

Análisis de iniciativas de política fiscal aprobadas durante el segundo semestre 2022.

Dirección Técnica
Comité Autónomo de la Regla Fiscal
30 de diciembre de 2022

Contenido

- Introducción2**
- 1. Listado de las leyes aprobadas en la vigencia 2022 con potencial impacto fiscal2**
- 2. Análisis comparativo de la reforma tributaria hasta su aprobación5**
 - a. Personas Naturales 6
 - b. Personas Jurídicas..... 8
 - c. Otras medidas tributarias 11
 - d. Medidas para fortalecer la gestión 12
- 3. Análisis comparativo del recaudo esperado de la reforma13**
 - 3.1. Recaudo comparativo en diferentes etapas de la discusión del proyecto de ley13**
 - 3.2. Recaudo 2023-2026.....15**
- 4. Comentarios generales sobre la reforma tributaria17**
 - 4.1. Recaudo17**
 - 4.2. Distribución de la carga sobre diferentes agentes18**
 - 4.3. Efectos sobre el sector de hidrocarburos.....19**
- 5. Escenario fiscal 2023-2026 post reforma.....22**
 - 5.1. Espacio fiscal estructural generado por la reforma y deuda neta22**
 - 5.2. Efectos sobre la regla fiscal y la deuda neta23**

Introducción

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) tiene dentro de sus funciones¹ la obligación de efectuar análisis de consistencia entre la regla fiscal y otros instrumentos de la política fiscal, incluyendo otros instrumentos de política fiscal, tal como lo establece el literal e) del artículo 61 de la ley 2155 del 2021, que modificó la Ley 1473 del 2011.

Para el cumplimiento de esta función, el CARF revisó las leyes aprobadas durante el 2022 con el fin de identificar aquellas iniciativas de política fiscal que pueden tener efectos sobre la sostenibilidad fiscal del país. Durante 2022 se aprobaron en el Congreso de la República 98 leyes. De estas, de manera preliminar se identifican 28 que podrían tener un impacto sobre las finanzas públicas del Gobierno Central, ya sea porque le otorgan al gobierno la obligación de ejecutar alguna actividad, crear o administrar algún fondo, general incentivos económicos (generales o sectoriales) al sector productivo, crear un beneficio económico o social a la población, modificar regímenes sancionatorios, entre otras medidas (ver anexo 1).

A pesar del efecto potencial que pueden tener estas normas aprobadas, en la revisión inicial se identifica que no se cuenta con información suficiente para analizar sus efectos fiscales. Teniendo en cuenta esta consideración, el presente documento analiza las leyes para las cuales se cuenta con estimaciones sobre su impacto fiscal. En este sentido, se prioriza el análisis de la reforma tributaria debido a la magnitud de sus efectos sobre la situación fiscal y sobre la economía del país. Las demás iniciativas identificadas seguirán un proceso de revisión posterior, en línea con la obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de revisar y cuantificar el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia anterior².

1. Listado de las leyes aprobadas en la vigencia 2022 con potencial impacto fiscal

- **Ley 2183 de 2022** – Por medio del cual se constituye el Sistema Nacional de Insumos Agropecuarios, se establece la Política Nacional de Insumos Agropecuarios, se crea el Fondo de Acceso a los Insumos Agropecuarios y se dictan otras disposiciones.

Observaciones

La creación de la Comisión Nacional de Insumos Agropecuarios y la respectiva asignación de funciones, el Fondo para el Acceso a los Insumos Agropecuarios – FAIA – su estructura orgánica y funciones, así como la creación del Observatorio de Insumos Agropecuarios en la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son algunos elementos que permiten incluir esta ley en el inventario de impacto fiscal elaborado por la DT-CARF

- **Ley 2184 de 2022** – Por medio de la cual se dictan normas encaminadas a fomentar, promover la sostenibilidad, la valoración y la transmisión de los saberes de los oficios artísticos, de las industrias creativas y culturales, artesanales y del patrimonio cultural en Colombia y se dictan otras disposiciones

¹ Según el Artículo 14 de la Ley 1473 de 2011, modificado por el Artículo 61 de la Ley 2155 de 2021.

² Según lo dispuesto en la Ley 1819 de 2003, de Transparencia y responsabilidad fiscal, el MHCP publica las leyes con costo fiscal de la vigencia anterior en el Marco Fiscal de Mediano Plazo actualizado anualmente.

Observaciones

El fomento al emprendimiento, las organizaciones y colectivos del sector oficios, así como el fortalecimiento de empresas culturales, a través de canales de financiación como el Fondo Nacional de Garantías, Bancoldex, Fondo Emprender, entre otros se constituyen como elementos de un probable impacto fiscal. De igual forma, la creación de la Cámara Colombiana de Oficios y el RUAC, pueden ser susceptibles de generar costos al momento de implementar lo dispuesto por ley.

- **Ley 2189 de 2022** – Por medio del cual se modifica parcialmente la Ley 915 de 2004, se regula el comercio electrónico E-Commerce en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Observaciones

La comercialización de bienes, mercancías y servicios sobre los cuales la norma establece una exención genera impacto fiscal por el lado del ingreso.

- **Ley 2202 de 2022** – Por medio de la cual se establecen oportunidades de acceso a la vivienda para colombianos en el exterior, a través del envío de remesas, fortaleciendo el crecimiento económico del país

Observaciones

El acceso a subsidios y coberturas para la financiación tendiente a la adquisición de vivienda nueva o usada en el país por parte de nacionales en el extranjero es un fundamento para catalogar este proyecto con posible impacto fiscal. Nota: La ley será reglamentada en las dos vigencias siguientes.

- **Ley 2219 de 2022** – Por la cual se dictan normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas y de las asociaciones agropecuarias, se facilitan sus relaciones con la administración pública, y se dictan otras disposiciones

Observaciones

El fomento y fortalecimiento de asociaciones campesinas, la creación de una tarifa especial para la inscripción de estas y la disposición de recursos técnicos y económicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, son fundamentos para incluirla en la lista de impacto fiscal.

- **Ley 2225 de 2022** – Por medio de la cual se reforman las Leyes 1636 de 2013, 789 de 2002, se fomenta la generación de empleo y se dictan otras disposiciones.

Observaciones

El reconocimiento de beneficios económicos a los cesantes que aportaron a Cajas de Compensación Familiar a través de: i) El pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones sobre un (1) SMMLV; ii) Una transferencia económica por un valor de uno punto cinco (1.5) SMMLV, para aquellos cotizantes en categoría a y b del Sistema de Subsidio Familiar. Son fundamentos para incluir esta ley en el inventario de impacto fiscal

- **Ley 2238 de 2022** – Por medio de la cual se incluye al distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico de Buenaventura en el régimen de tributación especial de la zona económica y social especial (ZESE) y se dictan otras disposiciones

Observaciones

Es plausible un impacto fiscal por el lado del ingreso, pues la ZESE implica una tarifa del 0% para sociedades comerciales para el impuesto de renta.

- **Ley 2239 de 2022** – Por medio de la cual se regula la actividad del Agroturismo en Colombia.

Observaciones

La creación de la Comisión Nacional de Agroturismo con funciones y responsabilidades es fundamento para la inclusión de esta ley en el inventario de impacto fiscal.

- **Ley 2250 de 2022** – Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.

Observaciones

La creación del Fondo de Fomento Minero para la provisión de recursos económicos a la industria minera nacional legal y en proceso de formalización a lo largo del ciclo minero, la prestación de asistencia técnica y financiera, la investigación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la minería de subsistencia, pequeña y mediana minería y la preservación del medio ambiente. Es un fundamento para incluirlo en el listado de impacto fiscal.

- **Ley 2251 de 2022** – Por la cual se dictan normas para el diseño e implementación de la política de seguridad vial con enfoque de sistema seguro y se dictan otras disposiciones Ley Julián Esteban

Observaciones

La previsión de una fuente adicional para la sostenibilidad del Fondo de Modernización del Parque Automotor de Carga y su reglamentación por parte del Gobierno Nacional, es el fundamento para la inclusión de esta ley en el inventario de impacto fiscal

- **Ley 2254 de 2022** – Por medio de la cual se crea la escalera de la formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones

Observaciones

Esta ley brinda algunas flexibilidades en las tarifas aplicables al impuesto a Registro, por lo que se prevén impactos fiscales en el Gobiernos Locales.

- **Ley 2268 de 2022** – Por medio de la cual se expiden normas para garantizar beneficios sociales focalizados a los pescadores artesanales comerciales y de subsistencia

Observaciones

La creación del seguro de desempleo estacional por veda se constituye como un beneficio económico y es un criterio para la inclusión de esta ley en el inventario de impacto fiscal.

2. Análisis comparativo de la reforma tributaria hasta su aprobación

El 8 de agosto de 2022, el gobierno entrante radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de 118/2022 (Cámara) y 131/2022 (Senado) “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones” con el fin de tramitar una reforma tributaria. Este proyecto de ley tuvo una discusión en el Congreso durante 3 meses, con lo cual el 17 de noviembre se aprobó el texto definitivo de la Reforma Tributaria 2022. El 13 de diciembre de 2022, el presidente expidió la Ley con el número 2277.

La reforma presentada se motivó en las necesidades sociales del país y tenía como objetivos: 1) disminuir las exenciones inequitativas de las personas naturales de altos ingresos y algunas empresas y disminuir la evasión y la elusión tributaria; y 2) conseguir recursos suficientes para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. De esta manera se buscaban ajustes al sistema tributario para mejorar la progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia.

Para lograr estos objetivos, la reforma proponía: 1) reducir las exenciones en el impuesto de renta de personas naturales que benefician a contribuyentes de más altos ingresos.; 2) un tratamiento más equitativo entre los tipos de rentas líquidas para simplificar el sistema; 3) establecer un impuesto al patrimonio a la población más privilegiada; 4) eliminar exenciones y descuentos que generan asimetrías en sectores productivos; 5) mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente a través de la modificación al impuesto al carbono, y el establecimiento de impuestos a los plásticos de un solo uso, bebidas azucaradas y alimentos ultra procesados; 6) fortalecer las medidas para combatir la evasión y la elusión de impuestos.

La propuesta de reforma apuntaba inicialmente a recaudar COP 25 billones (1,72% del PIB) en 2023 y un promedio de 1,39% del PIB entre 2024 y 2033. Adicionalmente, con las medidas para fortalecer la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se esperaba obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4% del PIB) por año. Se proponía el uso de los recursos derivados de la reforma en gasto social, con lo cual se esperaba como resultado reducir la pobreza monetaria y extrema y la desigualdad.

Las modificaciones realizadas a lo largo de los debates implicaron cambios tanto en la composición como el monto total de recaudo. Igualmente, se realizaron modificaciones que tienen implicaciones en los agregados fiscales en el mediano plazo.

Por la relevancia de esta iniciativa legislativa sobre los resultados fiscales, la presente sección efectúa un análisis de la reforma aprobada por el Congreso de la República, cubriendo: (1) un análisis comparativo del contenido del articulado aprobado en cada debate y en la versión definitiva, (2) un análisis comparativo

del recaudo estimado de la reforma, y (3) las conclusiones de los efectos de la reforma sobre las finanzas públicas.

a. Personas Naturales

Para las personas naturales, la propuesta de reforma tributaria se enfocó en dos aspectos. Por un lado, en el impuesto de renta, se buscó: i) el aumento de tarifas a rentas gravadas con tarifas bajas frente a la tarifa general; ii) la reducción o eliminación de rentas exentas; iii) limite a deducciones de costos. En el Cuadro 1 se muestra el comparativo de los ajustes realizados a la propuesta del gobierno durante la discusión legislativa.

Cuadro 1. Medidas propuestas y a probadas para el impuesto de renta a Personas Naturales

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Tarifa	Unificación de tarifas de cédula general a demás rentas.	Se ajusta la redacción para aclarar. Se mantiene unificación.	Sin cambios.
	Dividendos pasa de 10% a: tarifa de cédula general para residentes y 20% para no residentes	Establece descuento tributario marginal del 0% hasta 1.090 UVT y de 19% para más de 1.090 UVT para dividendos.	Modifica retención en la fuente de los dividendos (pagados o decretados): tarifa de 0% hasta 1.090 UVT y de 15% por encima de este nivel.
	Ganancia ocasional (10% o 20%) a: tarifa de cédula general para residentes y 30% para no residentes	<ul style="list-style-type: none"> Reduce tarifa de 20% a 15% para residentes y de 30% a 15% para no residentes. Aumenta tarifa para loterías del 20% al 25% y elimina tarifa de retención en la fuente. Reduce límite del 10% al 3% para utilidades de enajenación de acciones inscritas en una Bolsa de Valores Colombiana. 	Se elimina el artículo de las ganancias ocasionales provenientes de loterías, rifas, apuestas y similares.
Rentas exentas y deducciones	Límite de la renta exenta de 25% de ingresos laborales: pasa de 2.880 UVT (\$110 M) a 790 UVT (\$32 M) anuales	Sin cambios	Sin cambios
	Límite a rentas exentas y deducciones del 40%: pasa de 5.040 UVT (\$200M) a 1.210 UVT (\$48M)	<ul style="list-style-type: none"> Aumenta el límite a 1.340 UVT (\$52 M aprox.) y se suman 72 UVT por dependiente económico con máximo 4 dependientes (\$2,8 M por dependiente, máx. \$11 M). Adiciona nueva deducción en cédula general por la compra de bienes y/o servicios del 1% del valor de las adquisiciones, hasta 240 UVT (\$91 M), sujeto a haber comprado con factura electrónica y pagar por medios electrónicos. 	Sin cambios
	Reduce renta exenta de pensiones de 12.000 UVT a 1.790 UVT anuales (mesadas mensuales > \$10 millones pagarán)	Sin cambios	Se elimina el artículo y se mantiene la exención.
	Elimina/reduce rentas exentas por ganancia ocasional (herencias, loterías, venta de inmuebles, indemnizaciones por seguros)	Ajusta límite de renta exenta por utilidad en venta de inmueble (vigente es 7.000 UVT, proyecto radicado 3.000 UVT y ponencia aumenta a 5.000 UVT)	Sin cambios

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Otros	Topes indicativos a costos y gastos como % de ingresos brutos (para independientes 60%). Indicativo para efectos de fiscalización de la DIAN.	Sin cambios	Sin cambios

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)

Como se observa, la propuesta inicial del gobierno, en línea con los objetivos de la reforma, aumentaba la tarifa a diferentes rentas y reducía de manera importante las exenciones y deducciones. No obstante, durante la discusión legislativa, se generaron varios cambios. Por un lado, se moderó la aplicación de una tarifa más alta a los dividendos al permitir un descuento y una menor retención en la fuente, y de manera similar, durante el primer debate se redujeron las tarifas propuestas para el impuesto a ganancias ocasionales. De otro lado, la reducción de las rentas exentas propuesta por el gobierno se moderó en el primer debate para el límite del 40% de rentas exentas y para las rentas exentas por ganancia ocasional, mientras en el segundo debate se eliminó la reducción de la renta exenta a las pensiones (dejándola sin modificación frente al tratamiento actual).

En resumen, las modificaciones aprobadas por el Congreso se mantuvieron en línea con los objetivos de progresividad y equidad de la reforma, pero de manera más moderada que la propuesta inicial del gobierno. Las modificaciones implicaron que el recaudo esperado por este tributo se redujera de COP 5,5 billones en el proyecto radicado, a COP 1,9 billones en primer debate y COP 0,6 billones en el texto final aprobado.

En el Cuadro 2 se presentan las medidas propuestas y aprobadas en relación con el impuesto al patrimonio para personas naturales:

Cuadro 2. Medidas propuestas y a probadas para el impuesto al patrimonio para Personas Naturales

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Tarifa	0,5% para patrimonios líquidos gravables valorados desde 72.000 UVT hasta 122.000 UVT (de \$3 mil hasta \$5 mil millones)	Sin cambio	Sin cambios
	1,0% para los patrimonios líquidos mayores a 122.000 UVT (más de \$5 mil millones)	Agrega, temporalmente para los AG 2023 a 2026, un rango nuevo de tarifa de 1,5% para patrimonios líquidos mayores a 239.000 UVT.	Sin cambios
Rentas exentas y deducciones	Vivienda de habitación hasta 12.000 UVT (\$500 millones) excluyendo bienes inmuebles de recreo, segundas viviendas	Sin cambio	Sin cambios

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Otros	Valoración de acciones pasa de costo histórico a valor intrínseco (activos-pasivos)	<ul style="list-style-type: none"> Cambia de valor intrínseco de acciones al mayor valor entre el costo fiscal o el valor intrínseco. Establece una transición de 2023 a 2026 para realizar el ajuste gradual al valor intrínseco. Agrega disposiciones sobre responsabilidad del impuesto cuando el beneficiario no tiene control directo sobre las acciones (delegatarios, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Introduce disposiciones para la valoración de acciones compradas antes del 1 de enero de 2006 y para acciones que coticen en la bolsa. Permite a personas naturales ajustar al valor comercial los bienes inmuebles poseídos a 31 de diciembre de 2022 en la declaración del impuesto para 2023.

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Para el caso del impuesto al patrimonio, se observa que los ajustes realizados sobre la propuesta del gobierno fueron pocos y se enfocaron en agregar un rango de tarifa adicional para patrimonios altos y en facilitar la transición a la valoración de acciones a valor intrínseco. Igualmente se establecieron disposiciones sobre responsabilidad del impuesto para beneficiarios son control directo. De manera general, retomar el impuesto al patrimonio, con carácter permanente, se encuentra en línea con el objetivo de la reforma de tener un sistema más progresivo, donde contribuyan aquellos ciudadanos con mayores ingresos y mayor patrimonio. El recaudo estimado de este tributo empezó en un estimado de COP 2,6 billones anuales para 2023, y en las estimaciones finales se espera un recaudo de cerca de COP 1,6 billones.

b. Personas Jurídicas

Para las personas jurídicas, las modificaciones propuestas por el gobierno se concentraban en eliminar tarifas preferenciales a ciertos sectores, establecer de manera permanente la sobretasa al sector financiero, eliminar rentas exentas y descuentos a sectores específicos, limitar el beneficio tarifario a zonas francas para aquellas dedicadas a la exportación de bienes, limitar las detracciones al 3%, eliminar la deducción por explotación de recursos naturales (regalías) y cambiar el 50% del ICA como descuento a deducción (Cuadro 3)

Cuadro 3. Medidas propuestas y a probadas para el impuesto de renta para Personas Jurídicas

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Tarifa	Eliminación de tarifas preferenciales sectoriales (hoteles nuevos, ampliados o remodelados, editoriales nuevas, parques eco-agroturismo, transporte marítimo internacional, cuidado y alojamiento turista adulto mayor)	Si la tasa efectiva de tributación (TET), incluida la sobretasa, es inferior a 15%, se aumentará la tarifa de renta hasta alcanzar TET del 15% (excepto para ZESE durante el periodo que su tarifa del impuesto sea del 0%).	<ul style="list-style-type: none"> Mantiene tarifa de 9% para empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (Departamental y Municipal) donde el estado posea más del 90% de participación y ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores. La tarifa mínima se calculará sobre utilidad depurada. Define la Tasa de Tributación Depurada (TTD) la cual no podrá ser inferior al 15%.
		Reintroduce la tarifa preferencial para servicios hoteleros y parques de	Renueva tarifa preferencial de impuesto sobre la renta a empresas editoriales constituidas en Colombia con actividad

	Radicado	Primer debate	Aprobado
		agroturismo (15% por 10 años) sujeto al cumplimiento de varios requisitos	económica exclusiva de edición de libros (actualmente de 9% pasaría a 15%).
Sobretasa sector financiero permanente del 3%		Aumenta al 5% la sobretasa al sector financiero con renta gravable superior a 120.000 UVT y se amplía a aseguradoras y reaseguradoras, sociedades comisionistas de bolsa de valores, entre otros. Se aplica a los periodos de 2023 a 2027.	Destina 3 puntos del recaudo de la sobretasa al sector financiero se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria.
		<p>Introduce una sobretasa permanente a la extracción de carbón, petróleo crudo, gas natural, hierro, uranio y de torio, oro y otros minerales) con renta gravable igual o superior a 50.000 UVT (anticipo del 100%).</p> <ul style="list-style-type: none"> • 10 puntos adicionales a la tarifa general para el año gravable 2023 • 7,5 puntos porcentuales para 2024 • 5 puntos porcentuales para el año gravable 2025 y siguientes. 	<p>Reformula sobretasa según el precio promedio del año gravable objeto de declaración frente a los precios promedio mensuales de los últimos 120 meses (sin incluir el año de la declaración).</p> <p>Tarifas según precio para extracción de hulla y de carbón lignito: 0% cuando esté por debajo del percentil 45; 5% cuando esté entre el percentil 45 y el 60; y 10% cuando esté por encima del percentil 60.</p> <p>Tarifas según precio para extracción de petróleo crudo: 0% cuando esté por debajo del percentil 30; 5% cuando esté entre el percentil 30 y el 45; 10% cuando esté entre el percentil 45 y el 60; y 15% cuando esté por encima del percentil 60.</p>
		Generación de energía eléctrica a través de recursos hídricos: 3 puntos adicionales durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025 y 2026 (tarifa del 38%), con anticipo del 100%.	La sobretasa no podrá ser trasladada al usuario final. La CREG regulará la materia y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizarán la inspección y vigilancia de acuerdo con sus competencias.
Dividendos percibidos por sociedades no residentes pasa del 10% al 20%		Aumenta la tarifa especial de dividendos recibidas por sociedades nacionales de 7,5% al 10% y la de sociedades no residentes con aumento hasta el 20%, cuando fueron distribuidas utilidades como ingreso no constitutivo de renta o ganancia ocasional	Sin cambios
Usuarios de zonas francas: tarifa de 20% con condición de estar sujetas a plan de internacionalización (unipersonales a 35%)		<ul style="list-style-type: none"> • Define tarifa a zonas francas costa afuera y a usuarios operadores: 20%. • Tarifa transitoria a usuarios industriales en 2023: 20% • Desde 1 de enero de 2023 limita ingresos del usuario industrial diferentes al desarrollo de la actividad para la cual fue autorizado. Umbral no podrá ser superior al 40% para el año gravable 2024, 30% para el año gravable 2025 y 20% a partir del año 	<p>Agrega que a partir de 2024 los usuarios industriales de zonas francas aplicarán una tarifa del 20% para las actividades de exportación de bienes y servicios, y la tarifa general de renta (35%) para las demás actividades, sujeto a la suscripción del plan de internacionalización con el MINCIT.</p> <p>Tarifa del 20% para: zonas francas costa afuera; usuarios industriales de zonas francas permanentes especiales de</p>

	Radicado	Primer debate	Aprobado
		gravable 2026, de los ingresos netos totales.	servicios portuarios, usuarios industriales de zona franca permanente especial (refinación de combustibles derivados del petróleo o refinación de biocombustibles); usuarios industriales de servicios de logística y usuarios operadores.
Rentas exentas y deducciones	Límite a detracción hasta el 3% de la renta líquida ordinaria (mantendrán ilimitadas detracciones a estímulos a educación, salud, cultura, protección del medio ambiente)	Valor de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios no podrán exceder el 5% anual de la su renta líquida ordinaria del contribuyente antes de detraer las deducciones especiales.	Sin cambios
	Elimina rentas exentas a economía naranja, primera edición libros, nuevas plantaciones forestales, servicio transporte fluvial, vivienda interés social, derechos de autor libros editados en Colombia, ecoturismo, capitalización desarrollo inversiones sector cinematográfico	Sin cambios	Sin cambios
	No incluido inicialmente en el proyecto de ley	Iglesias. Sujetos no declarantes en todo caso serán contribuyentes del impuesto sobre la renta respecto de los ingresos provenientes de actividades comerciales a una tarifa del 20%. Incluye como no declarantes a Cuerpos de Bomberos.	Aclara que tarifa del 20% aplica cuando los excedentes originados en tales actividades no se reinviertan en el objeto social de la entidad.
		Elimina la concurrencia entre descuento y deducción por donaciones e inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación. El CONFIS establecerá anualmente un monto máximo de deducción permitido.	Reversa la eliminación de la concurrencia entre descuento y deducción (inversiones en CTel) y entre descuento y crédito fiscal (inversiones en investigación, desarrollo tecnológico e innovación o capital humano de alto nivel). CONFIS fija límite, ya no a la deducción sino al descuento.
	Elimina deducción por inversión para proyectos cinematográficos, contribución a fondos mutuos de inversión, amortización en línea recta (5 años) de inversión en activos de exploración de RNNR, nuevas librerías, aerolíneas para operación en zonas apartadas, economía creativa.	Ajusta la deducción por inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación. Elimina el descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación.	Reversa eliminación del descuento para inversiones realizadas en investigación, desarrollo tecnológico o innovación.

	Radicado	Primer debate	Aprobado
	<p>Define como no deducible: explotación de RNNR y pagos por afiliaciones a clubes y gastos no relacionados con actividad productora de renta, contraprestación a título de regalías</p>	<p>Especifica que las regalías no serán deducibles del impuesto sobre la renta ni podrán tratarse como costo ni gasto de la indistintamente de la denominación del pago y del tratamiento contable o financiero que el contribuyente realice, independientemente de la forma del pago de esta (dinero o en especie). Tampoco podrán reconocerse fiscalmente como un menor valor del ingreso ni como un ingreso para terceros. Serán valoradas al precio de liquidación que establezca la Agencia Nacional de Hidrocarburos o la Agencia Nacional de Minería.</p>	<p>Para efectos del impuesto sobre la renta, el monto no deducible correspondiente a las regalías pagadas en especie será al costo total de producción de los recursos naturales no renovables. Cuando el contribuyente haga parte del sector de hidrocarburos y pague la regalía en especie, el costo total de producción de los recursos naturales no renovables será el resultado de la sumatoria de los costos anuales de producción de los recursos naturales no renovables pagados a título de regalía de cada pozo.</p>
	<p>Cambio de descuento de 50% del ICA a una deducción</p>	<p>Sin cambios</p>	<p>Sin cambios</p>
Otros	<p>Define la presencia económica significativa como persona no residente que mantenga interacción con usuarios o clientes en el país (ingresos de esa presencia serán gravados)</p>	<p>Ajusta definición y especifica más las actividades que generan la presencia económica significativa.</p>	<p>Agrega que no se aplicará cuando la prestación del servicio digital desde el exterior o la venta de bienes, sean realizados por personas no residentes o entidades no domiciliadas en el país que controlen directa o indirectamente un establecimiento permanente.</p>

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El articulado para personas jurídicas fue uno de los que tuvo mayor discusión y ajustes en el Congreso por su magnitud fuente de recaudo de la reforma y por sus implicaciones sobre el sector productivo. Dentro de los ajustes realizados en el primer y segundo debate, hasta la aprobación final, se observa que, en el objetivo de tener un estatuto tributario más equitativo, si bien se buscó eliminar tarifas preferenciales, algunas fueron reintroducidas en el debate, aunque con algunos requisitos y condiciones.

De otro lado, la sobretasa al sector financiero fue profundizada, aumentándola al 5%, y se extendió a otros sectores. De otro lado, se introdujo el concepto de Tarifa Efectiva de Tributación con el fin de que, a pesar de la existencia de tarifas preferenciales y otros beneficios tributarios, se genere una tarifa mínima para las personas jurídicas. En el mismo sentido de mejorar la equidad tributaria, se define la presencia económica significativa para mejorar la tributación a servicios que se prestan en el país.

Por último, uno de los aspectos más discutidos durante el debate legislativo fue la tributación al sector extractivo de recursos naturales. Al respecto se dieron diferentes ajustes al texto para precisar la valoración de la deducción por regalías y para definir la sobretasa para el sector.

c. Otras medidas tributarias

Dentro de las otras medidas tributarias presentadas por el gobierno se destacan las de impuestos ambientales y saludables. En los primeros, la propuesta se enfocó en ajustar la definición del impuesto al carbono e introducir el impuesto a plásticos de un solo uso. Estos dos impuestos tuvieron modificaciones

menores durante el debate. Para los impuestos saludables, si bien se mantuvo la propuesta del gobierno de gravar las bebidas azucaradas y los alimentos ultra procesados, durante el debate se fueron excluyendo varios productos, aumentando los umbrales a partir de los cuales se gravaban otros y se aplazó la fecha de aplicación de los impuestos.

En lo que tiene que ver con el IVA, el gobierno propuso la eliminación de los días sin IVA, eliminar la exención de IVA, aranceles e impuesto al consumo de combustibles en zonas de frontera, y la exclusión de IVA para bienes de objeto de tráfico postal. De estas medidas solamente se aprobó en el texto final, la eliminación de los días sin IVA. Por último, se reintrodujo el impuesto de timbre en concurrencia con el impuesto de registro.

d. Medidas para fortalecer la gestión

Un conjunto importante de disposiciones para fortalecer la gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) fueron propuestas por el gobierno en el proyecto de Ley. Aunque se realizaron algunos ajustes durante el debate, las propuestas se mantuvieron en su mayoría en el texto aprobado (ver Cuadro 4). Las medidas se concentraron en aclarar reglas para las empresas con presencia económica significativa en el país, delimitar las deducciones de pagos en especie para el impuesto de renta, establecer tablas para límites indicativos de costos y gastos deducibles y otorgar facultades extraordinarias a la DIAN para modificar el sistema de carrera de la entidad. Posteriormente se agregaron ajustes para permitir la ampliación de la planta de personal.

Otro de los aspectos relevantes introducidos en la discusión legislativa fueron los de cárcel para evasores o por omisión de activos o introducción de pasivos inexistentes. Igualmente, se incluyó la definición de la tasa de interés moratorio.

Cuadro 4. Medidas propuestas y a probadas para la gestión de la DIAN

	Radicado	Primer debate	Aprobado
Disposiciones generales	1. Articular reglas claras para empresas de economía digital con presencia económica significativa en el país	Ajustes en redacción, especificando más los servicios que grava	Sin cambios
	2. Delimitar las deducciones de los pagos en especie que pueden llegar a hacer los contribuyentes del impuesto de renta y complementarios	Sin modificación	Sin cambios
	3. Establecer tablas de porcentajes de costos y gastos deducibles indicativos del ingreso bruto, así como límites indicativos en precios de transferencias, diferenciados por actividades económicas y otorgando un coeficiente de erogaciones a cada uno	Sin modificación	Sin cambios
	4. Precisión de criterios en materia de la determinación de la sede efectiva de administración (SEA)	Sin modificación	Sin cambios

	Radicado	Primer debate	Aprobado
	5. Ampliación al impuesto sobre las ventas e impuesto nacional al consumo la posibilidad de ser facturados por la Administración Tributaria	Vuelve a acotar el artículo solamente a la facturación del impuesto de renta y complementarios. Ajusta aspectos del proceso de facturación	Sin cambios
	6. Incorporar un nuevo deber a los agentes de retención del gravamen a los movimientos financieros (GMF) de adoptar sistemas de control sobre las operaciones exentas en cuentas de ahorro y/o corriente	Establece periodo de transición para aplicación del artículo mientras se pone en funcionamiento el sistema de información	Sin cambios
	7. Otorgar facultades extraordinarias al Gobierno nacional para modificar el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores de la DIAN y regular algunos aspectos de su gestión del talento humano	<ul style="list-style-type: none"> • Requiere que la DIAN presente informe semestral sobre los avances del fortalecimiento. • Ampliación de la planta de personal de la DIAN. • Facultades para emitir régimen sancionatorio aduanero • Establece tasa de interés moratorio 	Sin cambios
			NUEVOS: 1. Castigo con cárcel a las prácticas de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes; y evasión tributaria. 2. Reduce las multas y sanciones por no enviar información y transitoriamente otras sanciones y tasas de interés.

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

3. Análisis comparativo del recaudo esperado de la reforma

Como se explicó en la primera sección de este documento, la propuesta de reforma tributaria tuvo modificaciones durante la discusión en el Congreso. Buena parte de la discusión se concentró en los impuestos a personas naturales, en especial sobre los límites a rentas exentas y las tarifas a ganancias ocasionales y dividendos, y en personas jurídicas en lo relacionado con los impuestos al sector extractivo. Esta discusión y ajustes al articulado que finalmente fue aprobado, tuvieron implicaciones sobre el recaudo esperado.

3.1. Recaudo comparativo en diferentes etapas de la discusión del proyecto de ley

En el cuadro 5 se muestra la evolución del recaudo esperado de la reforma tributaria para 2023 a lo largo de la discusión legislativa. En línea con los cambios descritos en la sección 1, se observa que de un recaudo esperado de COP 25 billones para 2023, según la exposición de motivos del proyecto original, se pasa a un recaudo de COP 23,7 billones en el primer debate y de COP 20,3 billones en el texto final.

Las principales modificaciones en materia de recaudo esperado se dieron en el impuesto a las personas naturales que se esperaba que generara COP 8,1 billones y cuya estimación de recaudo se redujo a COP 2,2 billones. En cuanto al impuesto de renta para personas jurídicas (sin incluir sector extractivo) el recaudo esperado se redujo de COP 5,1 billones a COP 3,5 billones, mientras para los impuestos saludables y ambientales el recaudo esperado pasó de COP 2,5 billones a COP 0,1 billones.

La reducción de los ajustes en materia de tarifas, exenciones y deducciones de personas naturales, jurídicas (sin extractivos) e impuestos saludables y ambientales, fue compensada por el aumento del recaudo esperado de rentas del sector extractivo cuyo recaudo esperado se elevó de COP 7 billones a COP 12,2 billones para el año 2023.

Cuadro 5. Recaudo estimado de la reforma tributaria por rubro para 2023
(Miles de millones de pesos y participación porcentual)

Categoría	Recaudo estimado para 2023			Participación (%) sobre recaudo estimado		
	Proyecto de Ley	Primer debate	Final aprobado	Proyecto de Ley	Primer debate	Final aprobado
Impuestos sobre Personas Naturales	8.121	3.360	2.249	32,5	14,2	11,1
Impuesto de renta PN	5.458	1.890	612	21,8	8,0	3,0
Impuesto al patrimonio	2.663	1.470	1.637	10,7	6,2	8,1
Impuestos sobre Personas Jurídicas	12.132	16.028	15.709	48,5	67,6	77,5
Personas jurídicas del sector extractivo /1	7.022	11.260	12.233	28,1	47,5	60,4
Sobretasa extractivos		4.776	8.846		20,1	43,6
Deducción de regalías		6.484	3.387		27,3	16,7
Renta Personas Jurídicas (sin sector extractivo)	5.110	4.768	3.476	20,4	20,1	17,2
ICA deducible		1.018	1.068		4,3	5,3
Rentas exentas		138	145		0,6	0,7
Ganancias ocasionales		0	0		0,0	0,0
Dividendos 10%		51	54		0,2	0,3
Enajenación de acciones <3%		336	380		1,4	1,9
Retención de dividendos extranjeros 20%		569	598		2,4	3,0
Deducción inversión Ciencia, Tecnología e Innovación			309			
Tarifas reducidas		172	171		0,7	0,8
Sobretasa generación eléctrica (3pp 2023- 2026)		190	199		0,8	1,0
Sobretasa financiera		527	553		2,2	2,7
<i>Tarifa</i>		314	330		1,3	1,6
<i>Cobertura</i>		212	223		0,9	1,1
Saludables y ambientales	2.549	1.353	88	10,2	5,7	0,4
Saludables	2.116	1.267	0	8,5	5,3	0,0
Ambientales	433	86	88	1,7	0,4	0,4
Eliminación de días sin IVA		601	631	0,0	2,5	3,1
Zonas de frontera		0	0	0,0	0,0	0,0

Categoría	Recaudo estimado para 2023			Participación (%) sobre recaudo estimado		
	Proyecto de Ley	Primer debate	Final aprobado	Proyecto de Ley	Primer debate	Final aprobado
Importación de origen (eliminación exclusión de IVA)		373	0	0,0	1,6	0,0
Impuesto de timbre		138	380	0,0	0,6	1,9
Impuesto mínimo (15%)		1.767	598		7,4	2,9
Limite beneficios tributarios		103	116	0,0	0,4	0,6
Zonas francas		0	0	0,0	0,0	0,0
Otros proyecto de ley radicado	2.198	0	497	8,8	0,0	2,5
TOTAL	25.000	23.721	20.266	100,0	100,0	100,0

Fuente: MHCP.

En términos de participaciones sobre el recaudo esperado, se observa que inicialmente se esperaba una participación del 32,5% de los impuestos a las personas naturales (renta y patrimonio), un 28% proveniente de rentas del sector extractivo y un 20% del impuesto de renta a personas jurídicas (diferente al sector extractivo). Esta composición cambió a lo largo de la discusión, reduciendo la participación de personas naturales al 11% y de personas jurídicas (sin extractivos) al 17%, mientras el aporte del sector extractivo se aumentó al 60%.

3.2. Recaudo 2023-2026

De acuerdo con las estimaciones presentadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el total de recaudo por la reforma tributaria en 2023 sería de COP 20,3 billones de pesos equivalentes a 1,3% del PIB. El recaudo total esperado se mantendría relativamente constante hasta el 2026 cuando alcanzaría los COP 21,5 billones (1,2% del PIB).

Al analizar el recaudo esperado por concepto en el cuadro 6 se observa que en 2023 alrededor del 77,5% del recaudo provendrá de personas jurídicas y el 11,1% de personas naturales. Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones, se espera que la participación del recaudo de personas jurídicas sobre el total vaya disminuyendo y el de personas naturales vaya a aumentar.

En personas jurídicas resalta el recaudo esperado por parte del sector extractivo que aportaría en 2023 COP 12 billones de los COP 15,7 billones correspondientes al recaudo total de jurídicas. De 2024 en adelante se espera que el recaudo por extractivos vaya disminuyendo, llegando a COP 3,2 billones en 2026 en línea con un menor recaudo esperado por sobretasa de minera y petróleo.

En cuanto al recaudo esperado proveniente de personas naturales, se espera un aumento progresivo al pasar desde COP 2,2 billones en 2023 a COP 4,7 billones en 2026. Este aumento responde principalmente a un aumento esperado en el recaudo por impuesto de renta que aumenta en COP 2,1 billones de 2023 a 2026.

Los impuestos saludables tendrían efectos sobre el recaudo a partir de 2024, durante ese año se espera que el recaudo sea de COP 2,8 billones. Para 2025 se espera un recaudo de COP 4,1 billones y en 2026 de

COP 4,3 billones. Dado el aumento importante en el recaudo por impuestos saludables se espera que en 2026 la participación de dicho impuesto sobre el total sea de alrededor del 20%.

Cuadro 6. Recaudo estimado de la reforma tributaria por rubro
(Miles de millones de pesos y participación porcentual)

Concepto	Miles de millones de pesos corrientes				Participación porcentual			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Personas naturales	2.249	4.153	4.430	4.728	11,1	19,9	21,5	22,0
IRPN	612	2.404	2.564	2.737	3,0	11,5	12,4	12,7
<i>Dividendos</i>	612	979	1.044	1.115	3,0	4,7	5,1	5,2
<i>Ganancias ocasionales</i>	0	543	579	618	0,0	2,6	2,8	2,9
<i>Cédula general</i>	0	882	941	1.004	0,0	4,2	4,6	4,7
Patrimonio	1.637	1.749	1.866	1.991	8,1	8,4	9,1	9,3
<i>Tabla tarifas</i>	1.637	1.749	1.866	1.991	8,1	8,4	9,1	9,3
<i>Valor intrínseco</i>	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Personas jurídicas	15.709	11.848	9.045	9.089	77,5	56,9	43,9	42,3
Personas jurídicas del sector extractivo	12.233	7.302	4.157	3.177	60,4	35,0	20,2	14,8
Deducción Regalías	3.387	2.796	2.208	1.976	16,7	13,4	10,7	9,2
<i>Hidrocarburos</i>	1.454	1.474	1.251	1.158	7,2	7,1	6,1	5,4
<i>Minería</i>	1.934	1.322	957	818	9,5	6,3	4,6	3,8
Sobretasa minera y petrolera	8.846	4.506	1.949	1.201	43,6	21,6	9,5	5,6
<i>Petróleo</i>	6.790	2.932	1.302	1.201	33,5	14,1	6,3	5,6
<i>Carbón</i>	2.056	1.574	647	0	10,1	7,6	3,1	0,0
Personas jurídicas sin sector extractivo	3.476	4.546	4.888	5.912	17,2	21,8	23,7	27,5
ICA deducible	1.068	1.257	1.341	1.432	5,3	6,0	6,5	6,7
Rentas exentas	145	189	201	215	0,7	0,9	1,0	1,0
Ganancias ocasionales	0	594	633	676	0,0	2,9	3,1	3,1
Dividendos 10%	54	58	61	66	0,3	0,3	0,3	0,3
Capitalizaciones no gravadas	380	443	473	504	1,9	2,1	2,3	2,3
Retención de dividendos extranjeros 20%	598	638	681	727	3,0	3,1	3,3	3,4
Deducción inversión Ciencia, Tecnología e Innovación	309	360	384	410	1,5	1,7	1,9	1,9
Tarifas reducidas	171	207	221	236	0,8	1,0	1,1	1,1
Sobretasa generación eléctrica (3pp 2023 a 2026)	199	210	219	226	1,0	1,0	1,1	1,1
Sobretasa financiera	553	590	672	1.420	2,7	2,8	3,3	6,6
<i>Tarifa 5pp</i>	330	352	401	1.092	1,6	1,7	1,9	5,1
<i>Cobertura</i>	223	238	271	328	1,1	1,1	1,3	1,5
Saludables	0	2.753	4.060	4.332	0,0	13,2	19,7	20,1
Bebidas azucaradas (cambio tarifas)	0	1.214	1.761	1.879	0,0	5,8	8,5	8,7
Ultraprocesados (cambio de cobertura y tarifas)	0	1.539	2.299	2.453	0,0	7,4	11,2	11,4
Ambientales	88	174	256	354	0,4	0,8	1,2	1,6

Concepto	Miles de millones de pesos corrientes				Participación porcentual			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Carbono (congelamiento tarifas 2023 gasolina, ACMP, gas natural)	-61	-73	-7	73	-0,3	-0,4	0,0	0,3
Plásticos de un solo uso (cobertura de productos)	150	247	263	281	0,7	1,2	1,3	1,3
Eliminación de días sin IVA	631	680	733	790	3,1	3,3	3,6	3,7
Zonas de frontera	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Importación de origen (eliminación exclusión de IVA)	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Impuesto de timbre	380	406	433	462	1,9	1,9	2,1	2,1
Impuesto mínimo (15%)	598	697	743	793	2,9	3,3	3,6	3,7
Limite beneficios tributarios (3%)	116	126	135	144	0,6	0,6	0,7	0,7
Zonas francas	0	0	650	694	0,0	0,0	3,2	3,2
Presencia económica significativa	0	0	116	123	0,0	0,0	0,6	0,6
Reducción tasa de interés moratoria	500	0	0	0	2,5	0,0	0,0	0,0
Otras medidas	-3	-4	-4	-4	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Ley de IJS	20.266	20.834	20.597	21.505	100,0	100,0	100,0	100,0
Total Ley de IJS (% del PIB)	1,3	1,3	1,2	1,2				

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. Comentarios generales sobre la reforma tributaria

Los objetivos de la reforma tributaria presentada por el gobierno fueron: 1) disminuir las exenciones inequitativas de las personas naturales de altos ingresos y algunas empresas y disminuir la evasión y la elusión tributaria; y 2) conseguir recursos suficientes para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social. Con estos objetivos, se esperaba recaudar un monto anual de COP 25 billones (que con el recaudo por gestión podría aumentar hasta COP 50 billones), para financiar programas sociales y reducir la pobreza y la desigualdad. A continuación, se presentan algunos comentarios sobre la alineación de la reforma y el texto final aprobado con dichos objetivos.

4.1. Recaudo

Como se explicó en la sección 2, el recaudo esperado de la reforma tributaria sufrió varios cambios producto de los ajustes durante la discusión legislativa. En primer lugar, con relación al monto esperado, se observa que de los COP 25 billones estimados inicialmente, el monto anual esperado se redujo a cerca de COP 20,5 billones. En este sentido, el recaudo derivado de la reforma no alcanza la meta inicialmente planteada en parte porque la reducción de exenciones y beneficios tarifarios aprobada fue menor a la propuesta inicialmente por el gobierno.

Frente a los aportantes del recaudo, se observa que inicialmente las personas jurídicas del sector extractivo aportan 60% del recaudo. No obstante, su participación se reduce en el tiempo hasta llegar al

14% en 2026. Las demás personas jurídicas pasarán de aportar 17% al 27% del recaudo, mientras las personas naturales aumentan su participación del 11% al 20%.

Respecto al recaudo por gestión no se tienen estimaciones puntuales que consideren lo aprobado en la reforma. Sin embargo, aunque este recaudo tiene un potencial considerable dada la magnitud estimada de la evasión tributaria³, como lo señala la DT-CARF en un documento sobre el potencial de recaudo tributario por gestión⁴, la implementación de medidas de fortalecimiento de la gestión tributaria pueden tomar tiempo pues requieren de recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros y adicionalmente, requieren que las medidas normativas adoptadas para luchar contra la evasión estén alineadas con las causas de este fenómeno. En todo caso, no todo el potencial de recaudo se alcanza en un par de años.

4.2. Distribución de la carga sobre diferentes agentes

El sistema tributario en Colombia tiene una alta carga sobre las empresas, así lo reconoce la exposición de motivos de la reforma tributaria de 2022. “En un país con tantas necesidades de gasto, el bajo recaudo del IRPN conlleva a que la estructura tributaria del país se soporte principalmente sobre las empresas e impuestos indirectos, afectando la progresividad del sistema. En efecto, en 2018 la participación del impuesto de renta de personas jurídicas en Colombia era 2,5 veces el promedio de la OCDE.”

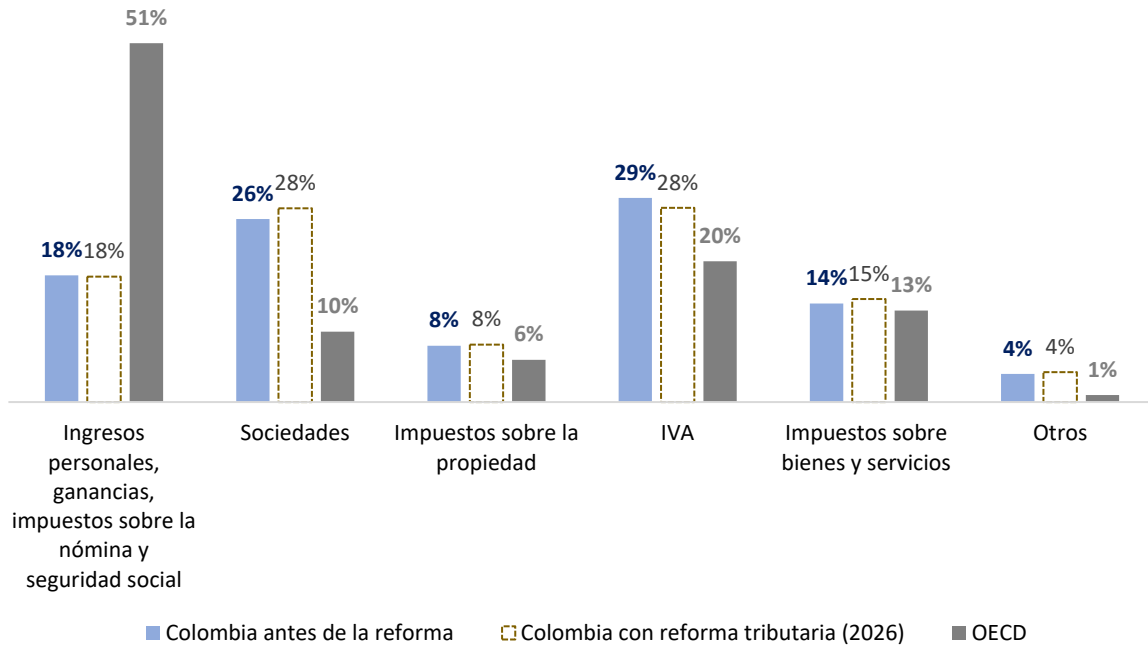
Partiendo de esta realidad se espera que la reforma tributaria mejore esta ineficiencia existente en el sistema tributario colombiano. Para evaluar esto, la DT-CARF realizó un ejercicio para comparar la participación de cada grupo de impuestos una vez aplicada la reforma tributaria. Para esto se estimó el recaudo esperado de cada grupo de impuestos sobre el total de los impuestos a 2026. Los resultados, gráfico 1, muestran que el problema de distribución entre personas naturales y jurídicas no se soluciona. Actualmente la carga de personas naturales corresponde al 18% del total del recaudo, cifra que se mantiene constante una vez se aplique en su totalidad la reforma en el 2026. Por otro lado, la carga sobre sociedades aumentaría del 26% al 28%, generando una mayor carga sobre estas. Esto se explica por el hecho de que la reforma tributaria concentra su recaudo en las personas jurídicas, tal como se observó en el cuadro 6 a 2026 aproximadamente el 50% del recaudo por la reforma corresponde a impuestos sobre estas. En cuanto a impuestos indirectos la participación del IVA disminuye del 29% al 28%.

³ Si bien no se cuenta con estimaciones recientes sobre la magnitud de la evasión, durante el debate de la reforma tributaria, el Ministerio de Hacienda y la DIAN afirmaron que esta puede estar entre COP 50 billones y COP 80 billones. Fuente: <https://www.larepublica.co/especiales/reforma-tributaria-2022/segun-la-dian-y-el-minhacienda-la-evasion-de-impuestos-es-cercana-a-80-billones-3422523#:~:text=Hacienda-,Seg%C3%BAn%20la%20Dian%20y%20el%20Minhacienda%2C%20la%20evasi%C3%B3n%20de,es%20cercana%20a%20%2480%20billones&text=El%20ministro%20de%20Hacienda%20Jos%C3%A9,elaboraci%C3%B3n%20de%20la%20reforma%20tributaria.>

⁴ Disponible en:

https://www.carf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-201796%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Gráfico 1. Participación de cada grupo de impuestos frente a los ingresos tributarios totales



Fuente: OECD, revenue statistics 2018. Cálculos propios DT-CARF

4.3. Efectos sobre el sector de hidrocarburos

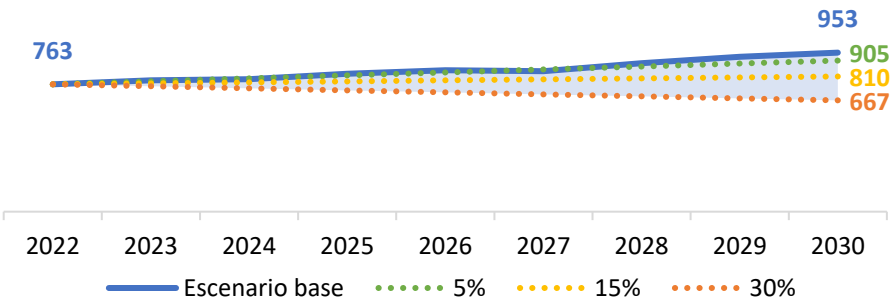
El sector de hidrocarburos es una fuente importante de crecimiento en Colombia. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), aportaría 0,1 puntos al crecimiento del PIB de 2022 y 0,3 puntos en 2023. También aporta ingresos importantes al Gobierno Nacional Central (GNC) y a las regiones por las regalías. En los últimos años el ingreso petrolero ha representado entre 10% y 20% de los ingresos totales del GNC. El flujo de dólares que genera ha sido determinante para la balanza de pagos y ha sido la principal fuente de divisas de la economía, aportando cerca del 40% de las exportaciones y del 20% de la inversión extranjera directa. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal analiza el efecto de la reforma tributaria en el sector dada la importancia de los recursos que este genera, y su impacto sobre la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

El Gobierno aprobó una reforma tributaria, cuyo principal recaudo proviene del sector extractivo y ello podría tener efectos sobre la inversión y la futura producción. En la reforma aprobada, se considera una sobretasa al impuesto de la renta de entre 5% y 15% de acuerdo con el nivel de los precios del petróleo, comparado con los precios históricos de los últimos 10 años. Para el cobro de la sobretasa de renta se estipulan 4 umbrales de acuerdo con la distribución de los precios reales (deflactados con el IPC de Estados Unidos) de los últimos 10 años: i) por debajo del percentil 30, ii) entre el percentil 30 y el percentil 45, iii) entre el percentil 45 y el 60, y iv) por encima del percentil 60. Dados los umbrales, la sobretasa de renta se cobraría de acuerdo con la relación del precio promedio del año frente a estos así: i) no se cobra sobretasa, ii) sobretasa del 5%, iii) sobretasa del 10%, y iv) sobretasa del 15%, respectivamente.

Adicional a la sobretasa, la reforma tributaria incluye la prohibición de deducir el valor de producción de regalías cuando estas son liquidadas en especie, y a precio de comercialización cuando son liquidadas en dinero. La anterior supone un trato heterogéneo en el sector, favoreciendo a las empresas que liquidan las regalías en especie (90% del sector) frente a las cuales en sus contratos se estipula la liquidación en dinero (10% del sector).

La mayor carga impositiva producto de la reforma tributaria tendría efectos negativos en las decisiones de inversión del sector. Aunque no se cuenta con la información necesaria para estimar la magnitud de esta caída, estimaciones de la Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP) sugieren que la inversión podría caer en 30%. Por lo tanto, la DT-CARF simula escenarios donde la inversión cae en 5%, 15% y 30%, y sus respectivos efectos sobre la producción. Además, para cada uno de estos escenarios, se calculan los efectos de los cambios en la producción sobre las exportaciones petroleras y la balanza comercial, sobre los ingresos del GNC, y sobre los ingresos de las regiones por regalías.⁵

Gráfico 2. Producción de Petróleo (miles de barriles por día (Kbpd))

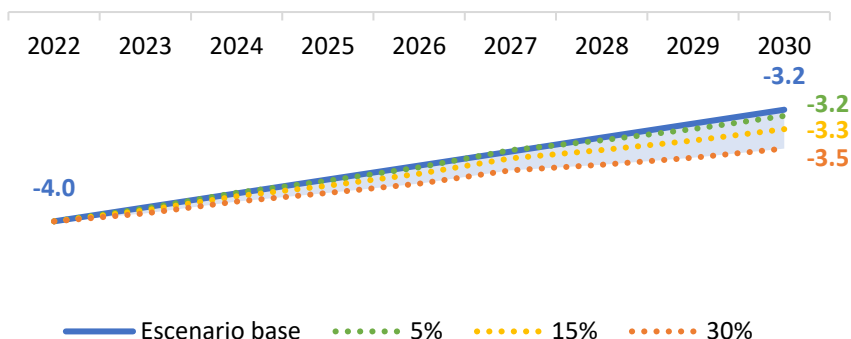


Fuente: Cálculos propios DT-CARF

Los resultados muestran que una disminución de la inversión de 30% anual en el periodo 2023-2030, llevaría a una caída de la producción en 2030 de cerca de 286 mil barriles diarios. Lo anterior redundaría en una caída de las exportaciones, que llevarían a un mayor desbalance comercial. En el escenario base, el déficit comercial alcanzaría el 3,2% del PIB en 2030; con una caída de la inversión de 30%, el déficit comercial se estabilizaría alrededor de 3,5% del PIB.

Gráfico 3. Balanza Comercial como % PIB

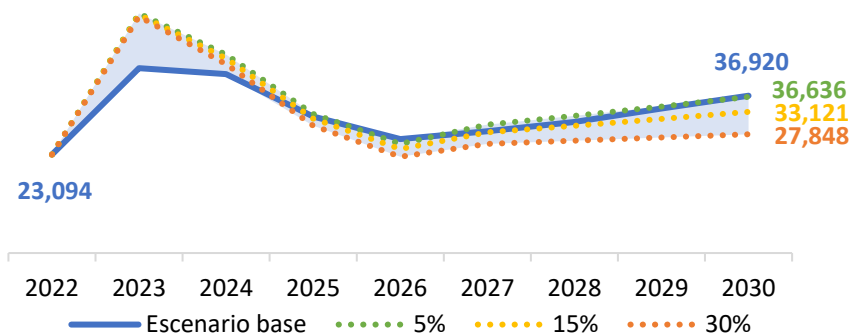
⁵ Para mayor detalle de la metodología de cálculo, así como sus resultados consultar el documento completo (XX)



Fuente: Cálculos propios DT-CARF

La disminución en la producción petrolera también llevaría a una disminución de los ingresos de la Nación, comparado con el escenario base, a 2030. Sin embargo, en los primeros años, dados los recaudos adicionales por la sobretasa de renta y la no deducibilidad de las regalías, aprobadas en la reforma tributaria, se observaría un aumento de los ingresos del GNC. Estos caerían de forma paulatina y se volverían menores a los del escenario base. En el escenario base se estiman transferencias del sector al GNC de COP 36,9 billones, en 2030; con una caída de la inversión del 30%, estos se reducirían en un 24,6%.

Gráfico 4. Ingresos del GNC (COP miles de millones)



Fuente: Cálculos propios DT-CARF

5. Escenario fiscal 2023-2026 post reforma

5.1. Espacio fiscal estructural generado por la reforma y deuda neta

De acuerdo con la Ley 2155 de 2021 el CONFIS se encuentra encargado de definir la metodología del cálculo del ingreso petrolero, dicha metodología ya fue definida por este⁶. De acuerdo con la metodología establecida, el ingreso petrolero se compone de 3 rubros principales, el impuesto a la renta producto de la actividad petrolera, los ingresos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y los dividendos del ciclo petrolero. Para los dividendos del ciclo petrolero se toma en cuenta la participación de las utilidades del *upstream*⁷ de Ecopetrol sobre la totalidad de las utilidades de Ecopetrol.

Por su parte el ciclo petrolero se calcula restando al ingreso petrolero el ingreso estructural petrolero tal cómo evidencia la ecuación 2. Para el cálculo del ingreso estructural petrolero, ecuación 3, se toma el promedio del ingreso petrolero de los últimos 7 años, excluyendo el mínimo y el máximo del periodo.

$$CP_t = IP_t - IEP_t \quad (2)$$

$$IEP_t = PIB_t \frac{\left[\sum_{i=t-7}^{t-1} \frac{IP_i}{PIB_i} - \max_{i=t-7}^{t-1} \left(\frac{IP_i}{PIB_i} \right) - \min_{i=t-7}^{t-1} \left(\frac{IP_i}{PIB_i} \right) \right]}{5} \quad (3)$$

La reforma tributaria supone un cambio estructural en los ingresos petroleros, específicamente los provenientes del impuesto de renta. Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda con visto bueno del CARF propuso modificar la metodología del ingreso petrolero de la regla ante el CONFIS. La nueva metodología implica aplicar de manera retroactiva el estatuto tributario vigente una vez aplicada la reforma tributaria, calculando así los ingresos petroleros de cada año si en ese año este estuviera vigente.

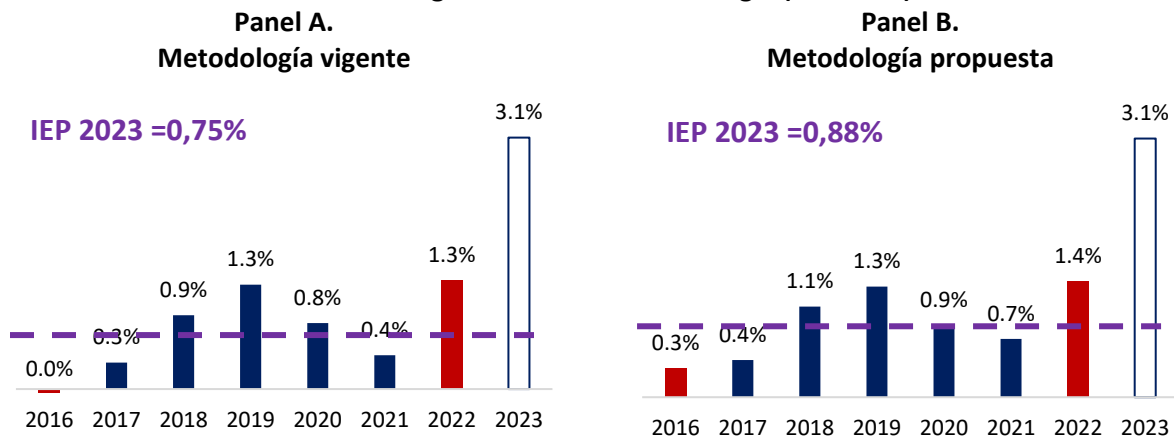
Siguiendo la nueva metodología propuesta, la DT-CARF realizó el cálculo de los ingresos petroleros para el periodo 2016-2023, En el gráfico 5 se evidencia la comparación de los ingresos petrolero como porcentaje del PIB con la metodología vigente, frente a la metodología propuesta. Como resultado del cambio de metodología el ingreso estructural petrolero para 2023 pasaría de 0,72% del PIB a 0,88% del PIB. Lo anterior es coherente con el cambio estructural el cual supone un aumento del recaudo del sector. Aplicando la ecuación 2, el ciclo petrolero para 2023 pasaría de 2,4% del PIB a 2,2% del PIB, generando un espacio de gasto de 2 billones por un menor ciclo petrolero.

⁶ Ver metodología aprobada por el CONFIS en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-197896%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

⁷ En el *upstream* se toma en cuenta únicamente las actividades del grupo Ecopetrol relacionadas con la extracción de crudo.

Gráfico 5. Ingresos Petroleros de la regla (% del PIB)



Fuente: Cálculos propios DT-CARF

5.2. Efectos sobre la regla fiscal y la deuda neta

Una vez analizados los efectos de la reforma tributaria aprobada sobre el recaudo, es importante analizar los efectos completos que se dan sobre los agregados fiscales de balance fiscal, total y primario, y la deuda neta del GNC. A continuación, se presenta el balance fiscal de 2022 a 2026 del GNC, incluyendo la reforma tributaria, la actualización de supuestos macroeconómicos y el uso de espacio fiscal disponible (Cuadro 7).

Cuadro 7. Balance fiscal del GNC 2022-2026 con reforma tributaria
% del PIB

Concepto	2022	2023	2024	2025	2026
Ingreso Total	16,6	20,6	20,1	19,4	19,2
<i>De los cuales rentas petroleras</i>	1,6	3,9	2,1	1,1	1,0
Tributarios	14,8	18,1	17,9	17,4	17,3
<i>De los cuales petróleo (incluyendo RT)</i>	0,5	2,0	1,4	0,6	0,6
No Tributarios	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Fondos Especiales	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Recursos de Capital	1,5	2,2	1,9	1,7	1,6
<i>De los cuales, ECOPETROL</i>	1,1	1,9	0,7	0,5	0,4
Gasto Total	22,1	24,4	23,7	22,8	22,3
Intereses	4,4	4,4	4,0	3,7	3,6
Gasto primario	17,7	20,0	19,7	19,1	18,7
FEPC	1,3	1,7	1,7	0,5	0,1
Gasto primario sin FEPC	16,4	18,3	18,0	18,6	18,6
Balance Primario	-1,1	0,6	0,4	0,3	0,6
Balance Total	-5,5	-3,8	-3,6	-3,4	-3,0

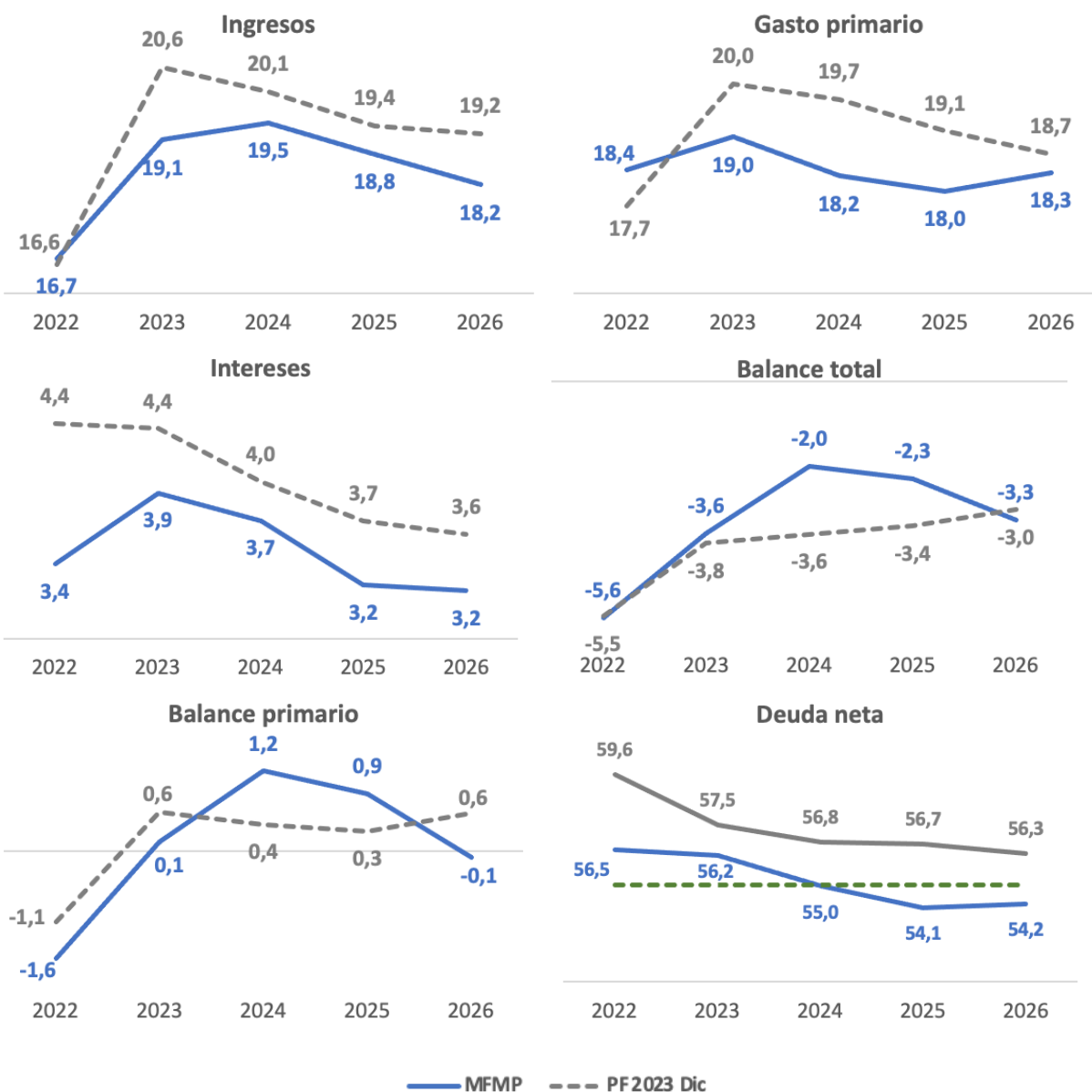
Fuente: MHCP.

Al comparar frente al MFMP 2022, publicado en junio, se observa que los ingresos totales aumentan de 2023 en adelante, producto del mejor desempeño de varios indicadores macroeconómicos y de los efectos

de la reforma tributaria. En cuando a los gastos estos también aumentan, tanto el gasto primario por la inclusión del mayor gasto asociado al programa de gobierno, como los intereses, dado el mayor costo de la deuda por las condiciones de mercado y por los intereses causados asociados a la colocación a descuento y las indexaciones de TES atados a la UVR (Grafico 6).

El balance primario y total se deterioran en 2024 y 2025 frente a lo proyectado en el MFMP 2022, mientras que el 2026 mejora frente a MFMP. Con lo anterior, la deuda neta del GNC aumenta frente a la proyectada en el MFMP, aunque mantiene la senda decreciente, ligeramente por encima del nivel del ancla de 55%.

Gráfico 6. Ingresos, gastos, balance fiscal, balance primario y deuda neta



Fuente: MHCP, PF 2023.