hernández proponen cambios a este impuesto.

Ganancias Ocasionales

La Ley de Solidaridad Sostenible habría obligado a usar el avalúo comercial en lugar del avalúo fiscal para herencias, donaciones, etc., aumentando los impuestos pagados por ganancias ocasionales. Dado que las ganancias ocasionales son una de las maneras a través de las cuales las empresas distribuyen utilidades a sus dueños, el hecho de que el 29% de los votantes en abril de 2021 hubieran estado de acuerdo con cobrar más impuestos a los dueños de las empresas sugiere que esos votantes habrían estado de acuerdo con aumentar el impuesto a las ganancias ocasionales.

Ni Federico Gutiérrez ni Rodolfo Hernández proponen modificaciones a este impuesto.

Gustavo Petro y Sergio Fajardo, por su lado, dicen estar de acuerdo con que los ingresos provenientes del trabajo y del capital estén gravados a la misma tarifa, lo cual implicaría, en el caso de ambas propuestas, impuestos más altos a las ganancias ocasionales. No es claro, sin embargo, en el caso de Fajardo, cómo se reconciliaría la equiparación de tarifas de todos los tipos de ingresos con un impuesto a los dividendos de apenas el 15%.

4 por mil

El 4 por mil representa un recaudo del 0,8% del PIB. La retirada Ley de Solidaridad Sostenible no buscó modificarlo, ni tampoco lo hacen Gustavo Petro, Federico Gutiérrez, ni Sergio Fajardo. Por su lado, Rodolfo Hernández dice que lo eliminaría a los 60 días de que el Congreso aprobara sus propuestas de modificación al IVA.

Aranceles

Los aranceles representan un recaudo del 0,4% del PIB. La Ley de Solidaridad Sostenible no los tocaba. Sin embargo, los votantes están relativamente abiertos a la posibilidad de aumentarlos: según nuestra encuesta de febrero de 2022, el 40% se manifestó a favor de aumentar los aranceles a alimentos y productos agroindustriales, 40% a favor de aumentar aranceles a ropa y productos textiles, y 36% a favor de aranceles a zapatos y productos de cuero, propuestas todas que fueron hechas por Gustavo Petro. El programa de Petro explica que la medida de la efectividad de esta política sería su impacto sobre la generación de empleo. Vale la pena apuntar que, hoy en día, la mayoría de economistas son escépticos frente a la eficacia de los aranceles como política de desarrollo económico, y la propuesta se ha enfrentado a numerosas críticas.

Sin embargo, Petro no es el único en proponer aumentos en los aranceles. También lo hace Rodolfo Hernández, quien plantea aumentar subsidios a la producción nacional y estudiar el aumento de los impuestos a las manufacturas importadas, y Sergio Fajardo, quien sugiere que podría aumentar los aranceles a productos de países con los cuales no existen tratados de libre comercio, “con el fin de ofrecer una protección razonable a la producción nacional”. Únicamente Federico Gutiérrez se pronuncia a favor de eliminar barreras al libre comercio internacional, lo cual podría materializarse en una reducción en los aranceles.

Impuesto nacional al consumo

Este impuesto representa un recaudo del 0,1% del PIB para el Gobierno nacional. Consiste en un impuesto no descontable (en lo cual se diferencia del IVA, que sí es descontable) a la venta de ciertos productos destinados al consumo (es decir, en principio no aplica a insumos empleados en la fabricación de otros productos). Tanto aumentarlo para algún producto en particular como crear un nuevo impuesto al consumo de dicho producto son medidas que se usan como herramienta para desincentivar el consumo del producto en cuestión.

Es frecuente proponer impuestos al consumo de bienes con efectos negativos sobre la salud o sobre el medio ambiente. La Ley de Solidaridad sostenible incluía algunas de estas medidas, ya que habría creado un nuevo impuesto verde al consumo de plásticos de un solo uso, y uno a los plaguicidas no orgánicos.

Por su parte, el candidato Gustavo Petro propone aumentar el IVA a los alimentos ultra procesados como medida de salud pública. Si bien el IVA es distinto al impuesto al consumo, se menciona aquí ya que es con este tipo de impuesto que se proponen más frecuentemente medidas tributarias verdes y saludables. Así las cosas, Sergio Fajardo propone ampliar el impuesto de las bolsas plásticas a todos los plásticos de un solo uso (exceptuando los que tienen fines médicos), y crearía un impuesto al consumo de alimentos ultra procesados.

En cambio, ni Federico Gutiérrez ni Rodolfo Hernández proponen medidas de este tipo.

Impuesto a la riqueza o patrimonio

Actualmente, no hay un impuesto vigente a la riqueza o patrimonio, ya que el existente expiró y, pese a que la Ley de Solidaridad Sostenible proponía renovarlo, la reforma tributaria que fue aprobada no lo hizo. El impuesto a la riqueza es uno de los más favorecidos por los votantes: el 49% de los encuestados en abril de 2021 estaba a favor de aumentarlo.

Tanto Gustavo Petro como Federico Gutiérrez y Sergio Fajardo se manifiestan a favor de volver a introducir algún tipo de impuesto al patrimonio. La única propuesta que no lo incluye es la de Rodolfo Hernández.

Impuesto nacional al carbono e Impuesto nacional a la gasolina y ACPM

Los impuestos nacionales al carbono y a la gasolina y ACPM recaudan alrededor del 0,2% del PIB. La Ley de Solidaridad Sostenible los aumentaba con fines de protección ambiental, y tanto Gustavo Petro como Sergio Fajardo buscan aumentarlos. Federico Gutiérrez y Rodolfo Hernández, en cambio, no hacen propuestas de este tipo.

Impuesto predial y catastro multipropósito

Este impuesto, cobrado por los municipios a las propiedades inmuebles, es una fuente importante de ingresos para los gobiernos municipales. En la Ley de Solidaridad Sostenible no lo modificaba. En total, el predial de todos los municipios del país representa el 0,9% del PIB, y en febrero de 2022, el 55% de los votantes que respondieron la pregunta hecha en nuestra encuesta estaban a favor de aumentar la tarifa del impuesto pagado por las grandes extensiones de tierra.

Únicamente Gustavo Petro menciona cambios a este impuesto. El candidato buscaría implementar impuestos que desincentiven el “latifundio improductivo de tierras fértiles”, si bien no es claro cómo y quién determinaría qué tierras son improductivas, ni por qué se espera que un impuesto sea incentive su productividad. Además, el equipo del candidato menciona, sin entrar en mayores detalles, el aumento de las tarifas del impuesto predial.

El catastro multipropósito es una herramienta importante para aumentar el recaudo del impuesto predial. Llama la atención que Petro, Hernández y Fajardo prometen llevar el catastro multipropósito al 100% de los municipios del país, mientras que Rodríguez se contenta con el 50%.

Congestión vehicular y otros impuestos municipales

La Ley de Solidaridad Sostenible les habría permitido a las ciudades capitales hacer cobros de peajes por congestión vehicular, propuesta que retoma Gustavo Petro, pero que no incorporan en sus programas Gutiérrez, Fajardo, ni Hernández. Además, Petro propone – sin entrar en detalles – promover el uso de distintos impuestos progresivos a nivel municipal.

Impuesto a los vehículos

La Ley de Solidaridad Sostenible propuso aumentar este impuesto departamental a los vehículos, que recauda el 0,1% del PIB, y reemplazarlo por un impuesto nacional a favor de los municipios. Ninguno de los programas de gobierno aquí analizados retoma esta propuesta.

Impuesto al tabaco y los cigarrillos

El impuesto al tabaco y los cigarrillos es departamental y recauda el 0,1% del PIB. Aumentarlo es una medida que se suele proponer como medida de salud pública. Tanto Gustavo Petro como Sergio Fajardo buscan aumentarlo, mientras que Federico Gutiérrez y Rodolfo Hernández no lo mencionan.

— Conclusiones

Si se tiene en cuenta que el recaudo tributario en Colombia es de alrededor del 19% del PIB, frente a un promedio del 22% en América Latina y del 34% en la OCDE, las metas de recaudo de los programas de los cuatro candidatos analizados están en un rango razonable. La más ambiciosa es la de Gustavo Petro, que busca recaudar el 5,5% del PIB, seguida por la de Rodolfo Hernández, con el 4%, la de Sergio Fajardo, con el 3%, y la de Federico Gutiérrez, que busca un aumento del 1,4% en el recaudo por concepto de la modernización de la DIAN². Todas las propuestas resaltan la importancia de lucha contra la evasión como herramienta para llegar a estos niveles de recaudo. Y, si bien las metas son razonables, tienen un componente de optimismo importante, ya que la Ley de Solidaridad Sostenible – relativamente ambiciosa en sus metas – buscaba un aumento en el recaudo de alrededor del 2% del PIB.

Las distintas propuestas recogen elementos de la retirada Ley de Solidaridad Sostenible, como la idea de que es importante simplificar y, de ser posible, reducir el impuesto a la renta de las empresas, al igual que gravar más los productos contaminantes y aquellos con efectos nocivos para la salud. Sin embargo, todas se apartan de los aspectos impopulares de la propuesta de reforma tributaria que generó malestar en la ciudadanía, como los aumentos del IVA a los alimentos y el aumento del número de contribuyentes del impuesto de renta. Dicho esto, es importante subrayar que la propuesta de Rodolfo Hernández de convertir el IVA en un impuesto no descontable tendría como resultado un aumento importante en el costo de los bienes y servicios consumidos por la mayoría de los colombianos.

Las propuestas de Gustavo Petro y Sergio Fajardo muestran varias afinidades, como un mayor interés en gravar los ingresos que reciben como personas naturales los dueños

de las empresas, y las dos proponen el uso de aranceles para la protección de la industria nacional, aunque Rodolfo Hernández también hace propuestas proteccionistas. Petro y Fajardo se muestran a favor de los impuestos verdes y saludables, mientras que Hernández y Rodríguez guardan silencio al respecto. En general, si bien son más los elementos en común entre las cuatro propuestas tributarias que las diferencias, Petro y Fajardo se ubican hacia la izquierda en sus propuestas tributarias, y Rodríguez hacia la derecha, mientras que Hernández recoge algunos elementos de izquierda y derecha.

Si bien se podrían criticar los programas de gobierno por su falta de especificidad, los de este ciclo de elecciones presidenciales son mucho más detallados que los de hace cuatro años, y este es un avance positivo, al igual que la disposición de varias de las campañas de responder a la Red de Trabajo Fiscal los derechos de petición que se les enviaron.

Notas al final

1 Ingreso Base de Cotización

2 Federico Gutiérrez también parece plantear un aumento en el recaudo igual al 1,2% del PIB por cada punto adicional de crecimiento económico del país, aunque no es claro en la redacción del programa si esta es, en efecto, la propuesta, o si se refiere a un aumento del 1,2% del recaudo por cada punto adicional de crecimiento económico. Lo segundo es más plausible, si bien el texto del programa dice algo distinto.

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).
Propuestas tributarias de los candidatos presidenciales un año después del Paro Nacional.

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