

Semana.com. 29 de marzo, 2021

*Tributaria*

# Reforma tributaria: ¿quiénes tendrán que pagar más impuestos en Colombia?

La ambiciosa propuesta busca garantizar los recursos que ayudarán a las familias vulnerables, al empleo y a atender las urgencias fiscales. Pero le mete mano al bolsillo de la clase media. Se calienta el debate.

29/3/2021



- Foto:

Esta semana, el gobierno destapó las primeras cartas de lo que será la estructura general de su tercera reforma tributaria. Y, de paso, revolcó el avispero económico, político y social del país.

La estrategia adoptada en esta oportunidad arrancó con [la socialización de los principales ejes temáticos de la reforma ante gremios económicos y las distintas bancadas políticas](#). En las dos reformas anteriores, la Ley de Financiamiento de 2018 y la Ley de Crecimiento Económico de 2019, una de las principales críticas

fue la falta de conversación previa con distintos sectores de la sociedad. Quizás por eso esta vez optaron por socializar primero la iniciativa.



Iván Duque, Presidente de la República. - Foto: león darío peláez-semana

Pero al final de la semana reinaban la incertidumbre y la confusión frente a cada uno de los distintos anuncios que se iban conociendo con cuentagotas y tenían todo tipo de interpretaciones en las distintas orillas.

Desde comienzos de semana, [el equipo de Gobierno se reunió con los integrantes del Consejo Gremial Nacional, que reúne a las 29 principales asociaciones de productores del país, y con los líderes de los distintos partidos políticos.](#)

El objetivo era explicar el espíritu del proyecto de reforma y su alcance en términos económicos. Y, sin duda, ganar adeptos y defensores de la iniciativa.

Pero como no se presentó en detalle el articulado, con cada uno de los anuncios divulgados después de las reuniones de socialización se abrió espacio a todo tipo de interpretaciones. Y, por supuesto, aparecieron las enconadas críticas desde distintos sectores.



---

Así ha criticado la oposición el proyecto de reforma tributaria del Gobierno

---

Solo unos pocos gremios, empresarios y dirigentes políticos salieron abiertamente a apoyar la reforma tributaria que propone el Gobierno Duque.

En privado, todos reconocen que es una decisión responsable y absolutamente necesaria para evitar el enorme costo social de no atender las crecientes necesidades del país y para frenar una posible baja de calificación, cuyo costo económico sería enorme. Pero en público nadie quiere arriesgarse a salir lapidado por defenderla.

Sin duda se trata de un ambicioso proyecto. Primero, porque busca recaudar 30,3 billones de pesos, es decir, el equivalente a casi cuatro reformas tributarias anteriores. Si bien el Gobierno se ha empeñado en hablar de que su tamaño será de 25 billones de pesos, lo cierto es que esa es la cifra que le queda para ejecutar el gasto después de descontar los casi 5 billones de pesos que tendrá que girar 'por derecha' a las regiones por medio del Sistema General de Participaciones (SGP).



[Alberto Carrasquilla, Ministro de Hacienda.](#) - Foto: [juan carlos sierra-semana](#)

En segundo lugar, la iniciativa tiene un componente social muy importante: garantiza los recursos para atender los programas sociales dirigidos a la población más vulnerable, que también ha sido la más afectada por la pandemia.

Busca, en tercer término, reducir el abultado déficit fiscal, que se agudizó con los mayores gastos para enfrentar la pandemia. Y, de paso, lleva a que el país avance para alcanzar los estándares internacionales que le apuntan a que cada vez más personas naturales contribuyan tributariamente y a que las empresas reduzcan su carga y sean más competitivas.

En este sentido, marca el camino hacia el fortalecimiento de la cultura tributaria, pues, como lo afirma el director de Fedesarrollo, Luis Fernando Mejía, [al bajar el monto a partir del cual se empieza a declarar y a pagar renta, se amplía la base de tributación y la autoridad tributaria obtiene mayor información de lo que ganan y gastan los colombianos.](#)



Luis Fernando Mejía, Director de Fedesarrollo. - Foto: KAREN SALAMANCA

Pero como el diablo está en los detalles y en vez de mostrar el articulado el Gobierno se ha concentrado en su argumentación, la crítica ha sido feroz con algunas de las propuestas. Esto podría ser la cuota inicial de la discusión que tendrá esta iniciativa en el Congreso.

La información disponible hasta ahora sobre el alcance y las características de la nueva tributaria, bautizada esta vez como proyecto de ley de Solidaridad Sostenible, permite identificar los aspectos buenos, los malos y los feos que tiene. Estos, sin duda, saldrán al ruedo durante la discusión en el Congreso, que arranca en abril y que el Gobierno espera que concluya en junio, cuando esté convertida en ley. Estos son los principales detalles de la iniciativa.



A la Junta del Banco de la República le gustó la reforma tributaria del Gobierno

---

## Lo bueno

El robusto componente social de la nueva reforma es, sin duda, uno de los aspectos más llamativos. Previendo que lo peor de la pandemia aún no se ha visto y que la pobreza podría afectar a un poco más de 50 por ciento de la población del país, el Gobierno plantea reforzar los programas sociales.

La Encuesta de Pulso Social del Dane, que se conoció esta semana con corte a febrero pasado, da buena cuenta del drama que viven millones de familias en el país. Según este informe, en el segundo mes de este año fueron 2,4 millones los hogares que reportaron consumir menos de tres porciones diarias de alimento; otros 2,2 millones de familias dijeron que comen menos de dos veces al día, mientras que los integrantes de 179.174 hogares se alimentan solo una vez a diario y 23.701 hogares dijeron que a veces no tienen siquiera una comida en el día. Una verdadera tragedia.

Por eso, la iniciativa del Gobierno contempla destinar 10 billones de pesos, de los 25 billones disponibles, para atender programas como Ingreso Solidario, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. También está previsto que aumente el giro de devolución del IVA, ya no para los 2,5 millones de familias actuales, sino para 4,5 millones. Además, se buscará ampliar hasta diciembre (actualmente solo está financiado hasta marzo) el subsidio al empleo formal, conocido como Paef, que cubre 40 por ciento de un salario mínimo a las empresas que mantengan su personal.

A estos beneficios se sumará otro que se ha identificado como prioritario: la matrícula cero para estudiantes de estratos 1, 2 y 3. Esta iniciativa busca garantizar que unos 720.000 estudiantes sigan estudiando sin pagar matrícula. Aunque el costo de la universidad pública es relativamente bajo, [en el último año creció la deserción debido a las dificultades económicas que enfrentaron las familias de estos jóvenes luego de perder el trabajo o de perder ingresos.](#) Esto encendió las alarmas y, por eso, se busca corregir esa situación.

<b>FUENTES Y USOS DE LA REFORMA TRIBUTARIA PROMEDIO 2022-2031</b>					
<b>FUENTES</b>			<b>USOS</b>		
	<b>\$Bn 2022</b>	<b>% del PIB</b>		<b>\$Bn 2022</b>	<b>% del PIB</b>
<b>Total</b>	25,4	2,2	<b>Total</b>	25,4	2,2
<b>IVA</b>	10,5	0,9	<b>Programa Ingr. Solidario</b>	7,6	0,7
<b>Personas naturales</b>	16,8	1,4	<b>Primer empleo, matrícula cero, fondo de IVA</b>	0,4	0
<b>Personas jurídicas</b>	3	0,3	<b>Compensación de IVA</b>	1,5	0,1
<b>Incremento en el SGP</b>	-5,1	-0,4	<b>Ajuste fiscal</b>	15,9	1,4

FUENTE: MINISTERIO DE HACIENDA

Notas:

(1) Se tiene una mayor presión de distribución de SGP, ya que incrementan los ingresos corrientes y el SGP crece con el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de las cuatro vigencias anteriores.

(2) Este escenario corresponde a un año en el que la ley está en 100 por ciento de su implementación

- Foto:

Además, para reducir el desempleo juvenil y el desempleo femenino, el Gobierno contempla establecer beneficios a las empresas que contraten a esta población, en forma de un subsidio al pago de su seguridad social.

## Lo malo

En la estructura de la nueva reforma tributaria dos temas han generado preocupación. Por un lado, que la mayor parte de la nueva carga tributaria recaerá sobre la clase media y los asalariados, que tradicionalmente han sido los ‘paganinis’. Y por el otro, que incluye impuestos tan polémicos como el que busca gravar de manera permanente los patrimonios por encima de 5.000 millones de pesos, lo que podría desalentar la inversión e impulsar la salida de contribuyentes del país.

El Gobierno buscará recaudar 16,8 billones de pesos entre las personas naturales. Esta plata se recogerá ampliando la base tributaria, pues se espera que quienes ganen más de 2,5 millones de pesos comiencen a declarar y pagar. También reduciendo las exenciones tributarias (ahora la renta exenta será de solo 25 por ciento), lo que implica mayor pago. Además, confía en gravar las pensiones altas (a partir de 8,7 millones de pesos, según un borrador presentado a los congresistas) y aumentar del 10 al 15 por ciento el impuesto para los dividendos, aunque la base no son los 10 millones de pesos de la anterior

reforma, sino a partir de 30 millones. Y además cobrando una tasa marginal de 3 por ciento para los patrimonios por encima de 5.000 millones.

Sacar de los bolsillos de los colombianos estos 16,8 billones de pesos podría tener impacto en el ahorro, la inversión o el gasto. Munir Jalil, director de Investigaciones Económicas de BTG Pactual, explica que, sin duda, esto podría representar un golpe importante para el consumo, en momentos en que el país busca reactivar su economía después de un año de que arrancó la pandemia.

El exministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo comentó en su cuenta de Twitter esta semana que los cálculos de Juan Carlos Echeverry, también exministro de Hacienda, indican que “tal como está anunciada la tributaria, les quitaría a las familias 56 por ciento de su ingreso disponible después del consumo”.



19.<sup>a</sup> Reforma Tributaria: argucias e iniquidades de Duque y la OCDE

---

Para Javier Hoyos Arboleda, de Gestión Legislativa y Gobierno, la clase media, que ya fue duramente afectada en la última reforma, ahora recibirá un golpe adicional al bolsillo por “limitar descuentos y subir tarifas de renta a las personas naturales”. Al bajar más las deducciones, explica, se eleva la base gravable y los que ya tributan tendrán que pagar más. Eso afectará el consumo y debilitará la demanda. Por eso cree que la apuesta por lograr que esta tributaria apoye la reactivación y el crecimiento puede ser un albur.



Javier Hoyos, Director de Gestión Legislativa y Gobierno. - Foto: alejandro acosta

Sobre el impuesto al patrimonio, asegura que se trata de un gravamen expropiatorio “porque en 30 años el Estado se queda con lo suyo. Este impuesto lo están cobrando desde 2002, y le han quitado 10 por ciento del patrimonio a la gente”, asegura.

## Lo feo

En medio de la incertidumbre por la nueva tributaria, varios temas llaman la atención. Por un lado, se había anunciado que esta sería una reforma fiscal que buscaría un recorte en el Estado. Ahora no parece que esa sea una prioridad. De hecho, el ‘ajuste del cinturón’ en el gasto será equivalente a 1,5 del PIB en diez años. Eso significa 1,5 billones por año en recortes de gastos del Estado, una cifra muy baja frente al esfuerzo que tendrán que hacer las familias. Esos recursos provendrán de una iniciativa que propone congelar los sueldos de los funcionarios del Gobierno central durante cinco años (solo serían ajustados por inflación) y que excluye a maestros y Fuerzas Militares.

Otro aspecto que preocupa es que algunas de las principales recomendaciones de la Comisión de Expertos Tributarios no fueron tenidas en cuenta: como la eliminación del descuento del ICA (un impuesto municipal) dentro del impuesto de renta de personas jurídicas o la gradualidad en las reformas. Tampoco se harán modificaciones sustanciales al IVA, pues todo indica que el país está lejos de su universalización para bajar las tarifas. Este sistema seguirá siendo complejo y para algunas cadenas de la producción el producto final se encarecería y podría ser sustituido más fácilmente por un bien importado.



Debate: polémica y división por la reforma tributaria del gobierno de Iván Duque

---

Pero, quizás, la mayor preocupación está en que, al igual que ocurrió en la última reforma tributaria, el Congreso termine aprobando un mayor gasto social sin asegurar la totalidad de los recursos para pagarlo. Ese sería el peor de los mundos y un absoluto revés para el Gobierno, que necesita reducir el déficit fiscal. Además, pondría al nuevo gabinete que llegue en 2022 a tramitar otra reforma.

Las cartas de la tributaria ya están sobre la mesa. Pero solo cuando terminen de destaparse, se conozca y discuta el articulado y se apruebe, se sabrá si esta partida fue la mejor elección para el futuro del país.



## ¿Qué pasará con el IVA?

El IVA es uno de los temas más polémicos de la próxima tributaria, pues golpea el bolsillo de todos.

Reformar el IVA ha sido una de las obsesiones del ministro Carrasquilla. Se trata de un gravamen cuyas exenciones y exclusiones suman unos 75 billones de pesos. [El presidente Duque dice que la reforma no gravará alimentos básicos, educación o arriendos; pero habrá cambios importantes.](#)

Hoy, 98 productos de la canasta familiar pagan IVA del 19 por ciento, otros diez bienes tienen tarifa del 5 por ciento y 73 más están exentos o excluidos. Aunque no se gravarán alimentos adicionales, sí se eliminarán los exentos y aumentará la tributación de algunos. Azúcar, chocolate, harina de maíz, pastas, sal, cereales, salmón, pulpo, nueces, carnes frías y embutidos (no incluye salchichón ni butifarra), que pagan hoy el 5 por ciento, pasarían al 19.

Un tema álgido será la eliminación de la categoría de exentos; pasarían al régimen de excluidos. Eso significa que los productores no podrán generar devoluciones de IVA (como ocurría con los exentos). Jorge Enrique Bedoya, presidente de la SAC, dice que eso encarecería el precio final de los productos y afectaría el bolsillo del consumidor.

Otros productos y servicios por fuera de los alimentos también tendrían cambios. Por este impuesto, el Gobierno espera recaudar 10,5 billones de pesos, es decir, un punto del PIB.

## Pensiones: a pagar renta

Todo indica que el Gobierno está dispuesto a gravar las pensiones altas para conseguir recursos.

Los [pensionados también tendrán que meterse la mano al bolsillo y pagar más, de aprobarse el proyecto de reforma del Gobierno.](#) Esta fue una de las propuestas de la Comisión de Expertos Tributarios, que recomendó un impuesto a las pensiones.

Pero la iniciativa del Gobierno no solo gravaría las pensiones altas, es decir, las de 10 millones de pesos hacia arriba. Todo indica que el pago iniciaría de manera gradual para quienes ganen a partir de 8,7 millones de pesos mensuales.

Esta cifra apareció en una simulación expuesta a algunos congresistas que indica que, con ese ingreso mensual, el monto a pagar sería de 1,5 millones de pesos al año. Según esa misma simulación, una persona que gana una megapensión de 39,2 millones de pesos mensuales tendría que pagar 113,4 millones al año.

Eso quiere decir que el impuesto variará aproximadamente entre el 5 por ciento y el 30 por ciento, dependiendo del monto de la pensión.

Bajo este panorama, unos 20.000 pensionados del país tendrían que pagar este impuesto. Sin embargo, hay quienes le ven vicios de legalidad a esta propuesta, pues, en teoría, argumentan que los pensionados ya tributaron durante su vida laboral, por lo que se podría incurrir en una doble tributación.

De hecho, las asociaciones de pensionados ya le enviaron una carta al presidente Duque pidiéndole que no grave las pensiones.

## **El polémico patrimonio**

Gravar la acumulación de capital funciona hace años en Colombia. Son varios los reparos a este tributo.

El Gobierno había dicho que podría volver permanente el impuesto al patrimonio. Y así fue. Este tributo se viene pagando desde 2002. En la última tributaria se había restablecido para las vigencias de 2019, 2020 y 2021. En consecuencia, hoy están gravados los patrimonios superiores a 5.000 millones de pesos y la tarifa que se aplica es del 1 por ciento.

Lo que se conoce hasta ahora es que el Gobierno planea gravar de manera permanente los capitales superiores a 5.000 millones de pesos, con una tarifa marginal del 3 por ciento, pero deducible del impuesto de renta. Y aspira a recoger un billón por año.

Para el tributarista Horacio Ayala, esta medida va a resultar gravosa para quienes tengan pensión o que no estén trabajando, porque no van a poder hacer el cruce con el impuesto de renta.

---



Impuesto al patrimonio podría ser permanente, según la reforma tributaria

---

El impuesto tiene además críticas técnicas: grava la acumulación de capital. Eso significa que la persona paga impuestos por generar una renta en un año específico y luego por incluirla en su activo. Y hay quienes aseguran que ese gravamen estimulará la salida u ocultamiento de capitales.

Pero expertos como Thomas Piketty creen que es una manera de equilibrar la cancha entre quienes han tenido la fortuna de construir un capital y las personas de escasos recursos, porque con este impuesto se puede hacer redistribución de ingresos por medio de programas sociales y obras de infraestructura.

## ¿Y de los subsidios, qué?

La reforma será fundamental para fortalecer la política social del Gobierno y para reducir la pobreza.

Una de las metas que se ha trazado la administración Duque es garantizar la permanencia de los programas sociales, en momentos en que la pobreza amenaza a más de 50 por ciento de la población. En pandemia, el Gobierno creó el programa Ingreso Solidario, que se sumó a otros tradicionales como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor.

La nueva tributaria planea mantener los anteriores y crear Generación E, con un plan de subsidios del 100 por ciento de la matrícula en la universidad pública para estudiantes de los estratos 1, 2 y 3. Además, buscará fomentar el empleo juvenil, subsidiar las cotizaciones de seguridad social por cinco años para los jóvenes de primer empleo, aprendices del Sena, mujeres mayores de 40 años desempleadas y adultos mayores que no han accedido a una pensión de vejez.



Ministro de Hacienda: reforma tributaria buscará impuestos solidarios para proteger a la población vulnerable

---

A todo esto se sumará la devolución de IVA, que ahora llegaría a 4,7 millones de hogares. En las cuentas del Gobierno estas iniciativas costarán unos 9,5 billones de pesos al año. En el Legislativo hay ambiente para aprobar estos programas y convertirlos en una renta básica para los más vulnerables.

Si se cruza con los subsidios a servicios públicos y se sigue avanzando en focalización, gracias a la modernización del Sisbén, el país quedará con un gran colchón social, tal vez uno de los más amplios de la región. Esta sería una forma eficaz de darle equilibrio al ajuste fiscal.

## **Empresas: a ajustar cargas**

De salir adelante, la propuesta en renta para las empresas podría ser una verdadera revolución.

Desde las dos anteriores reformas tributarias, el gobierno Duque ha tenido una obsesión por hacer más transparente y menos complejo el esquema de tributación para las empresas. Y la propuesta preliminar que se conoció esta semana es bastante ambiciosa en ese sentido: busca ajustar los impuestos corporativos para estimular el empleo y la reactivación, y adoptar un esquema más sencillo.

En primer lugar, plantea eliminar todas las rentas exentas, deducciones, descuentos tributarios y tarifas preferenciales a partir de la vigencia de 2023. El Gobierno dice que se respetarán los derechos adquiridos. Eso significa que mantendrá los beneficios otorgados por la ley a empresas de economía naranja o cultivo de plantaciones forestales, por ejemplo. Pero a partir de 2023 desaparecerán para cualquier nueva empresa. Solo continuarán los beneficios para zonas francas y megainversiones.

Además, hay un cambio estructural: habrá una mayor progresividad en el impuesto, porque se aplicará una tarifa diferencial, según el tamaño y nivel de utilidad de cada empresa. La tarifa irá desde el 24 por ciento para las micro y pequeñas con utilidad superior a 500 millones y una tarifa máxima del 31 por

ciento para las empresas más grandes. A partir de 2023 esa tarifa máxima se reduce al 30 por ciento.

De lograr estas dos medidas, el Gobierno habrá dado un salto enorme en el esquema de tributación, porque va a eliminar todos los ruidos de las exenciones y generará un esquema de progresividad en el impuesto para las personas jurídicas. Con estos cambios, el Gobierno planea recoger 3 billones de pesos.

## Impuestos verdes

Sorprendieron las propuestas de tributos contra la contaminación. Aun así, también son gravosos.

Desde la reforma tributaria de 2016 ha aumentado la conciencia sobre el uso de instrumentos tributarios para combatir la contaminación y promover la sostenibilidad. En esa norma se creó el impuesto al carbono, que grava el uso de combustibles fósiles como la gasolina, en función de su carga de carbono, un agente contaminante.

El Gobierno sigue esta tendencia ahora y propone, primero, una modificación al impuesto al carbono, introduce un impuesto local a los vehículos y propone impuestos por la producción de plásticos de un solo uso, así como por el consumo de plaguicidas no orgánicos. Esto le generaría cerca de un billón de pesos.



Gobierno aplazó radicación de la reforma tributaria para después de Semana Santa

---

[La norma plantea también instrumentos para fomentar la inversión y el gasto público en temas de sostenibilidad ambiental.](#) Es el caso de la creación de Fonclima y el establecimiento de mecanismos que promuevan la transición energética. Este capítulo puede resultar muy sensible.

Especialmente la introducción del impuesto local a los carros, que haría más gravoso el ya conocido impuesto de vehículos que se paga en las ciudades donde está matriculado cada automotor.

Según la propuesta que se conoció esta semana, el componente de contaminación de este gravamen busca capturar el factor de impacto que tiene cada automóvil en la polución. Allí estarán incluidos motos, vehículos de carga y transporte público.

El impuesto a los plásticos de un solo uso será de 2 pesos por gramo, que corresponde casi a la mitad del precio del gramo de plástico. En materia ambiental, la tributaria parece buscar un impacto favorable. El debate va a ser interesante.