

Imprimir

La ley de financiamiento es un intento desesperado por buscar recursos en un momento en el que las finanzas públicas pasan por una situación difícil. Como la reforma anterior, presentada por Ricardo Bonilla, la nueva tampoco tendrá futuro en el Congreso.

Los temas relevantes son: i) La ley de financiamiento es una reforma tributaria. ii) La progresividad está llegando a un límite. iii) Es una reforma coja.

1. Es una reforma tributaria

No se puede afirmar, como lo ha dicho el ministro de Hacienda, que el proyecto de ley apenas sea un instrumento para cerrar la brecha del presupuesto del 2026. Es una verdadera reforma tributaria. Toca temas que son fundamentales, además de que es ambiciosa en sus pretensiones. Se aspira a obtener \$26,3 billones, que es un monto significativo. Según el gobierno, estos recursos serán el primer paso para recomponer "... la senda de la consolidación fiscal"[*].

El proyecto toca aspectos centrales de la tributación, así que no se puede considerar como una ley de financiamiento transitoria. Los tributos que se proponen tienen una vigencia permanente, que claramente supera el plazo de un año. No es una propuesta de financiación atada a los gastos e inversiones de un año. Mucho más allá de financiar el presupuesto del 2026, se están buscando los recursos necesarios que permitan ir cerrando la brecha fiscal en los próximos años.

Ingresos esperados de la reforma tributaria en el 2026. Miles de millones de pesos

Título I	5.589
IVA	1.344
Combustibles	2.614
Juegos azar	1.631

Título II	4.500
Personas naturales	923
Personas jurídicas	1.308
Patrimonio	2.269

Título III	9.847
Ambientales	617
Externos	640
Minero	869
Consumo	7.832
Bono fiscal FNCE	-306
Otros	195

Título IV	6.350
Eficiencia Dian	6.350

Total **26.286**

Fuente: Ministerio de Hacienda

El cuadro muestra los principales tributos, y los ingresos que se estiman de cada uno de ellos. El proyecto de ley retoma las conclusiones de la Comisión de Beneficios Tributarios[†] que critica las numerosas exenciones, descuentos y deducciones que existen en el país. El *gasto tributario* es el valor de estos menores ingresos. Es conveniente ir mejorando la contabilidad del gasto tributario para conocer el monto que está dejando de percibir el gobierno por los beneficios que otorga. La mayoría de estos beneficios se deciden sin una justificación clara. Los gastos tributarios que se deberían reducir tienen que ver, sobre todo, con el IVA y la renta de personas naturales.

En el 2023 el gasto tributario asociado al IVA fue de 5,6% del PIB. Este monto se piensa reducir en \$1,3 billones. Entre las medidas estaría el aumento de IVA a los vehículos híbridos, que ahora está en el 5% y podría llegar al 19%. También se aumentaría el IVA a los hoteles, a las ganancias ocasionales (30%). Igualmente se suprime la exención de IVA a las importaciones de valor inferior a US200.

Los mayores impuestos a los combustibles generarían \$2,6 b. El gobierno insiste en que el efecto sobre la inflación será muy bajo. Y, de manera equivocada, supone que este aumento no afecta a los más pobres.

Los juegos de azar, sobre todo los que se practican por internet, han aumentado sus ingresos de manera significativa. Los mayores impuestos al sector representarían \$1,6 b.

Se aumentan las tarifas del impuesto a la renta de personas naturales, y ello representaría \$0,9 b. Además, se amplía la base para empezar a cobrar el impuesto al patrimonio. El nivel más bajo pasaría de \$3,6 mil millones a \$2 mil millones. El recaudo por este concepto sería de \$2,2 b.

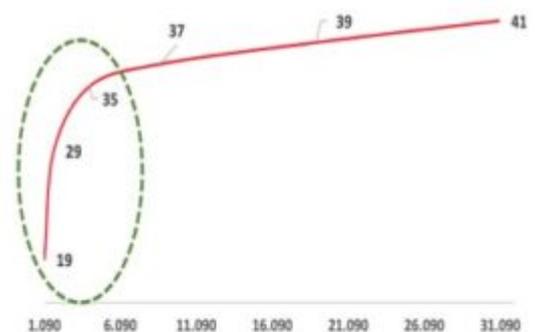
Las empresas extractivas tendrán mayores impuestos. También se incrementan los tributos para los cigarrillos, el licor, los vapedores.

Desde el punto de vista ambiental, lo más notable es el aumento del impuesto a las emisiones de carbono, que pasaría de \$27,3 mil por tonelada a \$40 mil. En el escenario internacional, este impuesto continúa siendo bajo. Se espera llegar a \$0,6 b.

Es notable el aumento del impuesto al consumo. La tarifa máxima se elevaría del 16% al 19%. Se incluyen las entradas a los eventos deportivos cuando el valor de la boleta supere los \$500 mil.

2. La progresividad está llegando a su límite

La progresividad es un reto que se propuso la administración Petro desde el comienzo. El primer paso en esta dirección fue la reforma tributaria de Ocampo. Se aprobó una tarifa a la renta que aumenta con el nivel de ingreso. Este proyecto de ley mantiene el mismo principio y, además, incrementa el número de contribuyentes que tienen que tributar sobre el patrimonio.



Ing. mensual	%
4.523.409	19
7.054.858	29
17.014.658	35
35.979.778	37
78.723.919	39
128.647.417	41

El eje horizontal tiene los valores del ingreso anual en I UVT. El cuadro de la izquierda traduce las UVT a ingresos mensuales: La UVT es equivalente a \$49.779

Fuente: Cálculos propios a partir del Ministerio de Hacienda.

Sin duda, estas decisiones mejoran la progresividad. Pero esta dinámica tiene un límite porque la tarifa no aumenta de manera exponencial, que sería lo ideal.

Tal y como se observa en la gráfica, la tarifa que comienza en el 19% se estanca en el 41%. El pago comienza con \$4,5 millones mes. La tarifa más alta la pagan quienes ganan más de \$126,6 millones mensuales. A partir de este punto, cualquier nivel de ingreso paga el 41%. En otras palabras, la progresividad es *débil*, porque la tarifa no continúa aumentando. Esta dinámica es muy diferente a la de una progresividad *fuerte*, que se presentaría cuando la tarifa aumenta de manera exponencial.

El círculo verde de la gráfica muestra que la pendiente se acelera en el rango de clase media. Entre los \$4,5 y los \$17 millones mensuales, la tarifa crece de forma rápida y después reduce el ritmo de crecimiento. Ello significa que la progresividad del impuesto se presenta, sobre todo, en este tramo del ingreso. Los súper súper súper ricos, cualquiera que sea su ingreso, tienen una tarifa del 41%. En condiciones ideales este porcentaje debería continuar aumentando.

A pesar de los esfuerzos que han hecho por reducir la desigualdad, los resultados continúan siendo muy frágiles. Para reducir la concentración del ingreso no es suficiente la tributación a las personas naturales y a las empresas. Por esta razón en el plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida* se muestra la necesidad de examinar diversas mediciones de la equidad. Se trata de cinco Gini. El primero es el del ingreso de los hogares. En el 2024 fue 0,551. El segundo es el Gini de la riqueza, que podría estar alrededor de 0,7. La tercera medición es el Gini de tierras. De acuerdo con el último censo agropecuario, el de 2014, este Gini es 0,92. La cuarta medición es la concentración bursátil. Esta Gini puede estar alrededor del 0,9. Y el quinto Gini es el inmobiliario. Actualmente no se tiene un cálculo de este nivel de concentración.

3. Es una reforma coja

El país está en mora de discutir una reforma tributaria integral, que examine de manera

conjunta los impuestos que recibe la Nación, junto con el de los gobiernos locales. La situación fiscal de los departamentos es lamentable. En palabras de Gómez:

“... la figura misma de los departamentos nació muerta y ha seguido muerta hasta hoy en día. Bajo la fórmula gaseosa de ‘centralización política y descentralización administrativa’, estas instancias del gobierno han vivido como almas en pena buscando algo qué hacer y algo de qué vivir” [**].

El proyecto del gobierno continúa con la tradición de centrar toda la atención en el nivel nacional, dejando por fuera a los municipios y departamentos.

[*] MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO., 2025. *Proyecto de Ley. Por Medio de la Cual Se Expiden Normas para el Financiamiento del Presupuesto General de la Nación Orientadas al Restablecimiento del Equilibrio de las Finanzas Públicas, la Sostenibilidad Fiscal, y Se Dictan otras Disposiciones*, Ministerio de Hacienda, Bogotá

[†] COMISION DE EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS, CBT., 2021. *Informe Final*, Ocede, Dian, Bogotá.

[‡] La primera deriva de la tarifa con respecto al ingreso es positiva y la segunda es negativa.

[§] En este caso la primera y la segunda derivada son positivas.

[**] GOMEZ Hernando., 2022. *La Verdadera Historia de Colombia*, Fundación Razón Pública, Rey Naranjo Editores, Bogotá, p. 267.

Jorge Iván González

Foto tomada de: Cambio Colombia