



# Reforma Tributaria Para la **Igualdad** y la **Justicia Social**

**José Antonio Ocampo**

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Agosto de 2022

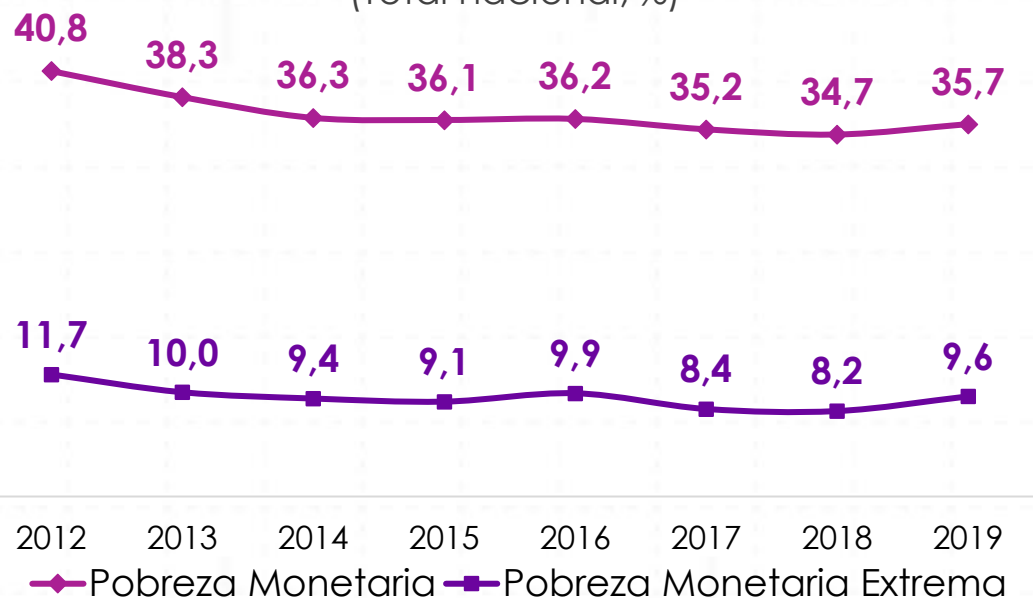
# Propósito de la reforma



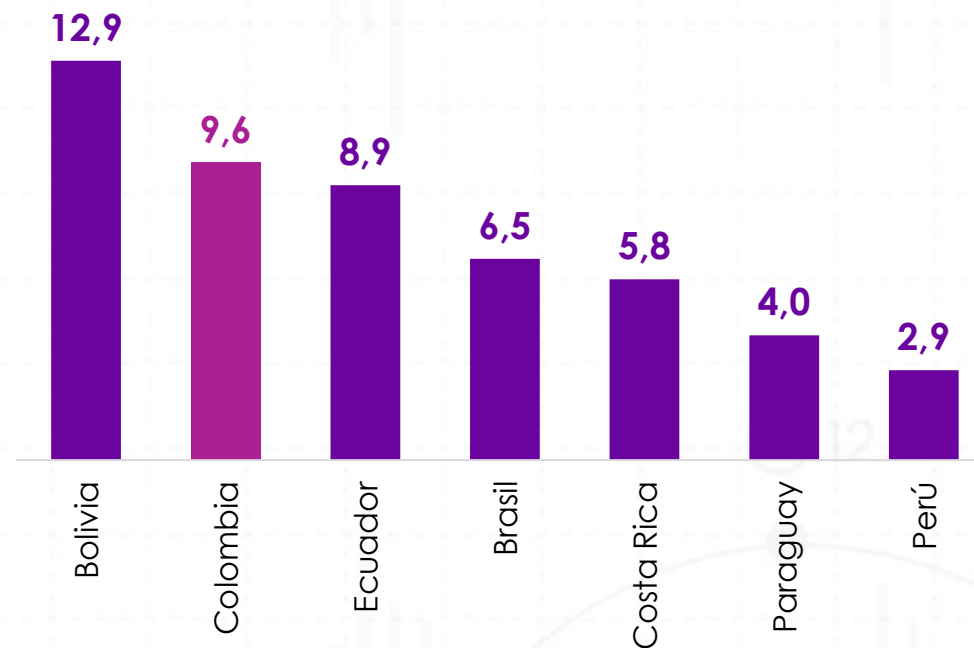
- Adoptar una reforma tributaria que contribuya a la **equidad, progresividad y eficiencia** del sistema impositivo
- Implementación de medidas dirigidas a
  - **Fortalecer la tributación** de los sujetos con mayor capacidad contributiva
  - **Robustecer los ingresos** del Estado
  - **Reforzar la lucha contra la evasión**, el abuso y la elusión
  - **Promover** el mejoramiento de la **salud pública** y el **medio ambiente**
- La reforma permite:
  - Apoyar el gasto social en la **lucha por la igualdad y la justicia social**
  - Consolidar el **ajuste fiscal**

# La pobreza es uno de los principales problemas estructurales del país, que se traduce en hambre y falta de acceso a bienes y servicios de primera necesidad. Los indicadores de Colombia están entre los más altos de la región

### Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema (Total nacional, %)



### Pobreza monetaria extrema (2019, %)

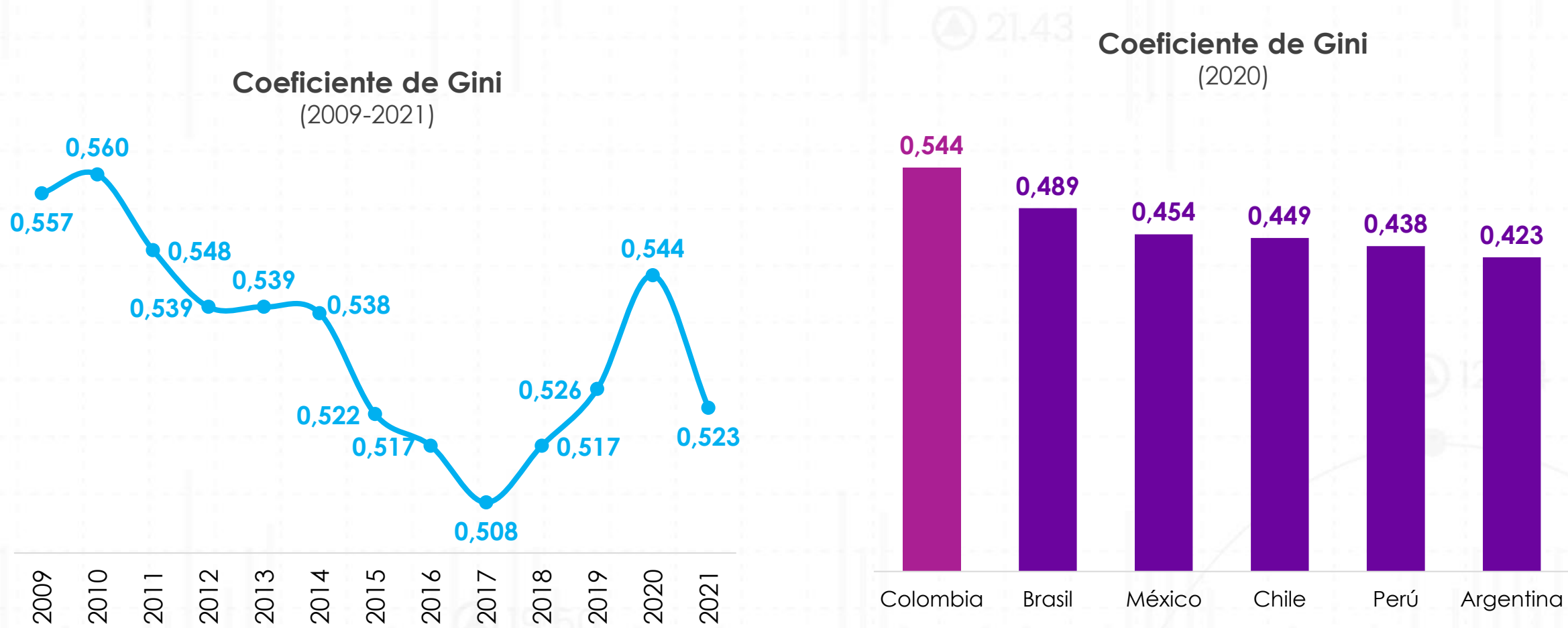


En la última década, en promedio, una de cada diez personas en el país no pudo acceder a un mínimo de alimentación adecuada, problema que se agravaría con el reciente aumento en el precio de los alimentos.

Fuente: DANE y CEPAL.

Nota: La línea de pobreza monetaria extrema mide el costo de una canasta básica de alimentos que garantice 2.100 calorías diarias. Si los ingresos mensuales de una persona se encuentran por debajo de esta línea, se considera en condición de pobreza extrema. Por su parte, la línea de pobreza monetaria no solo tiene en cuenta la canasta básica de alimentos, sino que también incluye el costo de otros bienes y servicios de primera necesidad. Si los ingresos mensuales de una persona están por debajo de dicha línea, la persona se considera pobre.

# La alta y persistente desigualdad del país, que además supera la de pares regionales, impide que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo y mejoras significativas en el bienestar de la población

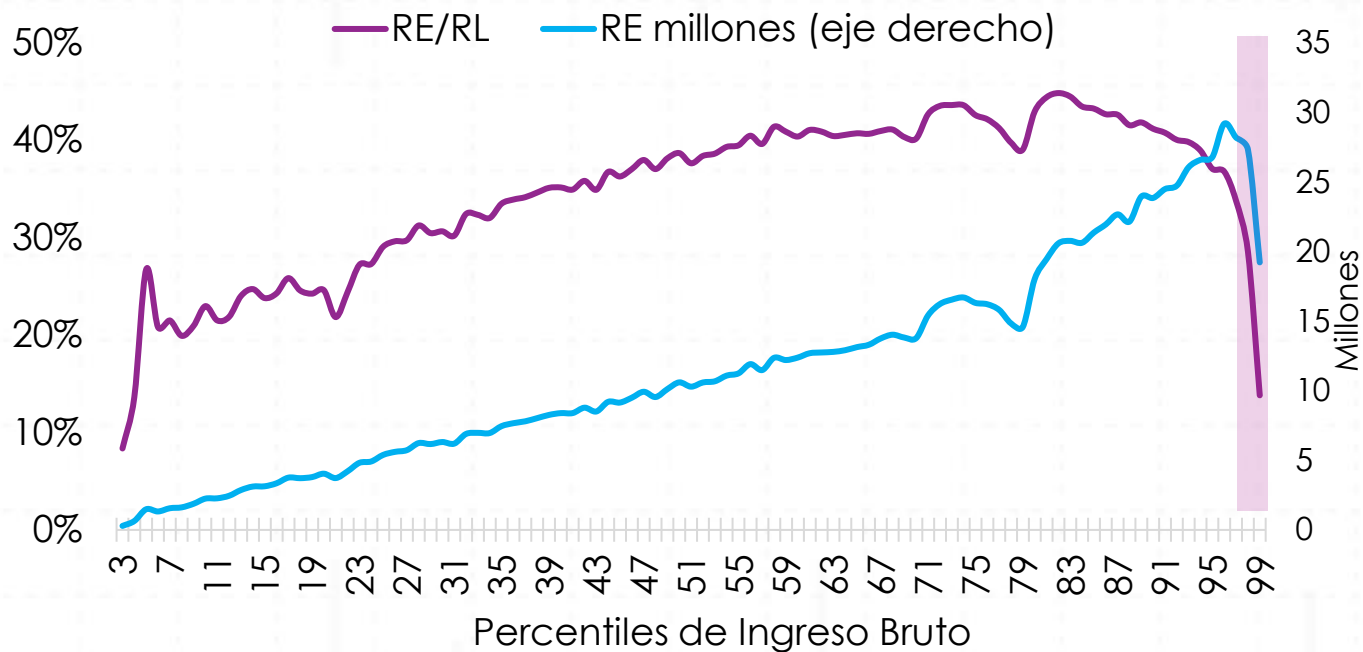


**Fuente:** DANE y Banco Mundial. Cálculos MHCP-DGPM.

Nota: El Coeficiente de Gini es un indicador comúnmente utilizado para medir la desigualdad de ingresos que toma valores entre 0 y 1, reflejando una mayor desigualdad a medida que este valor se acerca a 1.

# El sistema tributario colombiano opera en contravía del principio de equidad vertical, considerando que beneficia a los contribuyentes con mayores ingresos

Renta exenta/renta líquida (RE/RL)\* y renta exenta (RE) promedio por percentil de ingreso bruto de las personas naturales (% , millones)



La RE disminuye en los percentiles más altos de ingreso por la mayor participación de los ingresos no laborales y de capital dentro del total de ingresos, que por su naturaleza, son sujetos de menos rentas exentas y deducciones frente a los ingresos laborales

\*Renta exenta: ingresos fiscales que se gravan con tarifa de 0%

Renta líquida: renta que se determina deduciendo de la renta bruta los gastos asociados a su generación. Corresponde a la cédula general

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP con base en información de declaraciones de renta agregadas AG 2020 – DIAN.

- ✓ A medida que el ingreso del contribuyente aumenta, se incrementa su ingreso disponible y **su capacidad para realizar planeación tributaria.**
- ✓ Esto **facilita el uso de rentas exentas y deducciones vigentes** en el estatuto tributario para disminuir su impuesto a cargo.
- ✓ El diseño **es doblemente regresivo, al permitir mayores rentas exentas** a los contribuyentes que reciben ingresos más altos.



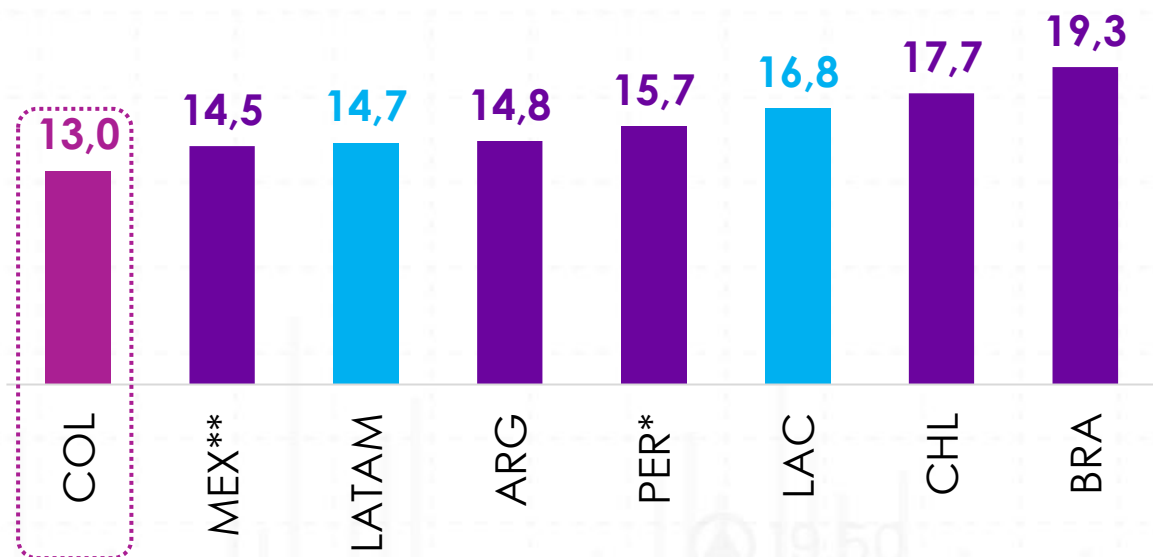
Esto reduce la capacidad de recaudo de la Nación, **así como la progresividad del sistema tributario**



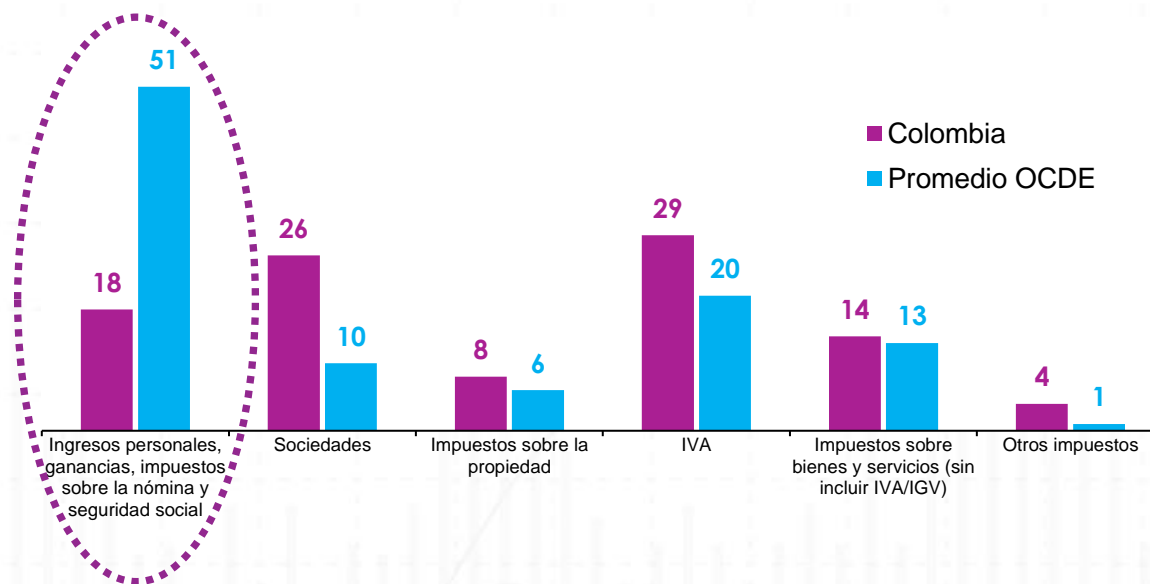
# Colombia no recauda los ingresos tributarios suficientes, lo que impide llevar a cabo un mayor gasto social para suplir las demandas de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad

- Los ingresos tributarios de Colombia son menores que el promedio de América Latina.
- A diferencia de países pares y de la OCDE, la composición del recaudo tributario en Colombia **recae, principalmente, sobre el IVA y el Impuesto de Renta a Personas Jurídicas.**

Ingresos tributarios del Gobierno central\*, 2020  
(% del PIB)



Participación de cada grupo de impuestos frente a los ingresos tributarios totales 2018



\* Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Gobierno General.

\*\* Los ingresos tributarios corresponden al nivel de Sector Público Federal.

Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. 2022.

Fuente: OCDE, Global Tax Revenue Database.

La reforma fiscal propuesta se construye sobre los siguientes principios constitucionales:

Progresividad



Equidad



Eficiencia



Y tiene como propósito contribuir a **reducir la deuda social histórica** que tiene el Estado colombiano con sus habitantes a través del **aumento de los ingresos tributarios** para:

1

Erradicar el hambre

2

Reducir la pobreza

3

Desmontar los tratamientos tributarios preferenciales que benefician a los más pudientes



## Las medidas contenidas en la reforma fiscal le apuntan a:

1

Reducir los beneficios tributarios para los segmentos de mayores ingresos y redistribuir en favor de los más vulnerables


2

Contribuir a la **suficiencia** de fuentes para gasto social a través de una **asignación más eficiente** de los recursos, priorizando los pilares de **educación, salud y protección del medio ambiente**

3


**Ampliar las fuentes de recursos** mientras se mitigan externalidades negativas en salud y medio ambiente





---

**Reducción de beneficios tributarios para los  
segmentos de mayores ingresos y  
redistribución de rentas hacia las familias  
colombianas más vulnerables**



# Aplicación de una única tabla de tarifas marginales a todos los tipos de ingreso, en aras de contribuir a la simplicidad y la equidad

1

Se suman todas las **rentas líquidas gravables** y se aplica una **única tabla de tarifas marginales**

2

Los **beneficios tributarios** siguen operando, pero se limitan

3

No se modifica el **umbral** de ingresos a partir del cual se tributa

# Limitar las rentas exentas que benefician principalmente a los más pudientes

## Tipo de ingreso

Laboral,  
capital, no  
laboral



## Propuesta

Las personas que ganan **10 millones mensuales o menos no pagarán más**. El ingreso adicional provendrá del 2,4% de las personas con mayores ingresos.

**Incorporación de topes de costos indicativos y no vinculantes** para evitar, a través de fiscalización, el uso excesivo de beneficios tributarios



## Rentas exentas y deducciones

Reducción de topes nominales\* de las Rentas Exentas y Deducciones

	Límites en millones	
	Actual	Reforma
Renta automática exenta	120m	50m
Deducciones	210m	33m

## Pensiones



**Ningún pensionado que gane 10 millones o menos -solo por ese concepto- va a pagar.**

- Solo el **0,2%** de los pensionados contribuirían al mayor recaudo de este impuesto

## Reducción de la renta exenta

500,0m

75m

- El tope nominal es consistente con que cualquier persona que tiene ingresos superiores a 10 millones mensuales no pueda tener una renta exenta mayor que la persona ubicada en este nivel.
- Las estimaciones se hacen a precios de 2023.



Fortalece la gestión de la administración tributaria

# Aumento de tarifa efectiva de dividendos y ganancias ocasionales para los más pudientes; establecimiento del impuesto al patrimonio

Tipo de ingreso y tratamiento de la riqueza

Propuesta

Rentas exentas y deducciones

**Dividendos**



Cambia la tarifa de 10% por las tarifas marginales de la tabla general

Se amplía el tramo con tarifa de 0% de 12m a 45m

**Ganancias ocasionales**



Cambian las tarifas de 10% (para herencias, donaciones y enajenación de activos) y rifas y loterías (20%) por las tarifas marginales de la tabla general

Eliminación de exenciones injustificadas y modificación de otras para aumentar el recaudo por parte de los más pudientes

**Patrimonio**



Establecimiento de impuesto permanente al patrimonio, con un esquema de tarifas marginales en función del valor del patrimonio. Se cobra a partir de patrimonios de 3mm de COP.

Modificar la valoración de los acciones de costo histórico a valor intrínseco (activos menos pasivos).

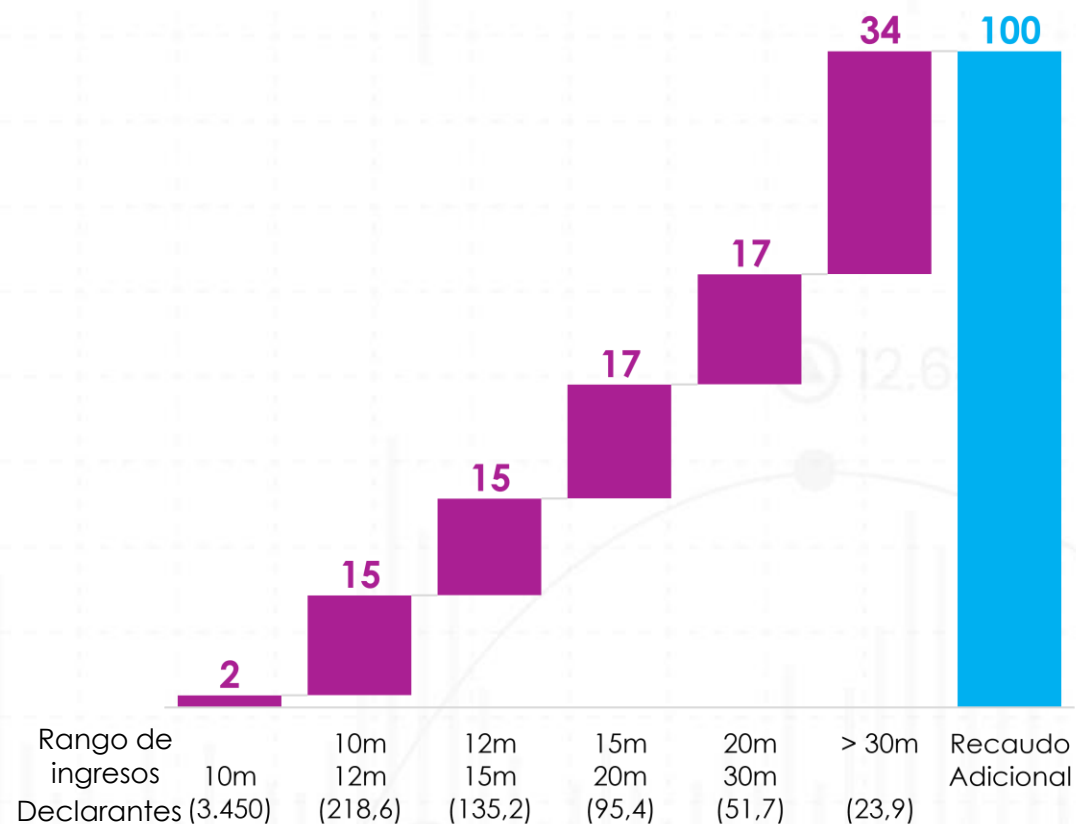
Se propone renta exenta de 500m para proteger la vivienda de habitación

# Esta reforma incrementa progresivamente la tarifa efectiva de tributación a partir del umbral de ingreso de 10M, donde la mayor proporción del incremento en el recaudo lo concentra el segmento de mayores ingresos

## Impuesto a cargo mensual y Tarifa Efectiva de Tributación (TET) sobre Ingreso Bruto\* (IB) del IRPN actual vs reforma

IB* mensual (millones)	Impuesto a Cargo IRPN mensual (millones)			TET sobre IB* (%)		
	Actual	Reforma	Diferencia	Actual	Reforma	Diferencia (pp)
\$ 1,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 3,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 5,0	\$ 0,0	\$ 0,0	\$ 0,0	0,0%	0,0%	0,0
\$ 11,0	\$ 0,5	\$ 0,7	\$ 0,2	4,6%	6,4%	1,8
\$ 15,0	\$ 1,2	\$ 1,4	\$ 0,3	7,8%	9,7%	1,8
\$ 20,0	\$ 1,9	\$ 2,5	\$ 0,6	9,7%	12,5%	2,8
\$ 25,0	\$ 2,9	\$ 3,8	\$ 0,8	12,0%	15,4%	3,4
\$ 45,0	\$ 6,9	\$ 9,9	\$ 3,1	15,2%	22,0%	6,8
\$ 140,0	\$ 22,7	\$ 35,5	\$ 12,8	16,4%	25,7%	9,3

## Aporte en el recaudo adicional de personas naturales por rango de ingresos \* (%)



\*Definición que no considera dentro del ingreso bruto el costo incurrido para la generación de la renta, como en el caso de capital, honorarios, rentas no laborales y ganancias ocasionales.

Fuente: DGPM-MHCP con información de declaraciones de renta agregadas AG 2020-DIAN.



La reforma contribuye a la **suficiencia** de  
fuentes para gasto social vía **asignación**  
**eficiente** de recursos



# Reducir los beneficios asimétricos e imponer un tope máximo a la tarifa de beneficios tributarios para las empresas promueve la equidad horizontal y simplicidad del sistema tributario

1

Eliminar algunos beneficios tributarios que son considerados asimétricos sectoriales y/o regionales, con el fin **disminuir considerablemente la inequidad horizontal** que se presenta entre sectores productivos.



2

Imponer un tope de 3pp sobre la renta líquida ordinaria a los **beneficios tributarios que se mantengan** (renta exenta, deducciones, descuentos, ingresos no constitutivos de renta), con el fin de evitar el abuso de estas detracciones por parte de personas jurídicas.



Estas medidas se alinean con la **priorización de algunos estímulos focalizados** en sectores estratégicos de acuerdo con el plan de Gobierno, como por ejemplo **la educación, la salud y la protección del medio ambiente**.

3

Se propone **mantener de forma permanente la sobretasa de 3 puntos porcentuales** sobre el impuesto de renta de las actividades financieras



4

Eliminación de los tratamientos tributarios preferenciales para los precios de los combustibles en **Zonas de Frontera**





# Las rentas del subsuelo del Estado, que se derivan de la explotación de un activo público, deben ser vistas como un mecanismo de redistribución dirigido hacia los más vulnerables

Estas medidas permitirían:

- i. **Corregir externalidades negativas** sobre el medio ambiente.
- ii. Contribuir con la **transición energética y la transformación productiva**
- iii. **Las regalías no corresponden a un gasto** asociado a la explotación de los recursos naturales, **sino a la contraprestación por el uso de un activo del Estado.**
- iv. Las empresas del sector compensarían el uso de los recursos naturales no renovables del **subsuelo colombiano que pertenecen al Estado.**
- v. **Redistribución de los impactos** derivados de la coyuntura internacional.

1

Las regalías no serán deducibles de la depuración del impuesto de renta



2

Impuesto de 10% a las exportaciones extraordinarias

(sobre la proporción del valor de las exportaciones derivada de un precio internacional superior al umbral)\*



Tasa efectiva del impuesto a las exportaciones, con precios a hoy\*\*

Petróleo	4,6%
Carbón	7,6%
Oro	7,8%

\*El precio umbral quedará explícito en el Proyecto de Ley.

\*\*Precio spot del 8 de agosto de 2022.

# Otras medidas de carácter tributario incluidas en la reforma

1

Requisito de Plan de internacionalización para empresas beneficiarias de la tarifa de renta del 20% en **Zonas Francas**



2

Convertir el descuento de 50% del pago del **ICA** aplicable al impuesto de renta a una **deducción**



3

**Revisión de tarifa de ganancias ocasionales de empresas a 30%**, en consistencia con la tarifa aplicada en personas naturales



4

**Eliminación de los días sin IVA**



5

Se propone que la **exclusión del IVA** para algunos bienes importados cuyo valor no exceda los 200 USD\* **se determine con base en el país de origen** donde se producen las mercancías





La reforma permite **ampliar las fuentes de recaudo** mientras se mitigan **externalidades negativas en salud y medio ambiente**

---



# Propuesta de impuesto a las bebidas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados



## Bebidas ultraprocesadas azucaradas

**1** **Bebidas gravadas:** gaseosas y refrescos

**2** **Tarifa:** Las bebidas azucaradas se gravarían en función del **contenido de azúcar** en gramos por cada 100 mililitros de bebida.

Consistente con el diseño vigente, por ejemplo, en Reino Unido, Francia y España.



## Productos comestibles ultraprocesados

**1** **Alimentos gravados:** por ejemplo, embutidos y golosinas

**2** **Tarifa:** se propone una tarifa del 10% (ad-valorem)

# Propuesta de impuesto a plásticos de un solo uso e impuesto al carbono



## Impuesto a los plásticos de un solo uso

**1** Se grava la venta e importación de los productos plásticos utilizados para envasar, embalar o empaquetar bienes por única vez.

**2** **Tarifa:** 0,00005 UVT por cada (1) gramo del envase, embalaje o empaque. Lo cual equivale a **\$1,9 pesos por gramo.**



## Ampliación de base gravable de impuesto al carbono

**1** **Propuesta:** Incluir carbón térmico y mineral a la base gravable del impuesto al carbono (se excluye el de coquería).

**2** **Tarifa:** La tarifa se incrementaría gradualmente

2023 y 2024	0%
2025	25% del valor de la tarifa plena
2026	50% del valor de la tarifa plena
2027	75% del valor de la tarifa plena
2028 en adelante	Tarifa plena

# Fortalecimiento del Régimen Simple de Tributación (RST)

Se propone recalibrar tarifas máximas de los grupos 2, 3 y 4 y **crear grupo 5** para servicios de educación y salud en el Régimen Simple de Tributación. **La tarifa máxima es equivalente al promedio ponderado de la tarifa de equilibrio para cada grupo.**

## Tarifas del RST que permiten equilibrio con régimen ordinario por sector (%)

Igual o superior (\$millones)	Inferior (\$millones)	Grupo 2 - Tarifa		Grupo 3 - Tarifa		Grupo 4 - Tarifa	
		Actual	Propuesta	Actual	Propuesta	Actual	Propuesta
0	250	1,80%	1,80%	5,9%	5,90%	3,4%	3,40%
250	625	2,2%	2,2%	7,30%	7,30%	3,80%	3,80%
625	1.250	3,9%	3,9%	<b>12,00%</b>	<b>7,80%</b>	<b>5,50%</b>	<b>4,40%</b>
1.250	4.167	<b>5,40%</b>	<b>5,00%</b>	<b>14,50%</b>	<b>8,30%</b>	<b>7,00%</b>	<b>5,00%</b>

## Grupo 5. Educación y actividades de atención de la salud humana y de asistencia social

Ingresos brutos anuales		
Igual o superior (\$millones)	Inferior (\$millones)	Tarifa Simple Propuesta
0	250	4,1%
250	625	5,5%
625	1.250	6,0%
1.250	4.167	6,5%

# Propuesta de medidas que le permitirán a la DIAN reducir la evasión y la elusión fiscal en aras de lograr financiar un mayor gasto social

- 1 Mejorar la progresividad del sistema tributario mediante la **articulación de reglas claras para empresas de economía digital** con presencia económica significativa en el país
- 2 **Los pagos en especie no son deducibles o imputables** a ningún título en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios
- 3 Herramienta con la **indicación de costos y gastos deducibles** y la concurrente obligación formal de informar del contribuyente cuando estos sean superados
- 4 Establecimiento de criterios en la determinación de la **Sede Efectiva de Administración (SEA)**, de forma que la SEA corresponda al lugar donde se realicen actividades de administración diarias de la entidad, para así evitar que se mueva la residencia fiscal de la misma.





# **Efectos fiscales de la Reforma Tributaria**

---





La reforma tributaria lograría fuentes adicionales por **\$25 billones** de pesos en el 2023 (1,72 % del PIB). En 2026 llegaremos a **\$50 billones** de pesos anuales, gracias a la reducción de la evasión.

Resumen Propuesta de Reforma Fiscal*			
Categoría	\$ mm de 2023	% del PIB de 2023	Promedio 2024-2033 % del PIB
Renta y patrimonio de Personas Naturales	8.121	0,56	0,59
Renta Personas Jurídicas	5.110	0,35	0,59
Recursos del uso del subsuelo del Estado	7.022	0,48	0,33
Saludables y Ambientales	2.549	0,18	0,20
Otras medidas**	2.198	0,15	-0,33
<b>Total</b>	<b>25.000</b>	<b>1,72</b>	<b>1,38</b>

\*Dentro de estas medidas se excluye del recaudo total el recaudo adicional derivado de la limitación de la deducibilidad de regalías, dado que este recaudo se verá reflejado en el recaudo de IRPJ en 2024.

\*\*Dentro de otras medidas se incluye la eliminación de los días sin IVA, impuesto a las importaciones de origen, Zonas de Frontera, Zonas Francas, el tope de 3% a los beneficios tributarios, y la modificación de rentas exentas de ganancias ocasionales.



# Impactos sociales de la reforma

---

▲ 17.03

▲ 07.75

▲ 21.43

▲ 12.64

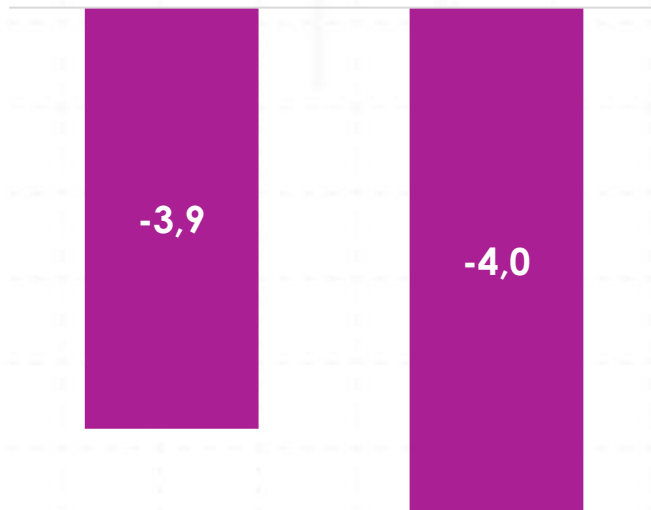
▲ 19.50

▲ 27.07

# La reforma tributaria contribuirá a saldar la deuda social histórica del Estado

## Reducción en la incidencia de la pobreza y pobreza extrema (pp)

(pp)



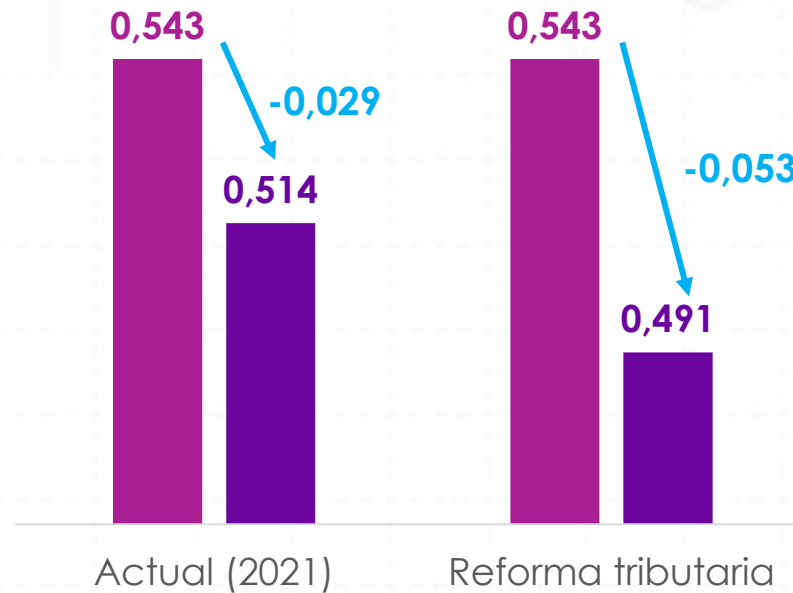
Pobreza

Pobreza Extrema

Fuente: Elaboración MHCP-DGPM.

- ✓ Reducción en **3,9pp** en la pobreza monetaria.
- ✓ Reducción en **4,0pp** en la pobreza extrema.

## Cambio en el Coeficiente de Gini

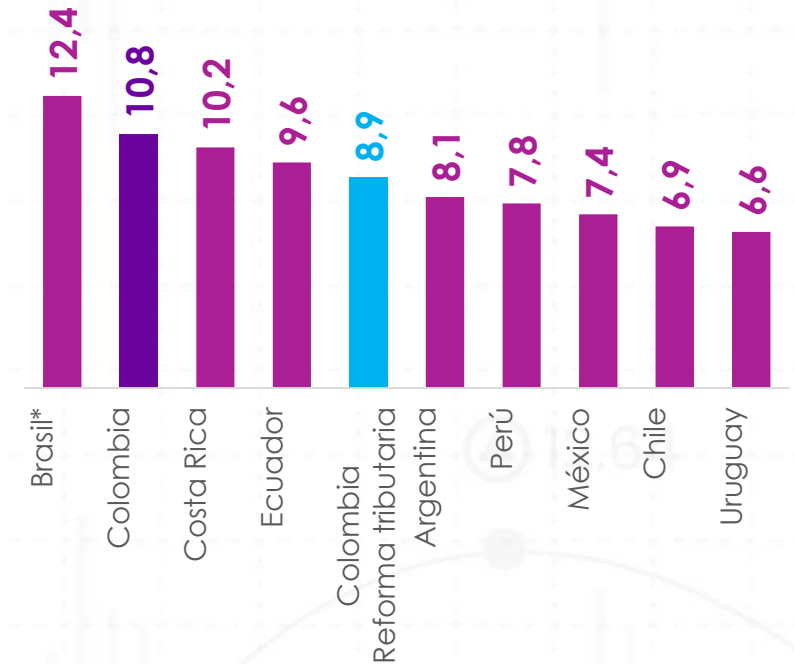


■ Antes de impuestos y transferencias  
■ Después de impuestos y transferencias

Fuente: Elaboración MHCP-DGPM.

- ✓ **El nuevo esquema tributario sería más progresivo que el actual.**
- ✓ Esto se reflejaría en una reducción del Gini que casi duplica lo observado actualmente.

## Ratio de percentiles de ingresos (p90/p10) (Comparación Internacional)



\*El dato de Brasil corresponde a 2019.

Fuente: Banco Mundial (2020). Cálculos MHCP-DGPM.

- ✓ Disminución de la brecha de ingreso entre el 10% más pudiente y el 10% más vulnerable.

# Principales mensajes

- La reforma tributaria propuesta se construye sobre los principios **constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad**, y tiene como propósito **saldar parte de la deuda social histórica del Estado con la población colombiana**.
- **Los principales ejes tributarios son:**
  - ✓ **Reducción de exenciones** que han beneficiado a las personas de mayores ingresos, que serían redistribuidas hacia la población vulnerable
  - ✓ **Mejoras en la eficiencia de la asignación de recursos**, priorizando estímulos focalizados a sectores estratégicos de acuerdo con el plan del Gobierno
  - ✓ Ampliación de fuentes de recaudo a través de medidas para mitigar **externalidades ambientales y de salud**
  - ✓ Medidas para combatir la **evasión y elusión de impuestos**
- El recaudo alcanzaría los **\$25 billones de pesos (1,72% del PIB) en 2023**. A 2026 se generarán paulatinamente ingresos por **\$50 billones de pesos**, vía reducción en la evasión.



# Reforma Tributaria Para la **Igualdad** y la **Justicia Social**

**José Antonio Ocampo**

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Agosto de 2022

