

## Análisis preliminar de la ley de financiamiento

Luis Fernando Mejía

Fedesarrollo

**El gobierno nacional plantea una reforma tributaria de menor alcance que el anunciado inicialmente.** Con la radicación del proyecto de ley, el gobierno contaría con un espacio adicional de gasto de \$11,8 billones en 2025, de los cuales \$5 billones provendrían del espacio de gasto generado por la anticipación del cumplimiento paramétrico de la regla fiscal. Además, se proyecta recaudar \$1,6 billones adicionales mediante la gestión de la Dian, por lo que los ingresos derivados de nuevos impuestos ascenderían a \$4,9 billones en 2025, \$7 billones menos que lo planteado originalmente.

**En términos del tamaño de la economía, esta reforma recaudaría el 0,3% del PIB en 2025, el 0,1% del PIB en 2026, y sería prácticamente neutra a partir de 2027.** Esto resulta positivo, ya que implica que el gobierno reconoce implícitamente que no hay margen para aumentar sustancialmente la carga tributaria en una economía que apenas está comenzando su fase de recuperación y crece a un ritmo del 1,5%.

**El gobierno propone introducir un nuevo régimen de tributación para las empresas, con tasas marginales del 27%, 30% y 33%, frente al 35% vigente en la actualidad.** Esta medida reduce la tarifa de renta para las empresas, hoy la cuarta más alta a nivel mundial, y lo hace en una mayor proporción para empresas pequeñas, aquellas con una renta líquida gravable inferior a \$300 millones anuales, lo cual consideramos positivo. Así, se revertirían en parte los efectos de las reformas de 2021 y 2022, que incrementaron sustancialmente el costo de uso de capital y tuvieron efectos adversos sobre la inversión, tal como lo advertimos desde Fedesarrollo. Además, el diseño del impuesto, con tasas marginales, elimina los problemas de esquemas diferenciales como el del régimen simple, que incentivan a las empresas a operar en pequeña escala para evitar un aumento en su carga tributaria.

**La reforma también plantea la eliminación del régimen simple de tributación.** En la exposición de motivos, el gobierno indica que el 65% de los contribuyentes en el régimen simple en 2023 y 2024 migraron del sistema ordinario, lo que genera dudas sobre su efectividad como instrumento de formalización y pone de presente el arbitraje fiscal, donde las personas reducen significativamente su carga tributaria al optar por el régimen simple frente al ordinario. Desde Fedesarrollo hemos alertado en múltiples ocasiones sobre la inconveniencia de haber incluido a los independientes de servicios profesionales con altos ingresos como elegibles en el régimen simple.<sup>1</sup> Con la introducción de un régimen de tributación a las empresas con tarifas marginales que inician en el 27%, consideramos positiva la eliminación del régimen simple de tributación.

**En cuanto a la tributación a las personas, la reforma propone incrementar la tarifa marginal del para el tramo de ingresos más alto del 39% al 41%.** El umbral más alto corresponde a personas con una renta líquida gravable mensual superior a \$121 millones, lo que afectaría únicamente al 1% de la población ocupada con más altos ingresos, profundizando la progresividad de la tributación a las personas.

**La reforma también reduce el umbral para ser sujeto del impuesto al patrimonio y aumenta la tarifa marginal para el tramo más alto del 1,5% al 2,0%.** El umbral actual se reduce de \$3.389 millones a \$1.883 millones de patrimonio líquido neto de deudas. Eso significa, por ejemplo, que una persona con un patrimonio líquido neto de \$2.000 millones, que antes no pagaba impuesto al patrimonio, ahora pagaría un impuesto de \$587.000. Mientras que una persona con un patrimonio líquido neto de \$4.000 millones que antes pagaba un impuesto de \$3 millones, ahora pagaría \$14 millones. Si bien existen argumentos a favor

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Mejía (2002), “Tasas efectivas de tributación del gabinete ministerial”, Fedesarrollo.

de profundizar la progresividad del impuesto al patrimonio, la experiencia internacional muestra que las personas de altos ingresos suelen recurrir a estrategias para disminuir su patrimonio líquido, como el endeudamiento. En la práctica, los impuestos a la riqueza generan distorsiones en las decisiones de ahorro que no compensan el limitado recaudo que generan, lo que se refleja en el hecho de que actualmente solo cuatro países, además de Colombia, mantienen este tipo de impuesto.

**La fuente de recaudo más significativa, cerca de \$2 billones anuales, proviene de la introducción del IVA para los juegos de suerte y azar digitales.** Esta medida corrige una importante asimetría entre los juegos de suerte y azar físicos, que ya están gravados con IVA, y los digitales, que hasta ahora han estado excluidos. Dado que los juegos de suerte y azar no forman parte de la canasta básica, la aplicación del IVA en esta categoría no tendría un impacto inflacionario directo, pero sí generaría una fuente importante de recursos. Por lo tanto, compartimos la necesidad de introducir este cambio en el tratamiento tributario de los juegos de suerte y azar digitales.

**El proyecto también incluye una serie de beneficios tributarios enfocados en la agenda de transición energética y desarrollo sostenible, con un costo estimado de \$300.000 millones anuales.** Entre las medidas, se incluyen exenciones fiscales para proyectos de generación de energía a partir de fuentes renovables no convencionales, así como la exclusión del IVA para los servicios hoteleros en municipios de menos de 200.000 habitantes. Aunque estas medidas están alineadas con la agenda de transición energética y desarrollo sostenible, representan un retroceso en el esfuerzo por eliminar la gran cantidad de exenciones y beneficios existentes en el estatuto tributario.

**El gobierno propone triplicar la tarifa del impuesto al carbono e incluir al carbón dentro de la base gravable del impuesto.** Asimismo, se plantea un cambio sustancial en la destinación de los ingresos de este impuesto. Actualmente, el 80% de los recursos son transferidos al Fondo Nacional Ambiental, y el 20% se destina al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. Con la reforma, el 66% de los ingresos pasarían a formar parte de la unidad de caja del gobierno, manteniendo el 34% restante para los usos actuales. Según el gobierno, el aumento en el impuesto al carbono tendría un impacto de 0,15 puntos porcentuales en la inflación y generaría recursos por aproximadamente \$1,2 billones anuales.

**El proyecto introduce una modificación a la regla fiscal, permitiendo que el gasto en inversiones verdes no se contabilice dentro de los límites establecidos para el déficit fiscal.** Esta modificación permitiría financiar inversiones verdes por hasta \$5,5 billones anuales (0,3% del PIB hasta 2030 y 0,15% del PIB desde 2031 hasta 2035) fuera del espacio de gasto permitido por la regla fiscal. Esto va en contravía del compromiso del gobierno por el estricto cumplimiento de la regla fiscal, y probablemente será interpretada por los acreedores como una señal de relajamiento en la senda de reducción del déficit y de la deuda pública del país, lo que podría aumentar los costos de financiamiento para la Nación.

### **Reflexiones finales**

El proyecto ley de financiamiento presentado por el Gobierno nacional reduce sustancialmente su alcance inicial y contiene elementos positivos que merecen ser discutidos. No obstante los riesgos de financiamiento del presupuesto persisten para el próximo año, con un faltante que, según nuestros cálculos, alcanza los \$26,6 billones, los cuales deberían recortarse del actual monto de \$523 billones.

Una vez realizado el recorte en el presupuesto, la reforma tributaria incluye aspectos que consideramos relevantes. Destacamos la reducción gradual del impuesto de renta a las empresas y la introducción de tarifas marginales diferenciales; la eliminación del régimen simple de tributación; y la inclusión del IVA para los juegos de suerte y azar digitales. De manera preliminar, también valoramos el aumento del

impuesto al carbono, aunque es necesario analizar con más detalle sus efectos sobre la inflación y la actividad económica.

Por otro lado, consideramos inconveniente la creación de un espacio adicional para inversiones verdes fuera de la regla fiscal, así como la introducción de nuevos beneficios y exenciones sectoriales que representan un retroceso en los esfuerzos por simplificar y hacer más equitativo el estatuto tributario.

Finalmente, hacemos énfasis en la importancia de continuar mejorando la eficiencia del gasto y de reducir tanto el déficit fiscal como la deuda pública del país. ■

**Tabla 1. Ingresos de la ley de financiamiento**  
(miles de millones de pesos)

<b>Concepto</b>		<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>
<b>Reactivación económica sostenible</b>	Personas jurídicas	\$75	(\$3,115)	(\$5,236)	(\$5,962)	(\$6,761)	(\$7,630)
	Personas naturales	\$900	\$1,037	\$1,200	\$1,378	\$1,517	\$1,610
	Patrimonio	\$875	\$928	\$985	\$1,044	\$1,108	\$1,176
	Juegos suerte/azar	\$2,077	\$2,202	\$2,336	\$2,477	\$2,628	\$2,789
<b>Acción climática y desarrollo sostenible</b>	Personas jurídicas	(\$415)	(\$278)	(\$507)	(\$245)	(\$202)	(\$210)
	FNCE/Vehículos	\$37	\$38	\$42	\$46	\$50	\$55
	Impuesto carbono	\$1,302	\$938	\$1,155	\$1,184	\$1,281	\$1,365
<b>Ingresos totales</b>		<b>\$4,851</b>	<b>\$1,750</b>	<b>(\$25)</b>	<b>(\$78)</b>	<b>(\$379)</b>	<b>(\$845)</b>

Fuente: Cálculos propios con base en el proyecto de ley de financiamiento. No se incluyen los ingresos estimados por “mejoras en operatividad tributaria”, que consideramos de difícil consecución.