

¿Qué es una reforma tributaria?

Una reforma tributaria es una modificación de los impuestos que pagan los colombianos. Por lo general se implementa para subir el recaudo a través del incremento de las tarifas que pagan las personas y las empresas por sus ganancias, de los impuestos asociados con el consumo y las ventas, entre otras vías, pero también puede incluir rebajas, be-

neficios para sectores específicos y otras modificaciones.

Con la entrada de estos recursos adicionales se busca aumentar la capacidad de cumplir con las obligaciones de gasto que tiene el país y financiar los programas de la agenda del Gobierno Nacional.

Por ejemplo, con la reforma tributaria que

presentó el gobierno Petro se prometió desde campaña subir los impuestos para los ciudadanos de mayores ingresos. Pero también se incluyeron nuevas propuestas para aumentar el recaudo, por ejemplo, por medio de los llamados impuestos saludables: que gravan ciertos alimentos ultraprocesados y bebidas azucaradas.

» Por lo general se implementa para subir el recaudo a través del incremento de las tarifas que pagan las personas y las empresas.

Temadeldía

Puja por financiar el plan del Gobierno

Tributaria: el Congreso le cumplió a Petro, pero negocia fuerte

Con la reforma presentada en agosto se buscaba aumentar el ingreso en \$25 billones anuales, pero en un tire y afloje fuerte con el Congreso se fueron recortando elementos centrales, hasta limitarla a \$20 billones.

LAURA WILLS, SEBASTIÁN BITAR Y SARUY TOLOSA *

Durante la campaña presidencial de 2022, el entonces candidato Gustavo Petro prometió que solo subiría los impuestos “a las 4.000 personas más ricas de Colombia”. En ese momento ya era evidente que el país necesitaba aumentar el recaudo de impuestos para contener el creciente déficit fiscal y mantener la confianza en la economía colombiana. Durante la pandemia del covid-19, Colombia incrementó significativamente su gasto, principalmente en transferencias hacia la población más necesitada, lo que creó una presión muy fuerte sobre las finanzas del Estado. Tras el fracaso de una ambiciosa reforma del gobierno anterior en 2021, la subida súbita de la inflación y la pérdida del grado de inversión, cualquiera que hubiera ganado la Presidencia se hubiera visto obligado a pasar lo más pronto posible una reforma que aumentara el ingreso del Gobierno central.

Y así hizo el gobierno Petro bajo el liderazgo del ministro Ocampo y su equipo económico. Lejos de limitarse a 4.000 personas, la reforma sube impuestos a personas de altos ingresos, elimina algunas de las exenciones tributarias a muchas empresas que venían de reformas anteriores, aumenta la tributación del sector minero-energético, impone un impuesto a los alimentos procesados que consumen muchos colombianos y agrega más controles a la evasión. Con la reforma presentada en agosto se buscaba incrementar el ingreso en \$25 billones anuales, pero en un tire y afloje fuerte con el Congreso se fueron recortando elementos centrales hasta limitarla a unos \$20 billones anuales, de acuerdo con los cálculos de re-

caudo del Gobierno. Al final desaparecieron de la reforma el gravamen a las actividades comerciales de las iglesias y el impuesto a las pensiones más altas.

También se aumentaba incluso más el recaudo del sector minero-energético en el proyecto original, pero se modificó el cálculo del impuesto al sector para que no subiera tanto cuando el precio del petróleo no esté tan alto como ahora. En el proyecto aprobado quedó, de todas formas, un aumento en la tributación del sector petrolero por la eliminación de la exención del cálculo de renta de las regalías. En total, el sector de hidrocarburos quedará sosteniendo el 57 % de toda la reforma tributaria, mientras que los precios del petróleo continúen altos. Según cálculos de Fedesarrollo, la alta tributación del sector puede llevar a que se reduzca la producción de petróleo, lo que afectaría significativamente las finanzas del Gobierno, principal accionista de Ecopetrol y beneficiario del impuesto de renta a sus ganancias.

Las reformas tributarias recientes

En los últimos 20 años se han aprobado reformas tributarias en todos los períodos presidenciales, casi siempre subiendo impuestos o creando nuevos recaudos.

Además de las reformas aprobadas, el país recuerda la fallida reforma del gobierno Duque en 2021, que fue retirada tras el rechazo popular en las calles y la negativa de diferentes grupos políticos de apoyarla. Esa reforma, presentada por el ministro Alberto Carrasquilla, fue el detonante de protestas masivas en todo el país que llevaron a la renuncia de

varios ministros y a meses de tensión política, bloqueos en las vías, abusos de la Fuerza Pública contra los manifestantes y de excesos por parte de integrantes de la llamada “Primera Línea”.

La tributaria de Ocampo mantiene algunos de los elementos de la fallida reforma de Carrasquilla, pero evitó los puntos más controversiales que hicieron fracasar la reforma anterior. Para los impuestos a personas, la reforma de Carrasquilla ponía a declarar renta a personas que ganaran desde \$2,5 millones al mes, mientras que la de Ocampo solo sube el impuesto a personas que ganan más de \$10 millones. La reforma de Carrasquilla incluía elementos de la canasta familiar en el impuesto de IVA y creaba un mecanismo de devolución de ese impuesto a los más pobres. La reforma de Ocampo no pone IVA a la canasta familiar, pero sí incluyó un impuesto a alimentos y bebidas procesados que afecta a muchos de los colombianos de menores ingresos. Ambas reformas buscaron reducir exenciones a sectores de la economía que se habían beneficiado en reformas anteriores. La reforma de Carrasquilla buscaba disminuir el impuesto de renta

» La reforma sube impuestos a personas de altos ingresos, elimina algunas de las exenciones tributarias a muchas empresas y aumenta la tributación del sector minero-energético.



La reforma tributaria de Petro fue aprobada por el Congreso el pasado 16 de noviembre de 2022. / Óscar Pérez-El Espectador.

de las empresas, mientras que la de Ocampo mantuvo el impuesto y creó nuevas cargas para el sector minero-energético.

El trámite en el Congreso

El proyecto de Ley 118/22 en Cámara de Representantes y 131/22 en Senado se radicó en el Congreso de la República el 8 de agosto y fue aprobada el 16 de noviembre. El 5 de octubre, con el mensaje de urgencia del Gobierno, se logró que el mismo día las comisiones Terceras del Senado y de la Cámara aprobaran sin mayores modificaciones el texto original, con lo que el proyecto pasó a consideración de las plenarias de Senado y Cámara.

Fue en este período de consideración por las plenarias que varios congresistas y líderes políticos buscaron modificaciones importantes al proyecto. El Gobierno al final negoció con los partidos y eliminó el gravamen a las actividades comerciales de las iglesias y el impuesto a las pensiones más altas, al mismo tiempo que modificó el cálculo del impuesto al sector petrolero para disminuir el pago cuando el precio del petróleo esté bajo.

La bancada del Pacto Histórico apoyó el proyecto y utilizó sus mayorías para acelerar el debate y contrarrestar la oposición de líderes de los partidos de oposición. La Alianza Verde fue una de

Detalles de la conciliación de la tributaria de Petro

Estos fueron los puntos más difíciles de aprobar en la reforma, que solo se definieron en la conciliación entre el Senado y la Cámara:

Art	Tema	Conciliación
3	Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes.	Se acogió el texto propuesto por la Cámara. La tarifa se estableció en 15%.
4	Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por sociedades y entidades extranjeras y por personas naturales no residentes.	Se acogió el texto del Senado. La tarifa se estableció en 20%.
9	Impuesto a las pensiones.	Eliminado acogiendo la decisión del Senado.

Art	Tema	Conciliación
14	Límites de los beneficios y estímulos tributarios	No podrá exceder el 3 % anual de la renta líquida ordinaria antes de deducir las deducciones.
15	Impuesto a las iglesias.	Eliminado acogiendo el texto del Senado.
40	Tarifa específica considerando el factor de emisión para cada combustible	corresponderá a 20.500 pesos por tonelada de carbono equivalente.
43	Impuesto sobre los empaques plásticos de un solo uso.	Conciliado aceptando los 6 meses desde la vigencia de la Reforma propuesta por la Cámara.
45	Impuestos saludables	Lista de alimentos ultraprocesados serán gravados inicialmente, en 2023 con un impuesto del 10 %, para pasar a un 15 % en 2024 y al 20 % en 2025. Se excluyeron del gravamen los siguientes alimentos, que originalmente estaban contemplados: pan, productos lácteos, bocadillo y obleas.



Las reformas tributarias recientes

Presidente	Ministro de hacienda	Año de presentación	Ley que lo tipifica	Principales cambios
Álvaro Uribe Vélez	Roberto Junguito	2002	Ley 788	Sobretasa del 10% de renta para 2003 y de 5% para 2004. Se aplicó una tarifa de 20% sobre la telefonía celular y un ampliación en la base del IVA.
	Alberto Carrasquilla	2003	Ley 863	Para tener más ingresos se normalizó la ampliación de la base gravable del impuesto de renta. Se creó el impuesto al patrimonio y se aumentó el 3x1000 al 4x1000.
	Oscar Iván Zuluaga	2006	Ley 1111	En este articulado se planteó la eliminación a la sobretasa a partir del 2007. Se aumentó de 30% a 40% la reducción en la renta por inversión y algunos bienes pasaron a 16% de IVA.
Juan Manuel Santos	Juan Carlos Echeverri	2009	Ley 1370	En el impuesto al patrimonio, la tarifa aumentó a 2,4% para mayores de \$3000 millones de 4,8% para más \$5.000 millones. Se bajó la reducción de renta por inversiones.
	Mauricio Cárdenas	2010	Ley 1430	Esta reforma tributaria dio paso a la eliminación de la deducción en la renta por inversión, así como a la sector industrial.
	Mauricio Cárdenas	2012	Ley 1607	En este articulado se creó el impuesto sobre la renta para la equidad, el impuesto a las ganancias ocasionales y algunos servicios fueron agravados con tarifa de 5%.
Iván Duque	Mauricio Cárdenas	2014	Ley 1739	Esta reforma trajo la creación del impuesto a la riqueza.
	Mauricio Cárdenas	2016	Ley 1819	Esta ley impuso el aumento del IVA de 16% a 19% como está actualmente. Además, se normalizaron las penas de prisión de entre cuatro y nueve años por elusión.
	Alberto Carrasquilla	2018	Ley de financiamiento	Se propuso la reducción gradual del impuesto de renta a 30% en 2020 y el descuento total del IVA por la adquisición de bienes de capital y descuento de mitad del ICA.
	Alberto Carrasquilla	2019	Ley de crecimiento	Tiene como base el texto anterior, pero tras declararse inexecutable está incluida la devolución del IVA para hogares vulnerables, tres días sin IVA al año y reducción en aportes a pensionados.
	José Manuel Restrepo	2021	Ley de inversión social	Aumentó en cinco puntos de la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a personas jurídicas.

las colectividades más cercanas a la iniciativa gubernamental. Varios de sus militantes festejaron la protección a los costos presuntivos del sector cafetero, así como el incremento de los recursos al sector ambiental a partir de los ingresos generados por el sector de los hidrocarburos. El Partido Liberal, en cabeza de su director, el expresidente César Gaviria, presionó fuertemente para que se incluyeran modificaciones. De 11 "líneas rojas" que marcó después de las votaciones en el primer debate en comisiones conjuntas, logró que el ministro de Hacienda modificara 10, y con ello decidió que el partido apoyaría el proyecto en sus últimos de-

bates. Dentro de las modificaciones que se hicieron, a partir de esas solicitudes, se destacan las siguientes: el sector hotelero se mantuvo exento de pagar la sobretasa del 20 %, se eliminaron de cargas tributarias compras de los colombianos por Internet y se moderó el cálculo del impuesto al sector petrolero cuando el precio internacional sea bajo. Por otro lado, el Partido Conservador apoyó la mayoría del articulado, pero abogó por eliminar el impuesto a las iglesias, que fue propuesto por la representante a la Cámara de la Alianza Verde Katherine Miranda. Este impuesto fue excluido en la comisión de conciliación. El partido

de la U votó a favor de casi toda la iniciativa, pero se opuso a cobrarles impuestos a las iglesias y a que la vivienda de clase media protegida no pagara impuesto cuando la ganancia de venta equivalía a \$200 millones. Comunes y las curules de víctimas Citrep aprobaron el proyecto sin reparos. MIRA expresó algunos reparos, pero votó positivamente. Por su parte, Cambio Radical y el Centro Democrático, consistentes con sus declaraciones de rechazo, no apoyaron la reforma. La mayoría de los congresistas integrantes de estos partidos votaron negativamente en los diferentes debates y algunos se ausentaron de las sesiones y no votaron. Manifestaron un particular descontento en los artículos del proyecto que gravaban los alimentos y las bebidas procesadas y los hidrocarburos.

Los debates en las plenarias se aprobaron con un día de diferencia, 1º y 2 de noviembre, y el

Así fue la votación de la tributaria de Petro

Número de debate	Fecha	Quién votó	Votos a favor	Votos en contra
Primer y tercer debate	5 de octubre	Comisión conjunta de Cámara y Senado	38	1
Segundo debate	2 y 3 de noviembre	Plenaria Senado de la República	63	13
Cuarto debate	2 de noviembre	Plenaria Cámara de Representantes	125	20
Conciliación	15 de noviembre	Conciliación entre los delegados del Senado	57	20
Conciliación	16 de noviembre	Conciliación entre los delegados de Cámara	122	27

proyecto pasó a conciliación. La aprobación final de esta reforma se logró el 16 de noviembre y se encuentra en Presidencia esperando la sanción por parte del presidente Petro.

A pesar de los cambios solicitados al Gobierno, en general el comportamiento de los partidos fue coherente con su decisión de integrar la coalición de gobierno,

ser parte de la oposición o declararse independientes. Una vez superadas las diferencias, las votaciones en los diferentes debates se alinearon disciplinadamente con el compromiso de los partidos del Gobierno con la agenda legislativa del presidente. ▀

*Con el apoyo de Santiago Mendoza y el equipo de Congreso Visible de la Universidad de los Andes.