

Imprimir

El presupuesto general de la Nación PGN para el 2026 se volvió a presentar desfinanciado, en \$26.3 billones, y se radicó un proyecto de Ley de Financiamiento por esa cantidad. La discusión sobre el PGN afronta, entonces, doble definición: i) aprobar el monto total, \$556.9 billones y completar las fuentes de financiamiento, o ii) solo aprobar el monto financiado, \$530.6 billones, y dejar el resto para una reforma tributaria.

Independientemente de que se discuta como Ley de Financiamiento, conexas al PGN y por las cuatro comisiones económicas, o como reforma tributaria, por fuera del PGN y solo en las comisiones terceras de Senado y Cámara, el presupuesto del 2026 requiere recursos adicionales, que solo pueden provenir de modificaciones tributarias y no más endeudamiento.

Este proyecto de Ley de Financiamiento, al estilo del que se presentó para el 2025, busca profundizar en los vacíos de la estructura tributaria colombiana, reducciones en el gasto tributario generado por deducciones y exenciones, unificar tributos y tarifas, gravar los ingresos de fuentes rentísticas y extraordinarias, avanzar en la transición energética, del consumo saludable y reducir desigualdades.

Las líneas rojas siguen vigentes: no se gravan los ingresos medios bajos ni la canasta familiar. La tarifa general del 19% en el impuesto de renta de personas naturales para ingresos individuales mensuales inferiores a \$7.05 millones, que cubre a más del 80% de las personas con ingresos en Colombia, queda inalterada. En Iva el conjunto de bienes incluidos en la canasta básica, fruiter, tubérculos, hortalizas, cárnicos, lácteos y alimentos no ultra procesados, arriendos, servicios públicos, transporte, salud y educación no se tocan.

Los \$26.3 billones para el 2026, 1.4% del PIB, se buscan combinando cuatro estrategias: i) reducir el gasto tributario, eliminando o reduciendo exenciones y deducciones, para alcanzar \$5.6 billones el primer año y volverlo estrategia permanente, para \$17.8 billones en el 2030, ii) ajustes tarifarios en renta, patrimonio, ganancias ocasionales y consumo, para \$4.5 billones ahora y \$6.9 billones en el 2030, iii) transición energética y consumo saludable, para \$9.8 billones que llegaran a \$12.9 billones en el 2030, y iv) mejoras administrativas de la

DIAN, para \$6.4 billones en corto plazo y solamente \$0.6 en adelante.

Desde la Misión Canadiense, con informe del 2021, mejor conocida como la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios de la OECD, quedó evidenciado el elevado impacto negativo por el excesivo uso de los beneficios tributarios, tanto en recaudo como en desigualdades horizontales y verticales, estimulando la evasión y la elusión fiscal. El diagnóstico era, a ese momento, del 8.7% del PIB, ascendió al 8.8% en 2022 y la reforma tributaria, Ley 2277 del 13 de diciembre/22, logró reducirla al 8.5% actual, distribuido en 5.6% en IVA, 1.6% en renta personas naturales y 1.3% en renta corporativa.

La estrategia más importante del proyecto de Ley de Financiamiento es reducir el gasto tributario en cuatro componentes del IVA y tres de renta, con efectos permanentes y proyectando ingresos mayores, hasta tres veces superiores, hacia adelante. El IVA a combustibles fósiles, aplicado gradualmente, a los juegos de azar en línea, vehículos híbridos y al turismo de no residentes elimina desigualdades entre los diferentes actores económicos, al tiempo que fomenta la transición energética. En renta, los ajustes ayudan a eliminar distorsiones e interpretaciones ambiguas, caso de las deducciones por personas dependientes, dejándolas en un solo contribuyente, homogeniza el recaudo por dividendos y armoniza los rendimientos financieros.

En orden de importancia, la segunda estrategia se dirige hacia el consumo saludable y disuasivo, con efectos en el sistema de salud pública, aunque también hay aspectos ambientales y de transición energética. El tema principal conduce a resolver antiguas discusiones que, por efecto lobby en el Congreso, no se han resuelto, en relación con bebidas, licores y tabaco; respecto a bebidas y licores se parte de reconocer el grado de alcohol que existe en cada una de las bebidas y dejar de considerarlas como alimento; respecto al tabaco se busca incluir a los vapeadores y cigarrillos electrónicos. En ambos casos, el objetivo es entregar recursos para la salud y disuadir su consumo, reduciendo la carga de mortalidad que traen.

La tercera estrategia, en orden de ingresos esperados, proviene de modificar tarifas en los

impuestos de renta, patrimonio, ganancias ocasionales y consumo. Conservando líneas rojas, el ajuste de tarifas se dirige hacia las personas naturales de medios y altos ingresos, las que tienen ganancias ocasionales de cualquier índole y los patrimonios elevados, en personas jurídicas propone incrementar sobretasas en carbón, igualándolas con el petróleo, y al sector financiero, en el consumo sugiere homogenizar con el IVA e ir hacia espectáculos y diversiones de gran formato, con tarifas superiores a los \$500.000 por evento. Detrás de esta estrategia se ubica la búsqueda de reducir la desigualdad, con las complicaciones inherentes.

Finalmente, la cuarta estrategia es de corto plazo y consiste en descongestionar a la DIAN, estrategia recurrente en las diferentes reformas tributarias con limitados resultados. Además de la factura electrónica, la capacidad de gestión con ampliación de planta y la modernización tecnológica en los sistemas de información, aspectos reiterados en la reforma del 2022, aquí se insiste en optimizar los procedimientos de fiscalización, control y cobro. El interés de la administración es el de fortalecer su papel fiscalizador, reducir tiempos, clarificar procedimientos y resolver las diferencias con los contribuyentes en la esfera administrativa, evitando que lleguen al terreno judicial, teniendo en cuenta la frustrada experiencia de los anteriores tres intentos por tramitar una Ley de Arbitraje por Litigios, en abierto conflicto con el Consejo de Estado.

Tres temas son sensibles en este proyecto de Ley: i) reducir las desigualdades, ii) fortalecer la transición energética, y iii) estimular el consumo saludable. Los tres corresponden al programa progresista y a una visión futurista de construcción de una sociedad mas justa, equitativa, sana y ambientalmente sostenible. Reducir la desigualdad es un propósito nacional y la estructura tributaria es un camino para lograrlo, tal y como sucede en la generalidad de los países OCDE, donde Colombia es la excepción. El combate a la desigualdad también se da facilitando el acceso a un mejor sistema de salud preventivo, desestimulando el consumo tóxico, favoreciendo las fuentes de agua y reduciendo la contaminación del subsuelo.

La DIAN ha fracasado en reducir las desigualdades, el coeficiente Gini es prácticamente el mismo, antes y después de impuestos, la Ley 2277/22 iba en la dirección correcta, las tarifas

subieron y herramientas para mejorar la fiscalización se asignaron, pero... la administración quedó en deuda, la modernización tecnológica fue solo una consigna y el híbrido de activos e ingresos entre personas naturales y jurídicas permaneció. La renta de origen corporativo sigue siendo la principal fuente de ingresos, aproximadamente el 80% del recaudo del impuesto de renta. Las sociedades, de todo tamaño, siguen llenas de activos improductivos cuyo beneficiario final es una persona natural, cuyos ingresos y gastos se mimetizan con las cuentas de la sociedad.

El proyecto de Ley eleva en un punto, llevándola al 29%, la tasa de tributación para personas naturales con ingresos hasta \$17 millones mensuales, y en 2 puntos los ingresos superiores, dejando la más alta en 41%, para ingresos individuales superiores a \$128.6 millones mensuales. Hace lo mismo con el impuesto al patrimonio, incrementándolo a partir de un neto de \$1.991.900.000, excluyendo la vivienda principal. Hasta ahí, bien, pero... queda la tarea de que la DIAN identifique y situé en el beneficiario final todos aquellos activos improductivos a nombre de personas jurídicas, así como no permita deducciones de gastos relacionados con esos bienes.

Eso no se hace con el “ridículo” formulario circulado por la DIAN en 2023 entre conjuntos residenciales, para identificar a quienes tenían mas del 5% de copropiedad. Los grandes conjuntos campestres residenciales en los que predomina la propiedad en personas jurídicas, localizados en Anapoima, Rionegro, Ricaurte, El Retiro, Mesa de Yeguas, Sur de Cali, Castillo Grande y otras áreas del país, con predios valorados comercialmente por encima de \$10.000 millones y catastralmente por el 10%, 15% o hasta el 20%, nunca tienen mas del 5% de la copropiedad, es el valor individual el que interesa, así como vehículos aéreos, fluviales y terrestres de uso familiar y otro tipo de activos. Esa tarea está pendiente de hacer y no da espera.

La transición energética es el segundo eje o tema sensible e incluye varios aspectos: i) el IVA de combustibles, como parte de la estrategia de reducción del gasto tributario y en la perspectiva de estimular la sustitución de gasolina y ACPM por una movilidad eléctrica, ii) el IVA a vehículos híbridos, en la perspectiva de desestimular el uso de combustibles fósiles y

resolviendo una ambigüedad de la Ley 2277, relacionada con el estímulo a la importación de estos carros en detrimento de los eléctricos, apoyándose en concepto DIAN 2024, que sugirió eliminar esa distorsión, iii) gravamen especial a la extracción de petróleo y carbón, que incluye recibir algo de la renta diferencial generada en el mayor precio internacional y ayudar a cubrir los costos ambientales y externalidades negativas, iv) mayor tarifa en el impuesto al carbono, y v) la exención de IVA y la creación de un bono como estímulo a la generación de energías no convencionales.

Fomentar el consumo saludable es el tercer eje de interés del proyecto de Ley, cubre las medidas de desestimulo al consumo de bebidas y licores, con algún grado de alcohol, los sustitutos al tabaco, y reducir la dependencia de gasolina y ACPM. El tema polémico será el dejar de considerar la cerveza como alimento y resaltar su contenido de alcohol, así solamente sea 4.5 o 6 grados y no los 11 del vino, igual es alcohol y origen de riñas en tiendas de barrio y hogares de diversos estratos, así como de accidentes de tránsito.

En manos del Congreso queda la definición del PGN y la conexas Ley de Financiamiento. Antes del 15 de septiembre las cuatro comisiones económicas deberán decidir sobre el “monto” del PGN, con la versión del gobierno por \$556.9 billones. La expectativa es llegar a un acuerdo entre Gobierno y Congreso y el pulso va en tres alternativas: i) aprobar el monto propuesto por el gobierno y someter a consideración la Ley de Financiamiento, con el fin de generar los recursos adicionales requeridos para financiar el presupuesto, ii) acordar un monto más bajo y realizar ajustes en la Ley de Financiamiento, para hacerla compatible con el menor faltante, y iii) aprobar un monto por el total financiado \$530.6 billones y trasladar la Ley de Financiamiento a un debate de Reforma Tributaria, solamente en las comisiones terceras de Senado y Cámara.

Ricardo Bonilla González, Ex ministro de Hacienda.

Foto tomada de: Agencia de Periodismo Investigativo