

**N° 36-2021**

Mayo

INFORME ESPECIAL

# **Los retos de las finanzas públicas en el futuro del país**

# Los retos de las finanzas públicas en el futuro del país

Jesús Botero García<sup>1</sup>, Humberto Franco González<sup>2</sup>, Álvaro Hurtado Rendón<sup>3</sup>, Carlos Esteban Posada<sup>4</sup>, Jaime Alberto Ospina Mejía<sup>5</sup>, Germán Gutiérrez<sup>6</sup>, Nicolás Akerman<sup>7</sup>, Marcos González<sup>8</sup>, Diego Montañez-Herrera<sup>9</sup>.

## I. Resumen ejecutivo

En un momento histórico complejo como el actual, el Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible, retirado del Congreso por el gobierno, representaba un esfuerzo serio de organizar las finanzas públicas, incorporando esquemas novedosos de protección social, sin afectar de manera negativa la capacidad de generación de riqueza. Tenía, sin duda, elementos polémicos que pueden y deben discutirse, pero en su conjunto, mostraba un camino serio de reformas al sistema tributario que, aprovechando la nueva conciencia que el COVID-19 debería haber despertado en los ciudadanos, convocaba a la participación colectiva en el esfuerzo de fundamentar una sociedad mejor, más equitativa y próspera.

---

<sup>1</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jabotero@eafit.edu.co.

<sup>2</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: hfranco@eafit.edu.co.

<sup>3</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ahurtad1@eafit.edu.co.

<sup>4</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: cposad25@eafit.edu.co.

<sup>5</sup> Profesor del Departamento de Finanzas y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jospina3@eafit.edu.co.

<sup>6</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ggutierr@eafit.edu.co.

<sup>7</sup> Estudiante de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: nakerman@eafit.edu.co.

<sup>8</sup> Estudiante de la Maestría en Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: megonzalea@eafit.edu.co

<sup>9</sup> Magíster en Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: dfmontaneh@eafit.edu.co.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

El rechazo casi unánime que generó en la clase política y en ciertos círculos de la opinión pública, revela una visión miope de muchos líderes, que prefieren apuntalar sus posibilidades electorales, a emprender un camino serio de reformas que permita la transición a un país mejor en el que se corrijan las fallas más notorias de nuestro sistema fiscal.

Eran muchos los elementos positivos del proyecto: el énfasis fundamental en nuevos esquemas de protección social, a través del Programa de Ingreso Solidario (PIS); el cambio de enfoque de la tributación, reorientando el esfuerzo tributario de las empresas a personas; la búsqueda de esquemas impositivos simples, en los que se reduzcan exenciones y excepciones y se limite la “porosidad” de los esquemas; la implementación de transferencias focalizadas, para mitigar impactos distributivos negativos de tributos de otra manera eficientes como el Impuesto al Valor Agregado (IVA); la redistribución de externalidades ambientales, a través de la implementación de nuevos impuestos y la canalización de recursos que generen hacia la transición energética; y las medidas de racionalización del gasto y de focalización adecuada de subsidios, son los principales. Todos ellos, elementos de un sistema tributario más eficiente y equitativo, que debería permitir al país hacer el tránsito a una economía más dinámica y con mejores estándares de vida.

Había también elementos polémicos. En algunos casos, porque el proyecto se quedaba corto en aprovechar las herramientas novedosas que los nuevos entornos de digitalización y de profundización financiera permiten emplear, o en otros, porque se adoptaban medidas distorsivas, que contribuyen poco al progreso y ocasionan mala asignación de recursos. Un ejemplo claro de lo primero es el caso del IVA, en el que la devolución anticipada del gravamen a los grupos de población más pobres hace posible una eliminación más profunda de esquemas de subsidio mal focalizados que, con el pretexto de ayudar a los más desfavorecidos, extiende por toda la sociedad beneficios intrínsecamente injustos por su falta de focalización. Un ejemplo de lo segundo es la creación de tarifas diferenciales del impuesto a las empresas, que genera incentivos

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

perversos a la implementación de esquemas de "contabilidad creativa" para impedir que el anhelado crecimiento de las empresas se refleje en cargas impositivas adicionales.

Pero había también medidas de indudable beneficio y provecho para el país: la ampliación de la base tributaria con tarifas moderadas de impuestos es un primer ejemplo. Ello permitiría que todos los colombianos que puedan hacerlo contribuyeran a crear un sistema de protección básica para los menos favorecidos, al tiempo que se generaban mejores oportunidades de crecimiento al garantizar el acceso del país y sus empresarios a los mercados financieros internacionales. Las tarifas contempladas en el proyecto eran modestas, y sólo los malos consejos de políticos exclusivamente interesados en sus intereses electorales, explica que la ciudadanía rechazase de manera visceral impuestos que, para rentas brutas mensuales del orden de 3.5 millones de pesos, implicaban impuestos del orden de 93 mil pesos mensuales, a partir de 2023. ¡Haría falta una clase política más responsable que mostrase los beneficios para sus ciudadanos de país más pujante y dinámico, en el que se cree más empleo de calidad, y en el que se brinde una protección mínima adecuada ante los riesgos de precariedad y pobreza! Esos beneficios bien compensarían los esfuerzos a realizar.

Un segundo ejemplo es la eliminación de regímenes tributarios discriminatorios en el IVA, que privilegian a un selecto grupo de gremios y de empresas que terminan apropiándose, con el pretexto de que ello ayuda a los más pobres, de rentas tributarias necesarias para el país, como es el caso del régimen de exención del IVA, o que extiende beneficios a quien no los necesita, como la exclusión del impuesto de algunos bienes y servicios básicos. La devolución anticipada del IVA podría, en ambos casos, compensar completamente los costos para los menos favorecidos, y aunque claramente se genera un impacto en costos o en demanda para los empresarios afectados, habría que sopesar su impacto respecto a la prosperidad que la reforma permitiría alcanzar. No hay duda de que el Estado puede cumplir un papel más activo en la promoción del desarrollo empresarial, facilitando acceso a mercados, participando activamente en la

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

investigación básica, propiciando la innovación y facilitando la infraestructura física e informacional necesaria para el buen desempeño empresarial. Pero más que defender regímenes excepcionales que compensen las carencias observadas, debemos emprender el rediseño de esquemas de colaboración empresa-estado, que viabilicen mejoras productivas y propicien una vigorosa reinserción del aparato productivo en las cadenas globales de valor.

Un último ejemplo es el progresivo desmonte de regímenes privilegiados en el impuesto de renta corporativo, para propender por un sistema transparente, de tributos moderados, que no discrimine injustamente entre sectores empresariales y productivos. Tenemos urgencia, como sociedad, de pasar de un esquema tributario individualista, basado en conductas de *Free Riders* (Llaneros Solitarios) que tienen que asegurar su supervivencia en un universo fiscal expropiatorio (una suerte de versión corporativa del "sálvese quien pueda"), para pasar a un esquema tributario sencillo, transparente y moderado, que sea competitivo en el ámbito regional y mundial, y que permita que los empresarios dediquen su atención a garantizar su productividad y sus ganancias, en lugar de embarcarse en procesos complejos de "administración tributaria" que les permita gestionar impuestos excesivos.

Otras ideas podrán discutirse con provecho para el país: la posibilidad de centrar la tributación en la unidad de gasto, y no en la persona, que sería más consistente con los esquemas de decisión de los agentes; y el papel que los impuestos transitorios, que afecten a determinados sectores en circunstancias específicas que tengan alguna relación con su desempeño.

Pero más allá de las críticas a algunas medidas, y del reconocimiento de las virtudes del proyecto, lo que es primordial señalar es su propósito esencial de ajustar las finanzas públicas, tras una crisis profunda en la que se han afectado los ingresos tributarios, se han implementado medidas mitigadoras de los daños producidos por la pandemia, y se ha elevado de manera importante la deuda pública. La crisis ha

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

producido desajustes fiscales profundos y nuevas necesidades de recursos para protección social, que podrían tornar insostenibles las finanzas públicas, si no logramos consolidar su sostenibilidad. Tras dos años consecutivos de déficit fiscal elevado (7,8 % en 2020 y 8,6 % en 2021), es necesario “arreglar la casa”, so pena de perder atractivo para los capitales externos y ver limitado el acceso al crédito que necesitamos para nuestro desarrollo productivo.

Algunos analistas sugieren que el deterioro global de las finanzas públicas en el mundo haría pasar desapercibido nuestro desajuste. Pero esa es una apuesta que un país como el nuestro no se puede permitir: el mundo viene de implementar amplias políticas expansivas monetarias y fiscales para enfrentar la crisis, generado por ello endeudamiento y liquidez excesiva. Pero la recuperación ya ha empezado en los países desarrollados y en la China, y los mercados financieros se irán ajustando a nuevas realidades de liquidez, de costo del dinero, y de flujos de capital. Tenemos que estar preparados para ello, porque si nos sorprende un nuevo entorno, en condiciones inadecuadas de acceso a mercados de crédito, experimentaremos restricciones importantes al crecimiento (por la vía de ajustes dolorosos en la balanza de pagos, y por reducción de la inversión productiva) y estaremos en riesgo de experimentar también una dolorosa crisis cambiaria, que nos ajustaría a las malas a las condiciones crediticias que sobrevengan en el futuro.

Nuestros análisis indican que, incluso en un escenario de deterioro moderado del acceso a los mercados financieros internacionales, el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) en la próxima década se deterioraría en 0,6 % anual, pasando de 3,8 % a 3,2 %, si se empezaran a experimentar dificultades de acceso al crédito. El coeficiente de Gini, que en ausencia de reformas terminaría la década en 52,6 en el escenario básico, mejoraría con la reforma a 50,8. Y la incidencia de la pobreza, que en el escenario básico estaría en 24,3 % en 2030 (tras alcanzar cotas impresionantes del 42 % en 2020), se reduciría a 19,2 % en el escenario alternativo.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Hay además un resultado importante que conviene resaltar: mientras el ingreso per cápita medio de los deciles 5 al 9, se reduciría, entre 2021 y 2024, por efecto de los impuestos, en cerca de un 1,7 % en el escenario de reforma fiscal, ese mismo ingreso aumentaría, en el período 2027 - 2030, por efecto del crecimiento adicional alcanzado, en 3,3 %. Así, los desembolsos netos iniciales en que incurrirían los hogares, en el escenario de aprobación de la reforma, permitirían la generación de rentas adicionales futuras, que representaría para esos hogares lo mismo que invertir el 1,7 % de sus ingresos en un proyecto con una tasa interna de retorno del orden del 10 %.

Pero el escenario de restricción de acceso al crédito mencionado es un escenario benévolo: podrían darse condiciones mucho más complejas, desembocando en una crisis cambiaria, que afectase profundamente el desempeño económico. Razón de más para buscar una senda de ajuste adecuada de las finanzas públicas, que nos inmunice contra ese riesgo.

Hay por supuesto medidas transitorias que ayudarán o moderar los riesgos, como la venta de activos de la Nación. Las acciones del gobierno en ISA y el porcentaje enajenable de acciones de Ecopetrol, son buenas posibilidades. Pero ello no arregla el problema en el largo plazo: sólo modera los riesgos que enfrentamos. Solo una reforma integral, que aporte cuando menos dos puntos del PIB adicionales<sup>10</sup>, nos dará las seguridades futuras para el crecimiento. Hay que priorizar ese objetivo, y una discusión pública profunda, que recoja ideas alternativas como las planteadas por Fedesarrollo o la ANIF, será sin duda conveniente para aprovechar de la mejor manera posible el momento histórico que vivimos.

Hay que insistir en que es indispensable que la discusión pública parta del resultado final neto a alcanzar, y no de sus componentes de ingreso y de gasto. Tanto electores como políticos son proclives a abrazar con entusiasmo ideas de gasto suplementario, pero al tiempo a rechazar todo lo que signifique algún esfuerzo fiscal adicional. El

---

<sup>10</sup> El anexo 1 del informe incluye un cálculo específico de los recursos netos requeridos.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

problema es que el gasto no es viable sin un ajuste adecuado de los ingresos, y la falta de ponderación en la búsqueda del balance fiscal le puede costar muy caro al país, sacrificando lustros de crecimiento.

Ideas alternativas de financiar el déficit con anticipos de dividendos del Banco Central, abrirían una puerta que no volveríamos nunca a cerrar, arruinando el efecto positivo de la reputación en la política monetaria, y poniendo en jaque la independencia futura del emisor, con las gravísimas consecuencias que ello tendría para nuestro ordenamiento económico. Las rentas del emisor son contingentes, y por ello, no deben ser gastadas antes de que se produzcan las contingencias.

Reducir los gastos, por su parte, es un loable esfuerzo, y debe ser objeto de atención por un país que ya escuchó las conclusiones en 2017 de una Comisión del Gasto y la Inversión Pública. Pero su alcance es limitado en una coyuntura inmediata, y más debería reorientarse al diseño de un Estado efectivo, que reinvente su relacionamiento con las empresas y la sociedad, y contribuya al cambio estructural que nuestro aparato productivo necesita. Los recortes de gasto podrán aportar algunos puntos básicos del PIB, pero con las inflexibilidades de la estructura institucional, no podrán ser el eje de un ajuste como el que ahora necesitamos.

Por último, algunos señalan riesgos con la demanda: los sectores de más bajo poder adquisitivo, que usan la totalidad de su ingreso para el consumo, se verían beneficiados por la reforma. No así los sectores de alto poder adquisitivo, que son más sensibles a la incertidumbre que al ingreso. Y la falta de consensos políticos puede ser más nociva desde este punto de vista, que un impuesto cuyo efecto real se vería sólo a partir del año entrante, y que se reflejaría primordialmente en declaraciones de renta presentadas en 2023.

En resumen, es imperiosa la necesidad de una reforma efectiva que canalice una sana participación ciudadana en el sistema tributario, garantice la viabilidad de las finanzas públicas, implemente nuevos sistemas de aseguramiento ante los riesgos extremos de

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

enfermedad, vejez y precariedad económica, mantenga el dinamismo del aparato productivo, y empiece a transitar el camino hacia un Estado eficiente que, apoyado en un sistema tributario sencillo, equitativo y transparente, reinvente su relación con el sector privado para contribuir a la transformación productiva. Es la tarea que debemos enfrentar con urgencia, después del retiro del proyecto, y a la que este documento busca contribuir, mediante el análisis de los temas incluidos en el proyecto retirado.

## II. Introducción

El Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible representaba un avance significativo en el rediseño estructural de las políticas públicas en el país. Su fracaso, y el ulterior desarrollo que han tenido los hechos en el país, hace ya imposible, en el corto plazo, una reforma de esa naturaleza, pero los elementos contenidos en el proyecto serán importantes en el futuro, cuando abordemos de nuevo los temas estructurales del sistema tributario. El énfasis fundamental en nuevos esquemas de protección social, a través del Programa de Ingreso Solidario (PIS); el cambio de enfoque de la tributación, reorientando en el esfuerzo tributario de las empresas a personas; la búsqueda de esquemas impositivos simples, en los que se reduzcan exenciones y excepciones y se limite la “porosidad” de los esquemas; la implementación de transferencias focalizadas, para mitigar impactos distributivos negativos de tributos de otra manera eficientes como el IVA; la redistribución de externalidades ambientales, a través de la implementación de nuevos impuestos y la canalización de recursos hacia la transición energética; y los anuncios de racionalización del gasto y de focalización adecuada de subsidios, son todos elementos primordiales de una transformación estructural del papel del estado en la economía y del cambio de énfasis de las políticas públicas, que deberán ser considerados en el futuro, aún a pesar de esas propuestas deban ser revisadas y su impacto evaluado en detalle.

La reforma fiscal implícita en el proyecto era, además, absolutamente necesaria para garantizar el bienestar futuro de la sociedad, amenazado por los riesgos inminentes

## INFORME ESPECIAL

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

que, para la evolución de la economía, se derivan de la compleja situación de las finanzas públicas, en un entorno mundial así mismo complejo, en el que se avizoran riesgos importantes en el acceso a los mercados financieros. Ese tema, que la opinión pública subestima a veces, creyendo que es “cosa del gobierno” y no de la sociedad, es la principal razón para dar un apoyo decidido un Proyecto de Ley que, en medio de reformas importantes a la institucionalidad que garantiza la sostenibilidad de las finanzas públicas, evita que se ponga en riesgo el acceso del país a los mercados crediticios internacionales. Las consecuencias que se derivarían de una reducción de las calificaciones de la deuda soberana del país, si no se asegura un adecuado ajuste de las finanzas públicas, serían devastadoras, especialmente en un momento histórico como éste, en el que ha quedado puesta de presente la precariedad en la que vive una parte importante de la sociedad.

En el futuro, tendremos que garantizar como sociedad la confluencia de tres grandes propósitos fundamentales: enfrentar de manera adecuada la precariedad que agobia a una parte importante de la sociedad; mantener el dinamismo económico que se requiere para aspirar a un futuro mejor; y evitar que un manejo inadecuado de las finanzas públicas interrumpa el necesario acceso a los mercados financieros internacionales. Ello, en medio de un entorno internacional complejo, en el que la disrupción de las cadenas de valor, el desacople de mercados y las nuevas tendencias de la globalización, representan inmensas oportunidades para una reinserción creativa del país en los mercados mundiales, y en el que la inmensa liquidez generada por políticas expansivas puede representar riesgos importantes, una vez que se consolide el paso a una “nueva normalidad” en los mercados financieros y de crédito.

Ello exigirá, sin duda, un esfuerzo importante de las clases más favorecidas, que tendrían que aportar recursos para ese rediseño estructural de las finanzas públicas, pero no porque ellas “deban volverse solidarias”, o porque se les pida que “ayuden a los más desfavorecidos”. Más bien, porque ellas serían las grandes perdedoras, si no logramos llevar a cabo la transformación implícita en ese rediseño; si, como claramente

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

se puede avizorar ahora, la precariedad empuja al país al populismo. Y porque en un país pujante, sostenible, en el que hayamos enfrentado con éxito los riesgos políticos implícitos en los altos grados de precariedad en la que vive más de la tercera parte de los colombianos, serán las clases medias las verdaderamente beneficiadas. Son ellas las que tienen el capital humano, financiero y relacional indispensable para aprovechar las oportunidades que una economía dinámica genera.

Sin duda, es inevitable que todos los grupos sociales disputen intensamente beneficios y costos, si los sistemas tributarios son objeto de un rediseño profundo. E inevitable también que, en medio de un ambiente marcado ya por la campaña electoral que se avecina, los partidos políticos piensen más en sus dividendos electorales que en las complejas exigencias de una transformación profunda del sistema tributario, como la que necesita el país. Pero nos compete a los analistas económicos señalar también los beneficios que se derivan de una solución cooperativa al juego de asignación de cargas tributarias. Sería sin duda más malo el panorama de las clases medias colombianas, en un escenario de fracaso de la reforma, que el que se generaría si se alcanzan acuerdos colectivos en los que se grave, de manera moderada, a quienes disfrutarían los beneficios del dinamismo económico.

El presente informe aborda los temas esenciales de una reforma tributaria futura, a partir del análisis de aquellos aspectos del problema, que fueron incluidos en la reforma fallida. Está conformado por cuatro secciones, además de esta breve introducción. La sección 3 describe las medidas propuestas, señalando los temas polémicos que hay asociados a ellas. La sección 4 compara escenarios futuros de evolución de la economía, en los escenarios alternativos de éxito y fracaso de la reforma, La sección 5 evalúa en detalle las medidas, para concluir, en la sección 6, con un resumen de lo que es indispensable en la reforma, y lo que puede ser disputado en ella.

### III. La reforma en un vistazo

## INFORME ESPECIAL

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Para enfrentar la precariedad económica que se ha hecho visible con motivo de la pandemia, ajustar los desfases generados en las finanzas públicas en la respuesta a la crisis, y mantener el dinamismo del aparato productivo, el Proyecto de Ley que pretendía recaudar 2 puntos del PIB adicionales (23.4 billones de 2022, en promedio), que se destinarían a programas sociales (5.4 billones), a compensaciones en la implementación de medidas impositivas adicionales (1.8 billones) y al fortalecimiento de las finanzas públicas, debilitadas profundamente por la crisis (16.1 billones):

Dada la institucionalidad colombiana, para alcanzar un recaudo neto de 23.4 billones, es necesario recaudar 28 billones de pesos, debido a que parte de los nuevos recaudos deben destinarse al Sistema General de Participaciones (SGP), que irriga los recursos del gobierno central a otras instancias del gobierno, y en particular, a las administraciones locales. El recaudo adicional se buscaba alcanzar en tres grandes frentes: en el IVA, 7.3 billones, a través de la eliminación de la categoría de bienes exentos en el régimen, y del incremento marginal de la tarifa de algunos bienes, distintos a los alimentos de la canasta familiar básica; en los impuestos a las personas (17 billones), por el efecto combinado de una reducción de exenciones, de un impuesto transitorio al patrimonio, del impuesto a los dividendos, del gravamen a las pensiones mayores de 7 millones y del progresivo incremento de la base tributaria y la reducción del umbral a partir del cual se pagan impuestos, hasta llegar a unos niveles de renta de 2.5 millones mensuales en 2023; y en la tributación de personas jurídicas (3.7 billones), mediante la suspensión del descuento previsto del 50 % del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), eliminación progresiva de exenciones (sin afectar derechos adquiridos) y una sobretasa por los años 2022 y 2023.

Los cambios (que se resumen en la [tabla 1](#)), garantizarían simultáneamente los tres propósitos mencionados: extender el sistema de protección social a la población más desfavorecida; ajustar los desfases de las finanzas públicas; y desplazar el énfasis de los gravámenes de la generación de riqueza al disfrute de esta, bien sea en el momento de la generación del ingreso de las personas, o de su uso en el consumo ([tabla 1](#)).

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Tabla 1. Fuentes y usos

| Fuente               | \$Bn<br>2020 | % del<br>PIB | Usos                            | \$Bn | % del |
|----------------------|--------------|--------------|---------------------------------|------|-------|
|                      |              |              |                                 | 2022 | PIB   |
| Total                | 23,4         | 2            | PIS                             | 23,4 | 2     |
| IVA                  | 7,3          | 0,6          | Promoción empleo,               | 4,6  | 0,4   |
| Personas naturales   | 17           | 1,4          | subsidios a matrículas,         | 0,8  | 0,1   |
| Personas jurídicas   | 3,7          | 0,3          | Promoción de cultura            |      |       |
| Incremento en el SGP | -4,6         | -0,4         | Compensación del IVA            | 1,8  | 0,2   |
|                      |              |              | Efecto neto del Proyecto de Ley | 16,1 | 1,4   |

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin duda, hay grandes temas polémicos, que se analizarán en la sección 4 de este informe, entre ellos, los siguientes:

- La incorporación del sistema del IVA de algunos bienes y servicios que están actualmente clasificados como excluidos que, aunque restringida por el compromiso presidencial de no modificar el gravamen de alimentos de la canasta familiar que no estuviesen ya gravados, ataca la más importante filtración del sistema, en términos de ingresos no percibidos del IVA.
- La eliminación de la categoría de exentos, que recibirá fuego cruzado de los empresarios que se beneficiaban de la devolución del IVA en los insumos, y de supuestos defensores de los consumidores, que invocarán su impacto sobre los precios. Cuantificar con precisión ambos efectos es una prioridad, pero vale aclarar que en una medida que avanza en la dirección correcta de reducir lo que la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios identifica como gasto tributario asociado al sistema del IVA.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

- La ampliación de la base tributaria de las personas que, junto con la disminución del umbral a partir del cual se paga, serán seguramente objeto de disputa política, pero que luce así mismo como una medida necesaria, en la dirección correcta.
- El gravamen a las pensiones, que es susceptible también de defensas populistas a ultranza, que desconocen los cuantiosos subsidios existentes en pensiones altas.
- El impuesto al patrimonio, que se reduce de manera efectiva para quienes tienen patrimonios inferiores a 20.000 millones, pero aumenta a partir de ese nivel.
- Y el impuesto a los dividendos, que se reduce para quienes devengan entre 300 y 800 Unidades de Valor Tributario (UVT), pero aumenta a partir de entonces.

Las disputas futuras serán intensas en lo relativo al monto de recursos que deben ser arbitrados mediante las reformas que se planteen, y al papel que, en el corto plazo, pueden cumplir los esfuerzos (sin duda loables y necesarios) que se hagan para reducir y racionalizar el gasto público, tema éste en el cual es fácil conquistar el fervor popular, a través de hipotéticas medidas cuyo impacto efectivo es reducido, pero que disfrutan de indudable aceptación entre muchos círculos políticos y sociales.

Pero más allá de estas disputas temáticas, lo que estará en juego es la posibilidad de introducir cambios estructurales en el sistema tributario, en una coyuntura como la actual, en la que los ciudadanos han percibido la precariedad en la que vive una parte muy importante de la población, en la que son perceptibles los colosales esfuerzos que ha significado la pandemia para las finanzas públicas, y en la que la necesidad de construir un futuro mejor no puede verse estorbado por el facilismo tributario que define gravámenes por la efectividad del recaudo y no por su conveniencia en el desarrollo del potencial productivo de la sociedad.

Perder la ocasión de llevar a cabo las transformaciones necesarias de nuestro sistema tributario, sería sin duda lamentable, y nos condenaría como sociedad a tensiones distributivas inmanejables, a riesgos de sostenibilidad que podrían condenarnos a un

crecimiento débil e insatisfactorio, y a escenarios políticos populistas, que podrían comprometer de manera grave nuestro futuro.

#### IV. Escenarios alternativos: ¿Qué pasa si fracasa el proyecto o no alcanza sus objetivos?

Ahora bien: más allá de la "pugna" competitiva por reducir el esfuerzo propio en el pago de impuestos (que, por supuesto, es legítima y lógica), conviene mirar la perspectiva general. Para ello, construimos, mediante un modelo de Equilibrio General Computable (CGE) bastante detallado, dos escenarios. El primero (que llamamos básico) es el escenario más benévolo posible en caso de que no logremos pasar una reforma estructural de las fianzas públicas. El segundo (el escenario alternativo), es un escenario plausible de evolución de la economía, si se logra una reforma eficiente.

El escenario básico supone que el país empieza a perder acceso a los mercados de crédito mundiales, porque su calificación crediticia se reduce, pero logra mitigar el impacto inicial con sus reservas internacionales, permitiendo que la cuenta corriente de la balanza de pagos se ajuste suavemente hasta un déficit de 0,7 % en el horizonte de la proyección. La reducción que ello implica en la financiación externa impacta negativamente la inversión total que se realiza en la economía hasta en cerca de un 20 % en el horizonte de la proyección, y la incorporación reducido de nuevo capital impacta también negativamente la productividad, que crece a una tasa reducida del 0,9 %, en lugar del 1,2 % que se asume en el escenario alternativo. Es pues un ajuste bastante modesto y benévolo, amparado en el supuesto de que los excesos de liquidez mundiales se mantengan, y que aún con una calificación reducida de la deuda, no se produzca una crisis cambiaria profunda que, sin duda, es uno de los escenarios probables bajo esos supuestos.

El escenario alternativo supone, en cambio, que se logran los objetivos básicos de una reforma estructural, manteniendo el acceso a los mercados de crédito, y permitiendo

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

el desarrollo del sector productivo del país, en medio de las oportunidades que genera la disrupción en las cadenas globales de valor y los reacomodos de la globalización.

En ese caso, el crecimiento económico en la próxima década alcanzaría un nivel promedio de 3,8 %, en tanto que, en el escenario básico, se reduciría al 3,2 %.

Ahora bien: ¿qué pasa con los indicadores sociales esenciales? El coeficiente de Gini, que en ausencia de reformas terminaría la década en 52,6 en el escenario básico, mejoraría con la reforma a 50,8. Y la incidencia de la pobreza, que en el escenario básico estaría en 24,3 % en 2030 (tras alcanzar cotas impresionantes del 41 % en 2020), se reduciría a 19,2 % en el escenario alternativo.

Pero hay además un resultado sorprendente: mientras el ingreso per cápita medio de los deciles 5 al 9, se reduciría por efecto de los impuestos entre el 2021 y el 2024, en cerca de un 1,7 % en la proyección alternativa, aumentaría al final de proyección en promedio en 3,3 %, en el período 2027 - 2030 (Tabla 2). Así, los desembolsos netos iniciales en el escenario de aprobación de la reforma llevarían a la generación de rentas adicionales futuras para los hogares de los deciles mencionados, generando un flujo futuro neto positivo, que representaría una tasa interna de retorno a los desembolsos iniciales del orden del 10 %.

Tabla 2. Resultado de simulaciones.

|                                     | 2020.    | SIN REFORMA |       | CON REFORMA |       |
|-------------------------------------|----------|-------------|-------|-------------|-------|
|                                     | ESTIMADO | 2030. PROY. | VAR   | 2030 PROY.  | VAR   |
| PIB (Billones \$ 2018)              | 948,8    | 1.302,1     | 3,2 % | 1.383,0     | 3,8 % |
| Inversión (Billones \$ 2018)        | 169,1    | 235,7       | 3,4 % | 291,5       | 5,6 % |
| Tasa de desempleo                   | 16,0%    | 11,8 %      |       | 11,5 %      |       |
| Déficit en cuenta corriente (% PIB) | -3,2 %   | -0,7 %      |       | -4,8 %      |       |
| Déficit fiscal (% PIB)              | -8,0 %   | -5,7 %      |       | -3,0 %      |       |
| Coeficiente de Gini                 | 0,532    | 0,526       |       | 0,508       |       |

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

|   |        |        |       |        |      |
|---|--------|--------|-------|--------|------|
| Incidencia de la pobreza                        | 0,414  | 0,243  |       | 0,192  |      |
| Ingreso medio (decil 5 al 9) Miles de pesos año | 36.083 | 57.373 | 4,7 % | 60.403 | 5,3% |

Fuente: Modelo de equilibrio general computable. Universidad EAFIT.

La comparación aquí reseñada es benévola: el cierre de acceso a mercados financieros mundiales puede generar una crisis mucho más profunda que lo que aquí se supone, y que corresponde a un escenario muy optimista de evolución de la economía, en condiciones adversas de financiamiento externo. Pero el ejercicio ilustra que no hace falta imaginar grandes desgracias, para entender que las clases medias son las grandes ganadoras de una reforma como la propuesta, en la que se aprovecha la mayor disrupción económica y social que el país ha vivido en su historia reciente para redefinir los elementos esenciales de la política económica, para establecer un nuevo esquema de aseguramiento social y para liberar las fuerzas productivas para el crecimiento y la reinserción en cadenas globales de valor. Una reforma como la reseñada garantiza además la estabilidad futura de las finanzas públicas, tras el inmenso esfuerzo realizado para mitigar los efectos de la pandemia,

### V. Análisis detallado de la reforma

5.1. El aseguramiento mínimo de la población vulnerable mediante el Programa de Ingreso Solidario ¿Ingreso mínimo garantizado o Renta Básica Universal?

**Jaime Ospina Mejía<sup>11</sup>**

**Germán Gutiérrez Rangel<sup>12</sup>**

Al margen de la incertidumbre que genera el proyecto de reforma fiscal, hay algo que une al país, y es la urgencia de compensar a los hogares afectados por el incremento en la pobreza que experimentará el país con el decrecimiento económico ocasionado por la pandemia del coronavirus en los últimos 14 meses. De no ser así, tendríamos un caldo

<sup>11</sup> Profesor del Departamento de Finanzas EAFIT. Contacto:

<sup>12</sup> Docente y miembro del Grupo de Coyuntura Económica. Contacto:

# INFORME ESPECIAL

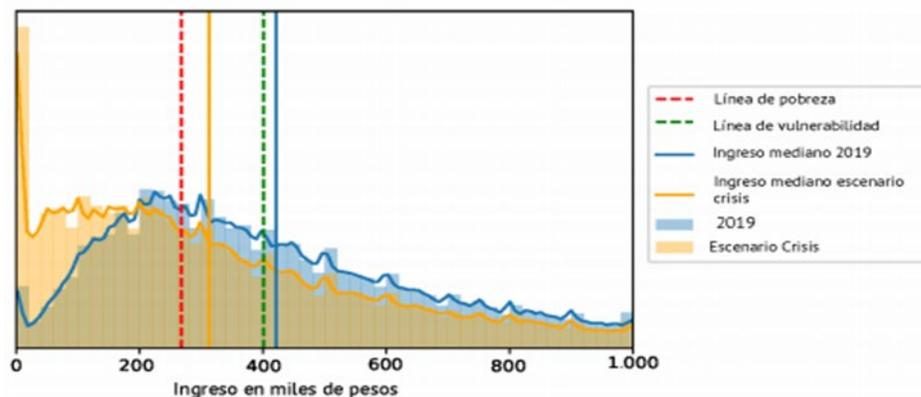
## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

de cultivo para que en las próximas elecciones las preferencias electorales se inclinen hacia propuestas populistas o se propicien cambios en el modelo económico, como los que se han gestado en Chile con las marchas de octubre de 2019 y que desembocaron en la aprobación de un proceso de definición de una nueva constitución en noviembre de 2020. Lo anterior es un ejemplo, de muchos que se podrían citar, para decir que en las sociedades democráticas se cobra a través de las urnas lo que presupuestalmente no se puede resolver. Y aquí es donde la propuesta del Programa de Ingreso Solidario (PIS) es una buena opción para asegurar un mínimo de bienestar a la población más vulnerable.

El punto de partida es claro. De acuerdo con un estudio de la Universidad de los Andes titulado: Efectos en pobreza y desigualdad del COVID-19 en Colombia en 2020: un retroceso de dos décadas, la clase media colombiana, es un grupo de la población que tiene unos ingresos superiores al umbral de pobreza, pero no muy alejado de ella, por lo cual, "es una clase social con alta exposición al comportamiento de la economía" (Uniandes, 2020).

Figura 1. Efectos de la crisis en pobreza y desigualdad.



Fuente: Efectos en pobreza y desigualdad del COVID-19 en Colombia en 2020: un retroceso de dos décadas.

Universidad de los Andes (2020).

## INFORME ESPECIAL

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Lo anterior nos remite inmediatamente a que un escenario de caída del PIB como el experimentado por el país en 2020<sup>13</sup>, llevaría a un grupo importante de la población a la pobreza, y en algunos casos, a la pobreza extrema<sup>14</sup>. La forma de compensar la potencial pérdida de ingresos que experimentaron los ciudadanos el año anterior es realizando un giro monetario mensual no condicionado, que a lo máximo llegará a 366.101 pesos por hogar que se encuentren en el nivel de pobreza extrema. Precisamente uno de los usos más importantes que tendrán los potenciales recaudos del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible presentado por el Gobierno al Congreso.

La idea es volver permanente este ingreso mínimo, mediante el Programa Ingreso Solidario (PIS), establecido en los artículos 15 – 23 del Proyecto de Ley antes mencionado, lo cual estaría creando las bases de una renta básica para los hogares más vulnerables y de menores ingresos, cifra que ha venido incrementándose de manera importantes durante este periodo de la pandemia. Es importante aclarar que los programas anteriores se mantienen (familias en acción, jóvenes en acción y Colombia Mayor, así como la asignación de subsidios a servicios públicos de energía y gas para los estratos 1, 2 y 3 pero con algunas modificaciones a la metodología de cálculo).

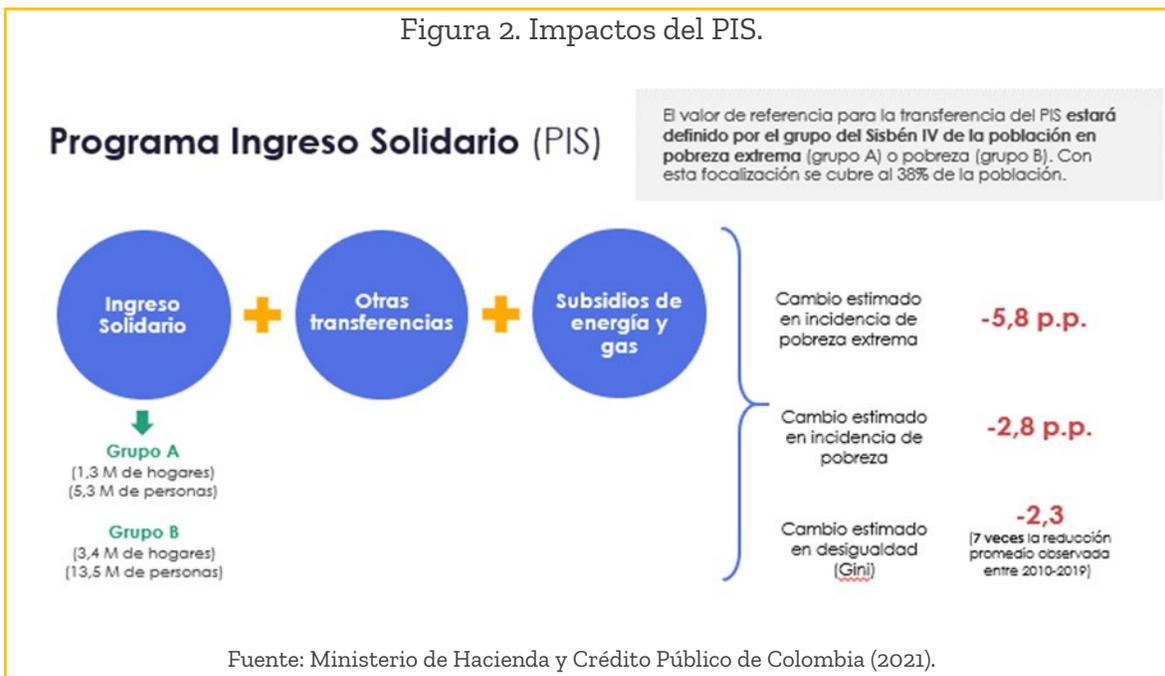
---

<sup>13</sup> He de recordar que el pasado 15 de febrero, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) reveló que la economía colombiana había decrecido -6.8 % con respecto al año inmediatamente anterior.

<sup>14</sup> Según la clasificación del Gobierno Nacional por ingresos, se definen hogares en pobreza externa los que están por debajo del umbral de ingresos de \$137 mil por mes y pobreza los que estén por debajo de \$327 mil por meses. Según estudios de Fedesarrollo, la pobreza podría alcanzar un nivel del 48 % por la pandemia (lo que equivale a que 6 millones de colombianos ingresarán a esta condición durante el último año), el nivel de pobreza pre-pandemia (2019) era del 37 %, lo que nos estaría dejando con la pandemia con niveles cercanos a la mitad de la población colombiana.



Figura 2. Impactos del PIS.



Con este programa se le daría alcance a un 38 % de la población colombiana, lo que estaría completado con las otras transferencias (programas anteriores) y subsidios de servicios públicos. Según los cálculos del Gobierno con este programa se estaría incrementando el ingreso para el grupo A (clasificado en pobreza extrema) del Sisbén IV en 2,4 veces frente al 2019 y 1,9 veces para el grupo B (clasificado como pobreza).

El Programa de Ingreso Solidario contemplaba una transferencia mensual de 160 mil pesos, tiene vigencia hasta junio de este año y beneficiaba a 3 millones de hogares.

En el siguiente cuadro se describe el monto de la transferencia del Programa Ingreso Solidario con la propuesta, que beneficiaría a 4.7 millones de hogares (1.3 millones en situación de pobreza monetaria extrema y 3.4 millones de hogares en situación de pobreza monetaria).

Tabla 3. Transferencia del programa propuesto, PIS.

| Número de personas por hogar | Hogares en pobreza extrema (5,3 millones de personas) | Hogares en pobreza (13,5 millones de personas) |
|------------------------------|---|--|
| 1                            | \$ 80.000   | \$ 80.000                                      |
| 2                            | \$ 122.034  | \$ 84.047                                      |

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

|   |            |            |
|---|------------|------------|
| 3 | \$ 183.050 | \$ 126.071 |
| 4 | \$ 244.067 | \$ 168.095 |
| 5 | \$ 305.084 | \$ 210.118 |
| 6 | \$ 366.101 | \$ 252.142 |

Fuente: Proyecto de Ley 439 de 2021. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (abril 2021).

En cuanto a los subsidios de energía y gas, el esquema de estratos sería remplazada por una estimación de subsidios directos, más focalizado y eficiente en su aplicación, calculados a partir del Sisbén IV. Al programa se destinaría en promedio el 0,4 % del PIB, como puede observarse en el [cuadro 1](#), de la sección 2 de este informe.

A raíz de la pandemia por la que atraviesa hoy mundo, a lo cual Colombia no ha sido ajena, encontramos que un programa como el PIS abre el camino de crear una renta básica para los hogares más vulnerables. Los efectos de una política como ésta dependerán del tipo de renta que se implemente, es decir, si se trata de una renta básica universal, de una renta básica garantizada o un ingreso mínimo garantizado (como el propuesto en la ley), del nivel de ingresos que proporciona, y del incentivo al trabajo de los beneficiarios.

En el caso particular de Colombia, si se parte de la evidencia empírica demostrada en varios estudios internacionales, según la cual las personas de bajos recursos parecen no trabajar menos cuando tienen un ingreso mínimo garantizado, un programa que cueste de 4.6 billones de pesos, el 0,43 % del PIB, es mucho más viable que sacar a todos los colombianos de la pobreza a un costo de 30.4 billones de pesos, o un 2,8 % del PIB. No se debe perder de vista que lo que se busca con un ingreso mínimo garantizado es el aseguramiento de las condiciones básicas de la población más vulnerable ante los riesgos catastróficos que nos deja la pandemia del COVID-19 y no erradicar la pobreza por completo con amplios subsidios que no son sostenibles fiscalmente en el largo plazo, y que además generarían distorsiones en la productividad de los factores en los diferentes sectores económicos del país.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Igualmente, es importante resaltar que el Programa Ingreso Solidario tal y como se había planteado en el proyecto del Gobierno Nacional, no implicaba un mayor nivel de cobertura al que se tiene actualmente con el programa de ingreso solidario creado durante la pandemia, pero si aumenta significativamente el valor del subsidio que reciben.

Así, la combinación de una reforma tributaria bien planeada que eleve la generación de empleo y el mayor consumo de la economía vía un mayor ingreso de la población pueden llevar a solventar esta crisis de por sí ya bastante larga de la pandemia y adicionalmente mantener nuestra calificación de riesgo país, ratificada por la calificadora de S&P en BBB- con perspectiva negativa (última escala en el grado de inversión) pero condicionada a las reformas estructurales que se hagan en el país en especial en los ingresos tributarios y la racionalización del gasto público.

Finalmente, consideramos que la propuesta incluida en el texto de reforma fiscal de crear una renta básica a través del PIS a los hogares colombianos ubicados en el percentil más bajo de ingresos de la sociedad colombiano va en la dirección adecuada de responder oportunamente a las necesidades ingentes en un contexto como el que estamos atravesando producto de la pandemia del COVID-19.

### 5.2. Las modificaciones al IVA

#### **Nicolás Ackerman<sup>15</sup>**

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) era uno de los aspectos más controversiales de la reforma tributaria propuesta, debido a que se percibe como un impuesto que generara grandes distorsiones en el consumo, afectando primordialmente a las clases menos favorecidas. Dicho esto, y a pesar de ser una o incluso la propuesta más cuestionada de la reforma tributaria, es sin duda uno de los pilares esenciales para que esta sea

---

<sup>15</sup> Nicolás Ackerman, integrante del Semillero de Coyuntura Económica de la Universidad EAFIT. [nakerman@eafit.edu.co](mailto:nakerman@eafit.edu.co).

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

efectiva. Esto último debido a la alta capacidad de recaudo que este tipo de impuesto tiene. Según Lora, Mejía, Benítez, Delgado y Gutiérrez (2021), el IVA en Colombia genera un recaudo de 5,3 % del PIB y en los últimos años promedia 38,8 % de los ingresos tributarios totales (p.114). Pero, como lo señalaba la exposición de motivos de la ley, por cuenta de los tratamientos diferenciales existentes en el sistema, la Nación deja de percibir ingresos del orden de 52 billones de pesos, haciendo que el gasto tributario para la Nación equivalga al 4,9 % del PIB. Este mismo rubro de gastos tributarios es valorado por la CBT en aproximadamente 48.9 billones, de los cuales 37.7 billones de pesos son por bienes y servicios excluidos, 8.3 billones de pesos por bienes y servicios exentos y, 3.4 billones de pesos por tarifas reducidas.

### 5.2.1. De que consta la reforma al IVA

La reforma planteaba la eliminación de la categoría de exentos, en la cual no se cobra IVA sobre el precio final, pero en el que los productores tienen derecho a obtener una devolución del IVA pagado en la compra de insumo. Muchos de los bienes y servicios incluidos en esa categoría pasaban a ser bienes excluidos del IVA<sup>16</sup>, en los que se mantiene una tasa del 0 % sobre el valor final, pero los productores no reciben la devolución del IVA invertido en la producción de estos bienes. Por otra parte, la reforma contemplaba también la limitación del tratamiento de excluidos a otros bienes y servicios, manteniendo, sin embargo, en la categoría para bienes o servicios meritorios, que estén relacionados con las actividades del gobierno, que tengan restricciones de fiscalización, o que deban mantener la categoría por razones de eficiencia económica. En este sentido, los bienes y servicios que mantienen el tratamiento de excluidos representan el 69,3 % de la canasta básica usada para definir la línea de pobreza. Adicionalmente, el Proyecto de Ley elevaba el impuesto de algunos servicios, que cuentan actualmente con una tarifa especial del 5 %, los cuales, aparte de

---

<sup>16</sup> Se mantienen en la categoría de exentos los productos y servicios que se exporten o se destinen al comercio internacional.

tiquetes aéreos, pasando a tener la tarifa general del 19 % (Echavarría, Vélez y Pardo, 2021, P.3).

Cabe anotar que el IVA de 19 por ciento a servicios públicos en estratos 4, 5 y 6, se compensaría en con la eliminación de la contribución que pagan los usuarios de estrato 5 y 6. Es decir, que el impacto en este rubro lo verían los usuarios de estrato 4.

Para evitar la afectación de los hogares de bajos ingresos por efecto de la ampliación de la base tributaria del impuesto y la eliminación de tratamientos preferenciales, se consolidaba el mecanismo de compensación del IVA, mediante la figura de "Compensación Anticipada de IVA", que corresponde a una transferencia de suma fija, equivalente a un monto mensual de cincuenta mil pesos, a los hogares en situación de pobreza. Sin duda, un mecanismo de extrema importancia para el país, porque libera de preocupaciones redistributivos un impuesto como el IVA, que tiene un gran potencial para reforzar el recaudo fiscal de la Nación.

Finalmente, se tenía que el IVA en activos fijos reales productivos pasaba de ser descontable en el impuesto sobre la renta a ser impuesto descontable en IVA.

### 5.2.2. Implicaciones en el recaudo y en el gasto tributario

Como se puede apreciar en la sección anterior, había cambios considerables de la base del gravamen del IVA. Considerando la importancia de este impuesto, ello llevaba a recaudos adicionales del orden de 0.6% del PIB, al tiempo que se reducía el "gasto tributario" asociado al impuesto, que la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios calculó en 48.9 billones de pesos para 2019. Así que es fácil argumentar que, sin esta política, la reforma no generaría el impacto necesario para asegurar la sostenibilidad fiscal planteada en la misma. En las secciones posteriores, analizaremos más allá de la necesidad de esta reforma, por qué esta política es adecuada a las necesidades actuales del país y no debería ser objeto de controversia.

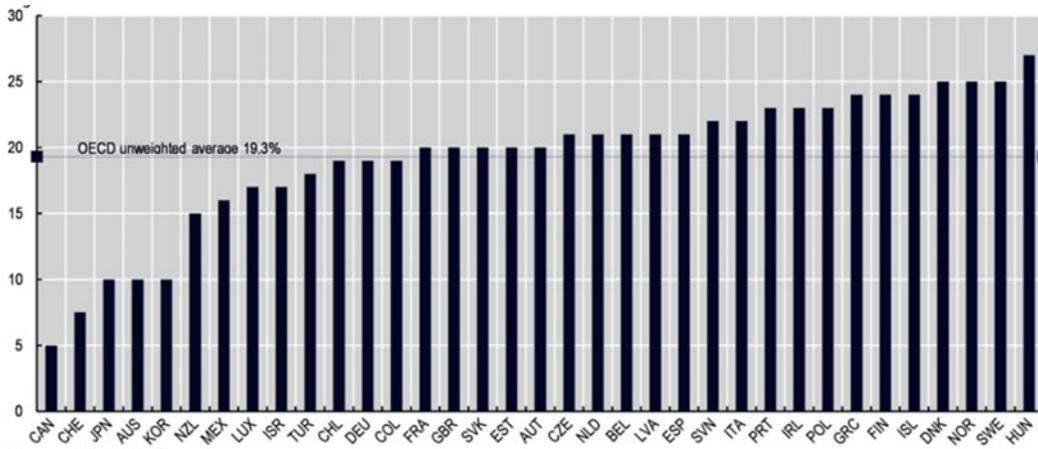
### 5.2.3. La baja tasa impositiva real del IVA

Para empezar, es necesario entender que tan grande es el IVA del país y si aumentar su base de gravamen es realmente algo desproporcionado. Usualmente, cuando se refiere al tema del IVA, se presentan cifras escandalosas acerca de cómo éste en Colombia es el tercero más alto de la región, al compararlo con el caso de las economías más prospera de la misma, usando información como lo presenta Hernández, quien afirma:

Uruguay y Argentina a la cabeza con 22 y 21 % respectivamente. Le siguen Chile con 19 %, Perú y República Dominicana con 18 % y Brasil con una media de IVA de 17 %. Por su parte en México el porcentaje es de 16 y el de Colombia es de 19, y en Honduras y Nicaragua de 15%. Bolivia, Costa Rica y El Salvador ubican la tasa de este impuesto en 13 %, mientras en Ecuador, Guatemala y Venezuela es del 12 %. Los países de la región que menos carga de IVA tienen son Paraguay, con un 10 % y Panamá con un 7 %. ( 2018)

Pero lo que se parecía realmente es que Colombia tiene un IVA muy semejante a las principales economías de la región, incluso uno igual a Chile y muy similar al de Brasil, economías referentes en el continente. Más aún, cuando se compara con el resto de los mercados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el promedio del IVA de los países que la componen (19,3 %) es prácticamente igual al colombiano (ver [Figura 3](#)). Por esto, se podría concluir que, en términos de la tasa impositiva del IVA, la política tributaria de Colombia es razonable.

Figura 3. IVA de países de la OCDE.

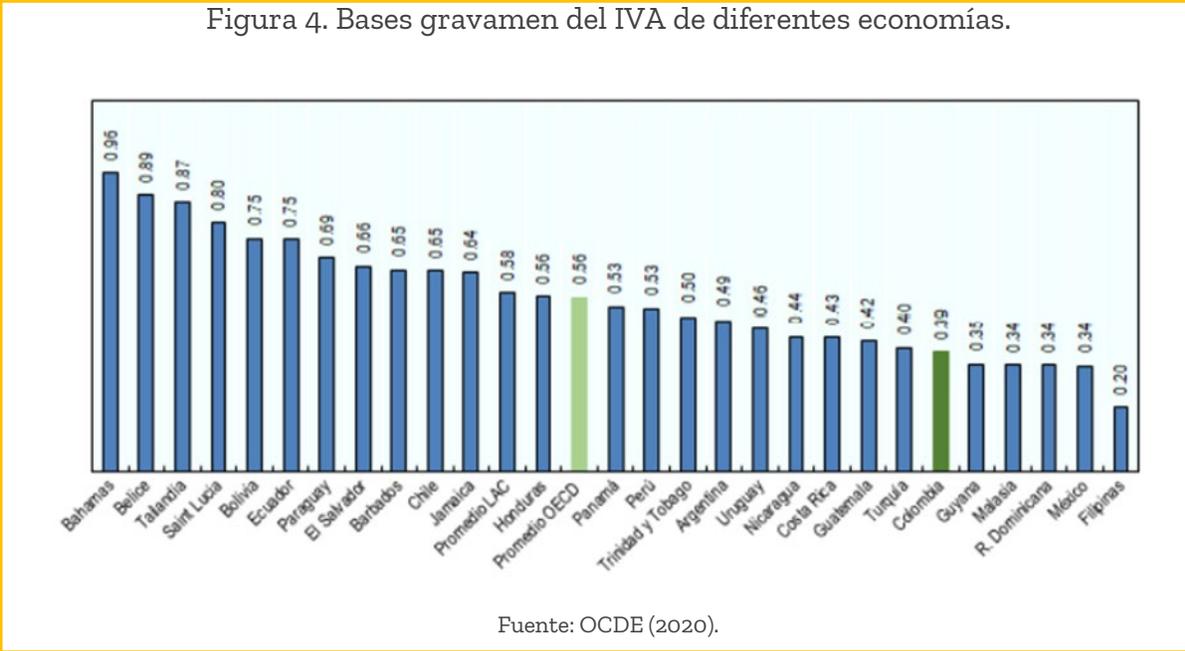


Fuente: OCDE (2020).

Ahora, adentrándonos en el tema en cuestión en la reforma (la base del IVA), como se puede observar en el [Figura 4](#), la actual base de gravamen de 39 % del impuesto al valor agregado de Colombia es muy inferior al promedio de 56 % de la OCDE, diferencia aún más marcada del 65 % de Chile. Es más, algunos de los países de la región que presentan tasas de IVA menores que la de Colombia, compensan con una base mayor, como es el caso de Panamá y Paraguay. Este hecho no se alterará sustancialmente, con el sutil cambio de cuatro puntos porcentuales planteado en la reforma. Como lo plantea Hofstetter:

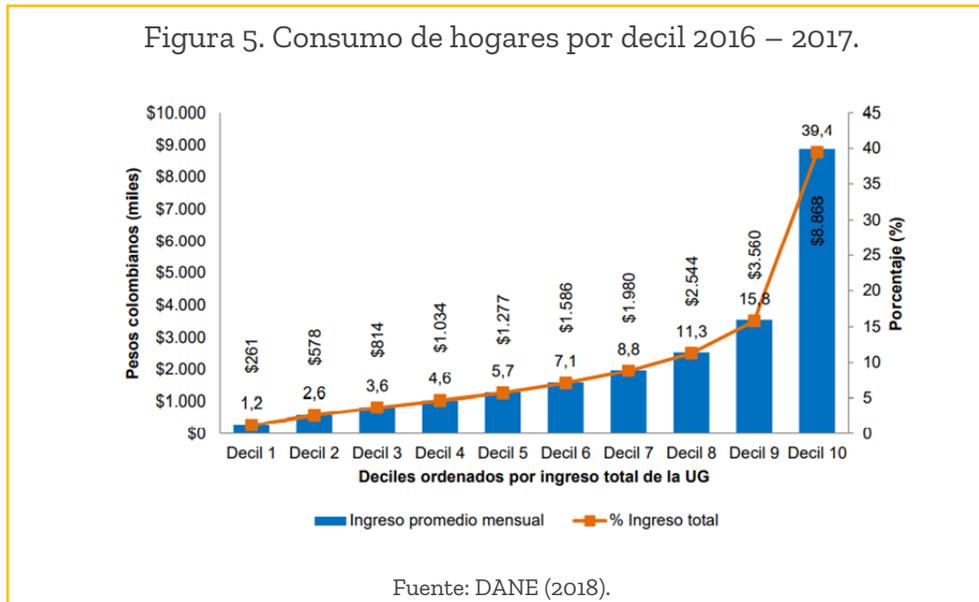
La reforma que plantea el Gobierno en IVA ciertamente encarecerá algunos productos. No muchos, no es muy ambiciosa en ese frente: pasaríamos de gravar el 39 % de los productos de la canasta al 43 %. No todos al 19 %, vale la pena agregar (2021).

Figura 4. Bases gravamen del IVA de diferentes economías.



#### 5.2.4. Impuesto progresivo

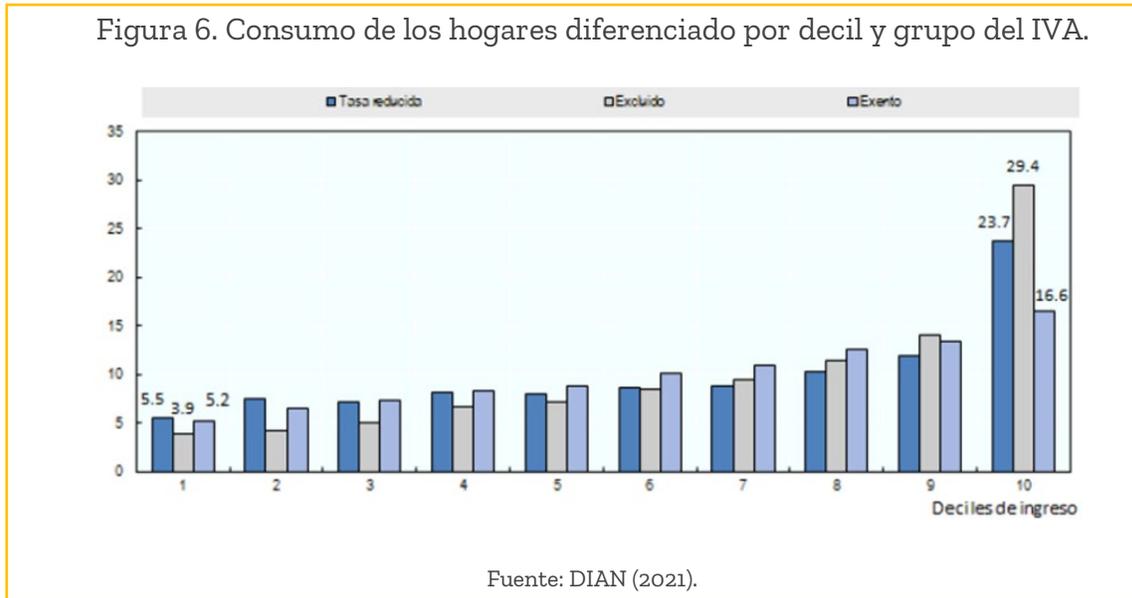
Ya definida la eficiencia del IVA como herramienta de recaudo, y que el aumento de su base es algo completamente proporcional en estándares mundiales y regionales, es importante evaluar si este impuesto es un impuesto justo sobre la sociedad. Esto último toma especial relevancia dado la coyuntura, donde la desigualdad ha ido incrementando sensiblemente; adicional a la razón social del Proyecto de Ley No. 594 – 2022C “Ley de Solidaridad Sostenible” - Reforma Tributaria 2021 el cual tenía como objetivo claro y explícito generar una mayor redistribución del ingreso para así dar un soporte a los hogares más desprotegidos.–



Para empezar a analizar lo enunciado en el último párrafo, es importante entender que el gasto en IVA es inherentemente progresivo, debido a que está ligado al consumo de los hogares, aunque no tan progresivo como lo sería un impuesto al ingreso, y que ello aplica no sólo al impuesto mismo, sino también a las exclusiones y excepciones que se establecen sobre él. Claramente, los hogares que generen un mayor gasto tendrán que pagar un mayor IVA en términos absolutos, y se beneficiarán más de las excepciones que se establezcan. De hecho, cuando se empieza a analizar cómo es el patrón de consumo de la sociedad, diferenciado por el decil de ingreso (ver [figura 5 y 6](#)), se puede ver como el consumo tiene un comportamiento exponencial respecto al decil de ingreso de los hogares, llevando a que los hogares con ingreso igual o mayor al percentil setenta representaran, en el periodo 2016 - 2017, el 66,5 % del consumo total del país, 39,4 % del consumo total perteneciente solo al decil 10. Comportamiento muy semejante al evaluar la participación de los deciles en los diferentes bienes y servicios clasificados por tipo de IVA. Por esta razón, la Comisión De Expertos En Beneficios Tributarios (CBT) (2021), afirma que:

Los hogares de mayores ingresos se benefician de las tarifas reducidas, las exclusiones y las exenciones del IVA (como porcentaje del gasto) de una forma desproporcionada.

Debido a que los hogares de mayores ingresos representan una participación mayor del gasto total en bienes y servicios sujetos a las desgravaciones del IVA. (CBT, 2021)



En la [Figura 6](#), se puede apreciar que todas las exclusiones y regímenes especiales son muy importantes en el consumo de los deciles altos. Así, orientar la política distributiva a partir de esas exclusiones y regímenes especiales, beneficia más a los deciles altos, haciendo muy costoso alcanzar un efecto positivo sobre los hogares en los deciles bajos. Es más efectiva una política de devolución del gravamen pagado, como la devolución del IVA a los hogares más vulnerables. Dicha política, que en la pandemia se demostró completamente posible de implementar, a través de la reforma, busca ampliar su base hasta llegar al 40 % de los hogares colombianos, lo que es el equivalente a 4.7 millones de hogares. Como lo afirma la CBT (2021) y la OCDE (2020), la exención y las tarifas reducidas del IVA no son una estrategia efectiva para apoyar a los hogares de bajos ingresos. La mejor estrategia para abordar este tema es el reembolso del IVA a estos.

### 5.2.5. Observaciones y conclusiones

Al evaluar la propuesta a la reforma al IVA planteada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los aspectos que la componen, se puede concluir que era una buena

## INFORME ESPECIAL

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

propuesta. En un estado ideal se buscaría poder tener políticas austeras que permitieran reducir las tasas impositivas. Pero esto no es el caso en el corto plazo y la contingencia resultante del COVID-19 ha forzado al gobierno a entrar en políticas de alto gasto en busca de mantener, en la manera de lo posible, la mayor estabilidad de la economía y un bienestar mínimo para sus ciudadanos. Esto, claramente implica gasto público, dicho gasto implica que toda la economía en su conjunto trabaje y se “apriete” para pagarlo. En caso contrario, las consecuencias serían devastadoras. Esto lo plantea, con bastante claridad, Marc Hofstetter al afirmar que:

Más allá del gusto por los márgenes que se reforman, un mensaje debería quedar claro: sin una reforma que recoja recursos por un monto similar al planteado por el Gobierno, la situación fiscal empezará a tomar tintes oscuros. Ya empezamos a ver incrementos en las tasas de interés que le exige el mercado de capitales al Gobierno para financiarlo (2021).

Adicional a esto, la forma que se ha planteado dicha política tiene mucho sentido económico. Esto debido a que la teoría expone que los bienes más eficientes para someter a tasas impositivas son aquellos que son inelásticos, es decir que las cantidades demandadas no varían ampliamente con un incremento en su precio, característica de los bienes de la canasta familiar y servicios públicos, dos de los puntos más cuestionados de la reforma. Sin mencionar que el planteamiento de dicha reforma apunta a una redistribución del ingreso, lo que lo hace un impuesto progresivo, lo cual es también altamente defendido por la teoría económica. De nuevo, volviendo al trabajo de Hofstetter, se puede concluir, como él concluye, que:

Para los millones de hogares pobres y vulnerables la reforma contempla transferencias monetarias por adelantado para compensarlos por ese incremento posible en precios. El clima indignado contra la reforma no ha salido de la población pobre o vulnerable, que de hecho ganaría con los cambios, sino de los propios sectores productivos y gremios específicos que temen que sus

negocios no vayan tan bien con las nuevas reglas. Para cada uno de esos modestos cambios podríamos armar una lista del respectivo dirigente gremial que ha salido a los cuatro vientos a pregonar contra la reforma. Es una élite la que se opone, no la ciudadanía pobre o vulnerable a nombre de la cual hablan (2021).

### 5.3. Impuesto a la renta de las personas naturales: ¿la hora del impuesto por Unidad de gasto

**Álvaro Hurtado Rendón<sup>17</sup>**

**Humberto Franco González<sup>18</sup>**

De todos es sabido que la economía colombiana, como la gran mayoría de los países del mundo, asistió a la más profunda recesión de la que se tenga conocimiento en los últimos cien años a consecuencia de las medidas de aislamiento social a la que se vieron abocados los gobiernos para hacerle frente a la pandemia del COVID-19. En el caso de Colombia el PIB se contrajo -6,8 % en 2020, con su mayor desplome en el segundo trimestre de dicho año (-15,6 %), con las consabidas consecuencias en materias de desempleo, pobreza e inequidad. No obstante, el desastre hubiese sido mayor si no se hubiera implementado desde el gobierno un conjunto de programas de apoyo a las familias más vulnerables y al empleo empresarial, desde las pequeñas hasta las grandes empresas, con recursos que se obtuvieron vía mayor endeudamiento. Ello, por supuesto, generó una disparada del gasto que, si bien venía creciendo desde inicio de los noventa como resultado de la Constitución de 1991 que le atribuyó mayor preponderancia al gasto social, no había llegado a niveles tan elevados como los del

---

<sup>17</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ahurtad1@eafit.edu.co.

<sup>18</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: hfranco@eafit.edu.co.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

último año. Además del desplome de los ingresos tributarios como consecuencia de concesiones y aplazamientos en la contribución de las empresas.

En este contexto es casi que obligado el diseño e implementación de una reforma tributaria (polémica, como siempre) que además de procurar un incremento en los ingresos, propenda por una mayor eficiencia en el gasto, si se quiere que, además de darle sostenimiento a las finanzas públicas y hacerle frente al creciente endeudamiento por el incremento del déficit fiscal, se dé sustento a los programas sociales que busquen una mayor equidad y que, adicionalmente, avance en la simplificación de un sistema tributario complejo e ineficiente que incentiva la informalidad, la elusión y hasta la evasión. Lo grave es que, de no aprovecharse esta oportunidad para emprender la tarea en consideración, las consecuencias en materia de crecimiento económico, empleo, pobreza, desigualdad y déficit fiscal en los próximos años, serán aterradoras y, como ha sido costumbre en el país, su constante postergación redundaría en una nefasta herencia para las generaciones futuras.

Ahora la discusión se debe centrar en cómo se debe realizar la reforma y, esta debe ser resultado de una profunda reflexión. Con este objetivo, se debe acudir a diferentes elementos, entre los cuales es importante mencionar que el ejercicio realizado por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT) es determinante en esta discusión, ya que parte de la premisa de los gastos tributarios<sup>19</sup> en diferentes aspectos tales como el IVA y, la renta de personas naturales y jurídicas, en los ítems de exenciones, exclusiones y, los efectos que tiene sobre la recaudación realizada. Diferentes analistas han alimentado la discusión y, es la obligación de cada uno de los ciudadanos aportar a este debate con el fin de generar las condiciones de una reforma, cuya discusión no es, si se debe realizar o no, sino cómo debemos realizarla para hacer viable la economía colombiana.

---

<sup>19</sup>Estos gastos se definen como los ingresos que el Estado deja de percibir cuando realiza concesiones tributarias, que pueden beneficiar de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones y que tienen por objetivo financiar determinadas políticas públicas.

### 5.3.1. Consideraciones de la potencial reforma desde la contribución de las personas naturales; una consideración desde las exenciones existentes

El detallado análisis del sistema tributario del país permite concluir la generación de bajo recaudo, explicado en parte por los gastos tributarios del Impuesto de Renta de las Personas Naturales IRPN, que según el informe de la CBT, pueden llegar a representar el 1 % del PIB y su relación con el creciente gasto al que se hizo alusión anteriormente han dado lugar al déficit fiscal estructural que nos viene caracterizando desde tiempo atrás, con el agravante de que la estructura del ingreso se encuentra dependiendo en mayor medida del IVA<sup>20</sup>, en tanto que el impuesto de renta, que muestra niveles de progresividad, prácticamente lo realizan las personas jurídicas que aportan aproximadamente el 80 % de los ingresos tributarios por este rubro, con lo que solo el 20 % de los mismos los aportan las personas naturales.

En esta dirección, los estudios de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) señalan que el número de personas contribuyentes en el país es 1.6 millones de una base gravable (declarantes de renta) de 3.4 millones, cifras pequeñas en relación con los 22 millones aproximadamente de personas ocupadas en condiciones normales (15,4 % de los ocupados declaran y solo el 7,2 % pagan impuesto), con lo que la carga tributaria de las personas que pagan impuestos es demasiado alta al pretenderse obtener los recursos que se deberían conseguir.

Con el objetivo de aportar a esta discusión, se presentarán algunos aportes a uno de los ejes centrales de la discusión, como lo es el Impuesto a la renta de personas naturales (IRPN) teniendo en cuenta que el atender la situación ha expuesto las deficiencias estructurales del sistema tributario colombiano y visualizar que no se han generado grandes cambios en la distribución de los ingresos y de la riqueza. Es así, como en este documento emprenderemos esta discusión sin perder la visión de que el sistema

---

<sup>20</sup> Que, según la CBT, puede representar el 4,9 % del PIB, en gastos tributarios.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

tributario debe ser simple, eficiente y equitativo que propenda por una mayor inversión social, en infraestructura, en educación y en salud; con el objetivo de aprovechar el momento histórico que brinda la coyuntura actual, logrando salir fortalecidos, con un PIB potencial más elevado que nos asegure un nivel de empleo estructural mayores y con condiciones que nos certifiquen una economía sostenible en el largo plazo.

### 5.3.2. La unidad de gasto<sup>21</sup> como eje central de la recaudación.

El informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT) muestra que uno de los aspectos fundamentales que debe superar el diseño del IRPN son los problemas de equidad vertical<sup>22</sup> y horizontal<sup>23</sup>, elemento que, si no realizamos, rompe principios constitucionales. En primera instancia, tenemos que, de acuerdo con el estatuto tributario vigente las personas naturales se encuentran identificadas a través de una cédula (Tabla 4), donde se tienen que, a los ingresos laborales, no laborales y a los de capital le restamos los ingresos no constitutivos de renta como lo son los aportes voluntarios a la pensión realizados en entidades que también administren pensiones.

---

<sup>21</sup> Unidad de gasto: Persona o grupo de personas que atienden sus propios gastos, que comparten vivienda y tienen un fondo común para satisfacer sus necesidades esenciales (gastos en alimentación, servicios de vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar). La unidad de gasto puede ser equivalente al hogar tal como se definió, o un hogar puede estar compuesto por varias unidades de gasto (se excluyen pensionistas, trabajadores y el servicio doméstico y sus hijos).

<sup>22</sup> Los contribuyentes que tengan una mayor capacidad de pago deben tributar más.

<sup>23</sup> Los contribuyentes que tengan igual capacidad de pago o igual actividad deben tributar de forma igual.

Tabla 4. Determinación de las rentas gravables en la categoría de cédula general.

|   |
|---|
| <b>Cédula general = suma de las rentas de trabajo, no laborales y de capital</b>  |
| Menos los ingresos no constitutivos de renta <sup>1)</sup>  |
| <b>= Renta líquida cédula general</b>   |
| Menos rentas exentas <sup>2)</sup> y deducciones especiales <sup>3)</sup> (hasta el 40% de la renta líquida de cédula general y por un tope de 5 040 UVT por año) <sup>4)</sup> |
| Menos los costos incurridos para percibir rentas no laborales y de capital  |
| <b>= Renta gravable</b>   |

Notas: 1) **Ingresos no constitutivos de renta:** Incluye aportes voluntarios, si estos se pagan a fondos que también administren los aportes obligatorios de pensión. 2) **Rentas exentas:** Aportes a los planes de pensiones voluntarias, a cuentas AFC (máximo por el 30% de las rentas de trabajo y hasta 3 800 UVT). 3) **Deducciones especiales (Art. 387):** Apoyo para dependientes (Máximo 10% de los ingresos brutos y 32 UVT al mes), pago por alimentación, aportes de salud privados, 50% del GMF (Gravamen a los Movimientos Financieros). Desde noviembre de 2020, los trabajadores independientes no pueden beneficiarse de estas deducciones. 4) **Deducciones y rentas exentas hasta un 40% de las rentas líquidas totales (de todos los tipos de rentas de trabajo, capital y no laborales):** algunos gastos tributarios no están sujetos a este tope.

Tomado de: Informe Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021).

Luego de esto tenemos la renta líquida y con base en esta, realizamos la sustracción de las rentas exentas y deducciones (que no deben superar el 40 % con un tope máximo de 5.040 Unidades de Valor Tributario UVT<sup>24</sup>, que es un valor aproximado de 181.6 millones COP<sup>25</sup> para el año 2021) y, los costos que se asumen para percibir las rentas laborales y de capital. Con base en este resultado obtenemos la renta gravable y le aplicamos los tramos marginales. De donde tenemos que los ingresos inferiores a las primeras 1.090 UVT (39.5 millones COP anuales) tienen una tarifa marginal 0 %, pasando a una tarifa del 19 % para los ingresos hasta 1.700 UVT (61.7 millones COP anuales), luego se pasa al 28 % para los ingresos hasta 4.100 UVT (148.8 millones), continuando de esta forma hacia los niveles de ingreso más elevado que tendrán una tarifa del 33 %, 35 %, 37 % y 39 %; de acuerdo con el estatuto tributario en su artículo 241. La renta líquida gravable de dividendos está gravada a una tasa única del 10 %.

<sup>24</sup> Para el año 2021 la UVT está fijada en \$36.308 mediante la resolución 000111 del 11 de diciembre de 2020.

<sup>25</sup> Signo representativo del Peso colombiano.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

Con base en lo anterior, simularemos un caso, donde se parte de la base gravable de personas que tributarían bajo este estatuto tributario, y lo comparamos con un escenario del Proyecto de Ley, teniendo en cuenta en este caso que, con el estatuto actual, se descuenta un 40 % (Cuadro 5) y en el Proyecto de Ley se descuenta un 25 % como renta exenta<sup>26</sup>. Tendríamos entonces:

Tabla 5. Tarifas de renta personal, según Estatuto Tributario.

| Renta líquida (UVT) |       | Renta bruta (CPO m) |          | Renta líquida (COP m) |          | Tarifa marginal | Impuesto (COP m) |        |
|---------------------|-------|---------------------|----------|-----------------------|----------|-----------------|------------------|--------|
|                     | 1090  |                     | 65,96    |                       | 39,58    | 0 %             | -                | 0,0 %  |
| 1090                | 1700  | 65,96               | 102,87   | 39,58                 | 61,72    | 19 %            | 4,21             | 4,1 %  |
| 1700                | 4100  | 102,87              | 248,11   | 61,72                 | 148,86   | 28 %            | 28,61            | 11,5 % |
| 4100                | 8670  | 248,11              | 524,65   | 148,86                | 314,79   | 33 %            | 83,36            | 15,9 % |
| 8670                | 18970 | 524,65              | 1.147,95 | 314,79                | 688,77   | 35 %            | 214,26           | 18,7 % |
| 18970               | 31000 | 1.147,95            | 1.875,93 | 688,77                | 1.125,56 | 37 %            | 375,87           | 20,0 % |
| 31000               |       | 1.875,93            |          | 1.125,56              | -        | 39 %            |                  |        |

Fuente: Estatuto tributario 241. Cálculos propios.

Ahora, la propuesta que se encuentra implícita en el artículo 65<sup>27</sup> del Proyecto de Ley presentado, modificaría los niveles del IRPN, para los años 2022 y 2023<sup>28</sup>, de la siguiente forma:

Tabla 6. Tarifas de renta personal 2022, según Proyecto de Ley.

| Renta líquida (UVT) |      | Renta bruta (CPO m) |        | Renta líquida (COP m) |        | Tarifa marginal | Impuesto (COP m) |        |
|---------------------|------|---------------------|--------|-----------------------|--------|-----------------|------------------|--------|
|                     | 800  |                     | 38,73  |                       | 29,05  | 0               | -                | 0,0 %  |
| 800                 | 950  | 38,73               | 45,99  | 29,05                 | 34,49  | 10 %            | 0,54             | 1,2 %  |
| 950                 | 1500 | 45,99               | 72,62  | 34,49                 | 54,46  | 20 %            | 4,54             | 6,3 %  |
| 1500                | 2700 | 72,62               | 130,71 | 54,46                 | 98,03  | 28 %            | 16,74            | 12,8 % |
| 2700                | 5000 | 130,71              | 242,06 | 98,03                 | 181,54 | 33 %            | 44,30            | 18,3 % |

<sup>26</sup> Acudiendo a *ceteris paribus* (lo demás constante), con el objetivo de realizar comparaciones.

<sup>27</sup> Modifica el inciso primero y la tabla del artículo 241.

<sup>28</sup> Deducción máxima del 25 %.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

|       |       |        |        |        |        |      |       |        |
|-------|-------|--------|--------|--------|--------|------|-------|--------|
| 5000  | 10500 | 242,06 | 381,24 | 181,54 | 285,93 | 37 % | 82,92 | 21,8 % |
| 10500 |       | 381,24 |        | 285,93 | -      | 41 % |       |        |

Fuente: Proyecto de Ley. Cálculos propios.

Y, para el año 2023, según el Proyecto de Ley tendríamos:

Tabla 7. Tarifas de renta personal 2023, según Proyecto de Ley.

| Renta líquida (UVT) |       | Renta bruta (CPO m) |        | Renta líquida (COP m) |        | Tarifa marginal | Impuesto (COP m) |        |
|---------------------|-------|---------------------|--------|-----------------------|--------|-----------------|------------------|--------|
|                     | 560   |                     | 27,11  |                       | 20,33  | 0               | -                | 0,0 %  |
| 560                 | 900   | 27,11               | 43,57  | 20,33                 | 32,68  | 10 %            | 1,23             | 2,8 %  |
| 900                 | 1400  | 43,57               | 67,78  | 32,68                 | 50,83  | 20 %            | 4,87             | 7,2 %  |
| 1400                | 2000  | 67,78               | 96,82  | 50,83                 | 72,62  | 28 %            | 10,97            | 11,3 % |
| 2000                | 4000  | 96,82               | 193,64 | 72,62                 | 145,23 | 33 %            | 34,93            | 18,0 % |
| 4000                | 10000 | 193,64              | 484,11 | 145,23                | 363,08 | 37 %            | 115,53           | 23,9 % |
| 10000               |       | 484,11              | -      | 363,08                | -      | 41 %            |                  |        |

Fuente: Proyecto de Ley. Cálculos propios.

Si comparamos los ejercicios del Estatuto Tributario actual con los supuestos establecidos y el propuesto para el año 2022, se podría calcular los impuestos como porcentaje de la renta bruta, considerando que los agentes podrán descontar como renta exenta hasta el 25 % de su renta bruta.

Con lo anterior podríamos calcular dos escenarios, donde en el primero tenemos una renta de 2.000 millones COP y en el segundo una renta de 80 millones COP. Las dos rentas las sometemos al estatuto tributario donde descontamos el 40 % y al Proyecto de Ley donde descontamos el 25 %, con el objetivo de hallar la renta líquida. Luego aplicamos las tarifas marginales correspondientes del 39 % y el 41 %, respectivamente y hallamos la tasa efectiva (Tabla 8). Se tiene que, en el estatuto tributario actual, en el primer caso se pagaría una renta efectiva del 20,2 % y en el Proyecto de Ley el 29 %, en el caso de los 80 millones COP se pagaría una renta efectiva del 2 % en el estatuto actual, mientras que en el Proyecto de Ley sería del 7,6 %. Lo que indica la tasa efectiva del Proyecto de Ley con respecto a la tasa efectiva del estatuto tributario es el 142 % en el

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

primer caso, mientras en el segundo caso sería del 380 %, indicando que a pesar de que la reforma es progresiva debe ser matizada en los niveles bajos para conseguir mejores efectos.

Tabla 8. Tarifas efectivas estatuto tributario y Proyecto de Ley.

| Actual VS. Proyecto | Renta bruta   | Renta líquida | Impuesto a pagar | Impuest o/renta | Tarifa marginal |
|---------------------|---------------|---------------|------------------|-----------------|-----------------|
| Actual              | 2.000.000.000 | 1.200.000.000 | 404.899.880      | 20,2 %          | 39 %            |
| Proyecto            | 2.000.000.000 | 1.500.000.000 | 580.688.697      | 29,0 %          | 41 %            |
| Actual              | 80.000.000    | 48.000.000    | 1.600.560        | 2,0 %           | 19 %            |
| Proyecto            | 80.000.000    | 60.000.000    | 6.089.064        | 7,6 %           | 28 %            |

Fuente: Cálculos propios.

Nuestra propuesta apunta a gravar unidades de gasto más bien que al individuo, ya que alguien puede percibir ingresos por 3.5 millones COP, pero si tiene a cargo cuatro o cinco personas, atender las necesidades básicas será complejo. Sin embargo, si ese mismo individuo está en una unidad de gasto que tenga dos personas o más que posean un ingreso igual o superior estaríamos con alguien que se encuentra en una unidad de gasto que pertenece al decil más elevado de ingresos. Este hecho se encuentra explicado porque de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (2018) (ENPH), el decil 10 de las unidades de gasto percibe un ingreso mensual que representa el 39 % del ingreso total de todas las unidades de gasto, como se mostró en el gráfico 5. Las unidades de gasto del decil 10 de las cabeceras reciben en promedio un ingreso mensual de 9.7 millones COP, mientras las unidades rurales en este mismo decil reciben en promedio 3.9 millones COP, mostrando la gran brecha urbano rural.

Si realizamos una mirada más profunda a estos ingresos de acuerdo con la ENPH (2018), tenemos que los ingresos discriminados muestran que el 48% de los ingresos provienen del ingreso principal de los asalariados, el 26,1 % proviene del ingreso de los independientes y, los ingresos por transferencia representan un 15 % (ver [Tabla 9](#)).

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

Tabla 9. Distribución del ingreso monetario total mensual de la unidad de gasto y sus componentes según deciles ordenados por ingreso monetario total mensual de la Unidad de Gasto Total Nacional 2016 – 2017.

| Deciles de hogares    | Total de hogares (miles) | Total de ingresos corrientes monetarios (millones \$) | Ingresos por trabajo principal de los asalariados (millones \$) | Ingresos por trabajo principal de los independientes (millones \$) | Ingresos por trabajo secundarios de los asalariados e independiente (millones \$) | Ingresos por trabajo de los desocupados (millones \$) | Ingreso por trabajo de los inactivos (millones \$) | Ingreso de capital (millones \$) | Ingresos por transferencia (millones \$) | Ingresos ocasionales (millones \$) |
|-----------------------|--------------------------|---|---|--|---|---|--|----------------------------------|--|------------------------------------|
| <b>Total nacional</b> | 14,350                   |   |   |  |   |   |  |                                  |  |                                    |
| Decil 1               | 1,434                    | 173,196   | 14,961  | 74,302   | 2,505   | 3,150   | 1,579  | 6,806                            | 64,182                                   | 5,711                              |
| Decil 2               | 1,436                    | 568,422   | 105,879   | 302,528  | 8,533   | 10,611  | 5,343  | 27,050                           | 98,889                                   | 9,588                              |
| Decil 3               | 1,435                    | 908,702   | 248,536   | 427,209  | 11,719  | 13,081  | 5,866  | 30,057                           | 160,277                                  | 11,956                             |
| Decil 4               | 1,435                    | 1,177,062   | 536,678   | 414,869  | 9,021   | 16,230  | 7,736  | 28,809                           | 151,846                                  | 11,892                             |
| Decil 5               | 1,435                    | 1,465,967   | 674,248   | 479,708  | 15,804  | 23,005  | 9,477  | 50,398                           | 190,902                                  | 22,124                             |
| Decil 6               | 1,435                    | 1,874,420   | 874,898   | 575,293  | 19,991  | 19,814  | 8,988  | 78,083                           | 267,118                                  | 30,234                             |
| Decil 7               | 1,436                    | 2,392,365   | 1,265,920   | 636,362  | 19,565  | 24,534  | 12,260   | 91,648                           | 304,076                                  | 33,001                             |
| Decil 8               | 1,435                    | 3,107,066   | 1,649,288   | 792,073  | 35,167  | 26,218  | 15,681   | 133,962                          | 413,232                                  | 41,446                             |
| Decil 9               | 1,434                    | 4,442,286   | 2,451,006   | 952,848  | 57,636  | 26,304  | 24,271   | 215,362                          | 625,114                                  | 89,747                             |
| Decil 10              | 1,436                    | 11,435,033  | 5,387,867   | 2,524,662  | 244,622   | 35,414  | 56,119   | 827,346                          | 1,845,602                                | 503,311                            |

Fuente: ENPH (2018)

Consideremos entonces, unos ingresos anuales para los diferentes deciles de ingreso, en este caso no consideremos los ingresos de capital para evitar la doble tributación. La diferencia es notoria (ver [Tabla 10](#)), donde las unidades de gasto del decil 9 representan el 39,8 % de los ingresos anuales del decil 10, mientras los deciles 6, 7 y 8, representan el 16,9 %, 21,6 % y 28,02 %; respectivamente del ingreso anual de la unidad de gasto del decil 10.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

Tabla 10. Distribución del ingreso monetario total anual de la unidad de gasto y sus componentes según deciles ordenados por ingreso monetario total mensual de la Unidad de Gasto Total Nacional 2016 – 2017.

| Deciles de hogares    | Total de hogares (miles) | Total de ingresos corrientes monetarios (millones \$) | Ingreso de capital (millones \$) | Ingresos sin ingresos de capital (millones \$) | Ingresos Anuales sin ingresos de capital (millones \$) |
|-----------------------|--------------------------|---|----------------------------------|--|--|
| <b>Total nacional</b> | 14,350                   |   |                                  |  |  |
| Decil 1               | 1,434                    | 173,196   | 6,806                            | 166,390  | 1,996,683  |
| Decil 2               | 1,436                    | 568,422   | 27,050                           | 541,372  | 6,496,462  |
| Decil 3               | 1,435                    | 908,702   | 30,057                           | 878,644  | 10,543,730   |
| Decil 4               | 1,435                    | 1,177,082   | 28,809                           | 1,148,273                                      | 13,779,271   |
| Decil 5               | 1,435                    | 1,465,667   | 50,398                           | 1,415,268                                      | 16,983,220   |
| Decil 6               | 1,435                    | 1,874,420   | 78,083                           | 1,796,337                                      | 21,556,042   |
| Decil 7               | 1,436                    | 2,392,385   | 91,648                           | 2,300,738                                      | 27,608,853   |
| Decil 8               | 1,435                    | 3,107,066   | 133,962                          | 2,973,104                                      | 35,677,245   |
| Decil 9               | 1,434                    | 4,442,286   | 215,362                          | 4,226,925                                      | 50,723,097   |
| Decil 10              | 1,436                    | 11,435,033  | 827,346                          | 10,607,688                                     | 127,292,254  |

Fuente: ENPH (2018), Cálculos propios.

Entonces claramente se revela la respuesta, deben ser gravadas las unidades de gasto que perciben los ingresos más altos, de esta manera tendríamos la tan anhelada equidad vertical y equidad horizontal, mostrando que las unidades de gasto que más perciben más tributan y a unidades de gasto iguales, igual tasa de tributación, con una única exención del 25 % de su renta bruta, y un tramo marginal que inicia en una tarifa marginal del 20 % (sistema tributario simple), se podría recaudar como mínimo un 2,7 % del PIB, mostrando una cifra de incremento en el recaudo superior a la propuesta en el Proyecto Ley. Sin embargo, este hecho no implica que se graven únicamente las rentas elevadas, implica que se grava la unidad de gasto y, de esta pueden hacer parte individuos cuyos ingresos pueden ser de 2.5 millones COP o de 3 millones COP en una unidad de gasto de cuatro integrantes donde todos aporten, de esta forma la carga

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

tributaria será atomizada en los diferentes integrantes de la unidad de gasto. Es decir, la responsabilidad debe ser de la unidad de gasto, esto impone ciertas limitantes al proceso y al sistema de recaudo, pero son los cambios institucionales que debemos evaluar y generar, si es posible. De esta forma no sería necesario gravar las pensiones y más bien lo que debemos realizar es una reforma pensional que lleve a que no sea tan inequitativas las tasas de reemplazo que tenemos.

Por otro lado, estamos de acuerdo en aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos de 10 % al 15 % como lo propone Fedesarrollo (2021) y, continuar como se encuentra en el estatuto tributario con el impuesto al patrimonio a partir de 5 mil millones COP.

En síntesis, se propone gravar a las unidades de gasto (compuesta por una serie de individuos) que se encuentran en los deciles más altos, donde iniciaríamos con tarifas marginales de un 20%<sup>29</sup>, con una renta líquida gravable de aproximadamente 2620 UVT<sup>30</sup>, que podrían generar ingresos por recaudo del IRPN de aproximadamente el 2,7 % del PIB. Si se parte de lo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021) de 1,2 % como recaudo de IRPN del PIB actualmente, obtenemos una cifra superior en 1,5 %, que es mayor a lo proyectado por el gobierno del 1,4 % del PIB. Por ende y, gracias al resultado anterior se propone no gravar pensiones y más bien realizar una reforma pensional, que evite los subsidios cruzados que favorecen de acuerdo con las tasas de reemplazo a las pensiones más elevadas<sup>31</sup>, es de justicia, que las personas pensionadas que realizaron pagos de impuestos a través de su vida laboral ya no tributen más y, lo que deben hacer es disfrutar de su ingreso pensional. Además, se debe aumentar la tarifa de dividendos y continuar con el impuesto al patrimonio.

---

<sup>29</sup> Tarifa muy parecida a la del Estatuto Tributario actual.

<sup>30</sup> UVT vigente para el 2021.

<sup>31</sup> Si es menester gravar pensiones deben ser pensiones con valores superiores a los 12 millones COP, cifra que es superior a los ingresos de las unidades de gasto del decil 10.

## 5.4. Una nota sobre el impuesto de renta a las empresas

### 5.4.1. Introducción

Las empresas formales soportan una carga tributaria alta en Colombia. Según el Banco Mundial (*Doing Business*), una empresa privada típica (típica según su estándar) asentada en Colombia pagaría impuestos (nacionales y locales) equivalentes a 71,9 % de su ganancia, mientras que la de Panamá solo 37 %. ¿Cuán sostenible puede ser esto si tenemos en cuenta el actual movimiento en varias economías desarrolladas y emergentes hacia la reducción del impuesto a la ganancia de las empresas? En las dos secciones siguientes se presenta una reflexión sobre este asunto a propósito del Proyecto de Ley referido a la reforma de gastos e impuestos de la Nación presentado por el Gobierno al Congreso en abril de 2021.

### 5.4.2. El Proyecto de Ley

Del conjunto de los impuestos que paga una empresa formal en Colombia hay uno que sobresale: el impuesto a la ganancia a favor de la Nación o "impuesto de renta" (a personas jurídicas). El Proyecto de Ley propone dos tarifas: una tarifa menor para empresas "pequeñas" (cuya renta líquida gravable a precios de 2021 sea igual o inferior a 500 millones de pesos), así: una tarifa permanente de 24 % y una sobretasa de 3 % para los años 2022 y 2023, quedando la tarifa total en 27 % para 2022 y 2023. Y para empresas con mayores niveles de ganancia (renta líquida gravable) una tarifa del 30 %, pero se propone también la sobretasa de 3 %. Así, en 2022 y 2023 las tarifas totales previstas para ambos tipos de empresas son 27 % y 33 %, y desde 2024 en adelante las tarifas serían 24 % y 30 %.

No es clara la justificación de tal discriminación. No es obvio que las empresas pequeñas tengan un aporte al bienestar social mayor que el de las grandes o, menos aún, una contribución mayor que la de las grandes al cambio técnico o a la productividad total de los factores. Lo cierto, al respecto, es más bien lo contrario de

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

acuerdo con múltiples estudios. Además, muchas familias propietarias de pequeñas empresas pueden ser mucho más ricas que muchas familias que tienen participaciones o acciones en empresas grandes.

El actual Proyecto de Ley estaba parcialmente inspirado, en lo que atañe al tema de tema impuestos a personas jurídicas, por la búsqueda de una cierta magnitud de ingresos tributarios, algo así como 3.5 billones de pesos por año, adicionales a lo que se recaudaría con la ley ahora vigente.

### 5.4.3. ¿Qué efectos tendría una tarifa única y su posterior reducción?

Si suponemos que el "universo" de las empresas contribuyentes al impuesto de renta estuviese conformado por una proporción que oscila entre 70 % y 80 % de empresas pequeñas (pequeñas según el criterio utilizado en el Proyecto de Ley) y entre 30 % y 20 % de grandes, y si, en cambio, algún otro Proyecto de Ley contemplase una tarifa única de 28,5 % para 2022 y 2023, y una única de 25,5 % desde 2024 en adelante, los recaudos serían equivalentes, grosso modo, en 2022, 2023 y 2024 a lo previsto en el actual proyecto<sup>32</sup>, pero los beneficios para la sociedad y los recaudos en los plazos mediano o largo, después de 2024, serían mayores en la medida en que la respuesta del capital, del producto, de la ganancia, de los dividendos y del empleo de las empresas grandes compensaría con creces los efectos tributarios marginales negativos sobre tales categorías correspondientes a las pequeñas.

Además, y en términos más concretos, puede afirmarse, a juzgar por varios estudios, que la elasticidad del capital a la tarifa del impuesto a la ganancia es -0,21 para los rangos usuales de tarifas y de capital en Colombia. Esto significa que disminuir la tarifa en 10,5 % a partir de 2024, pasando de 28,5 % a 25,5 %, el capital aumentaría 2,2 %, probablemente con algún rezago y permaneciendo lo demás constante. En otras

---

<sup>32</sup> Si el peso de las empresas pequeñas es 70 %, el promedio ponderado de las tasas del proyecto es 28,8 %; si tal peso es 80 %, dicho promedio es 28,2 %; por tanto, la media de ambos promedios ponderados es 28,5 % para 2022 y 2023. Repitiendo este cálculo para 2024, se deduce que la media de ambos promedios ponderados es 25,5 %.

palabras, una reducción de la tarifa del impuesto como la mencionada induciría un nivel de capital, a lo largo de su senda de expansión, 2,2 % más alto, cada año, con respecto al nivel que tendría en ausencia de dicha reducción. Los efectos de esto sobre el PIB del sector formal y su empleo serían, permaneciendo lo demás constante, aproximadamente similares a los mencionados sobre el capital. En tal escenario habría, probablemente, un aumento del recaudo tributario proveniente de las empresas, sus propietarios y asalariados después de 2024.

En conclusión, la propuesta gubernamental de establecer dos tarifas de impuesto a la ganancia de las empresas, una menor para las pequeñas y otra mayor para las grandes no parece tener asidero en la ciencia económica, es inconveniente desde el punto de vista macroeconómico y posiblemente su aplicación sería inocua con respecto al asunto de la concentración del ingreso.

## 5.5. Impuestos verdes en la reforma tributaria

### Marcos González<sup>33</sup>

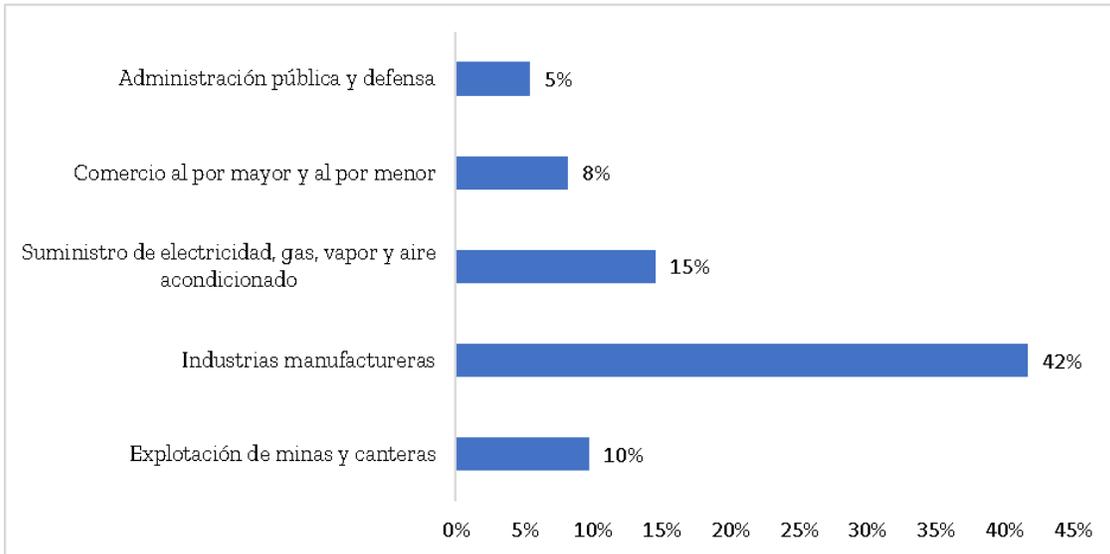
Colombia firmó el Acuerdo de París en el año 2015, comprometiéndose a reducir el 21 % de sus emisiones de CO<sub>2</sub>-eq con respecto a sus proyecciones para el año 2030. Sin embargo, en la actualización realizada en diciembre del 2020, se decidió aumentar el compromiso a 51 % de reducción de emisiones en el año meta (Gobierno de Colombia, 2020)<sup>34</sup>. En la **figura 7**, se muestra las emisiones de CO<sub>2</sub>-eq por los cinco mayores sectores económicos que emitieron en el año 2018. Los planes de reducción contemplan el aumento de la reforestación, mejor uso de suelo, evitar cultivos, tala y minería ilícita que desplazan los bosques. Así mismo, se busca una transición eléctrica hacia energía renovables no convencionales y un cambio tecnológico en los sectores productivos hacia tecnologías de baja emisiones.

---

<sup>33</sup> Marcos González Auhing. Mail: megonzalea@eafit.edu.co.

<sup>34</sup> Gobierno de Colombia. (2020). Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia First/NDC actualizada de Colombia.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf)

Figura 7. Los 5 mayores sectores económicos por emisión de CO<sub>2</sub>-eq en el 2018<sup>35</sup>.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Satélite Ambientales del DANE.

El Gobierno busca financiar los programas ambientales y desalentar el uso de combustibles fósiles para poder reducir las emisiones de carbono en el país. El primer impuesto de este tipo fue creado por el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016. En él se considera como base gravable a los combustibles líquidos o gaseoso. En el 2017 se definió que el impuesto tendría un valor de 15 mil pesos por tonelada de CO<sub>2</sub> generada por combustión de combustible fósiles, este valor se calcula de acuerdo con los factores de emisión de cada uno de los combustibles. Este tipo de impuesto se lo aplica una sola vez y al inicio de la cadena de distribución. Además, el impuesto recaudado está destinado a proyectos ambientales.

Colombia también tiene impuesto a la gasolina y al uso de bolsa plástica desde el 2013. A pesar de estas iniciativas el total de impuestos ambientales representa apenas el 0,6 % del PIB de Colombia para el año 2018, muy por debajo a la media mundial del 1,6 %.

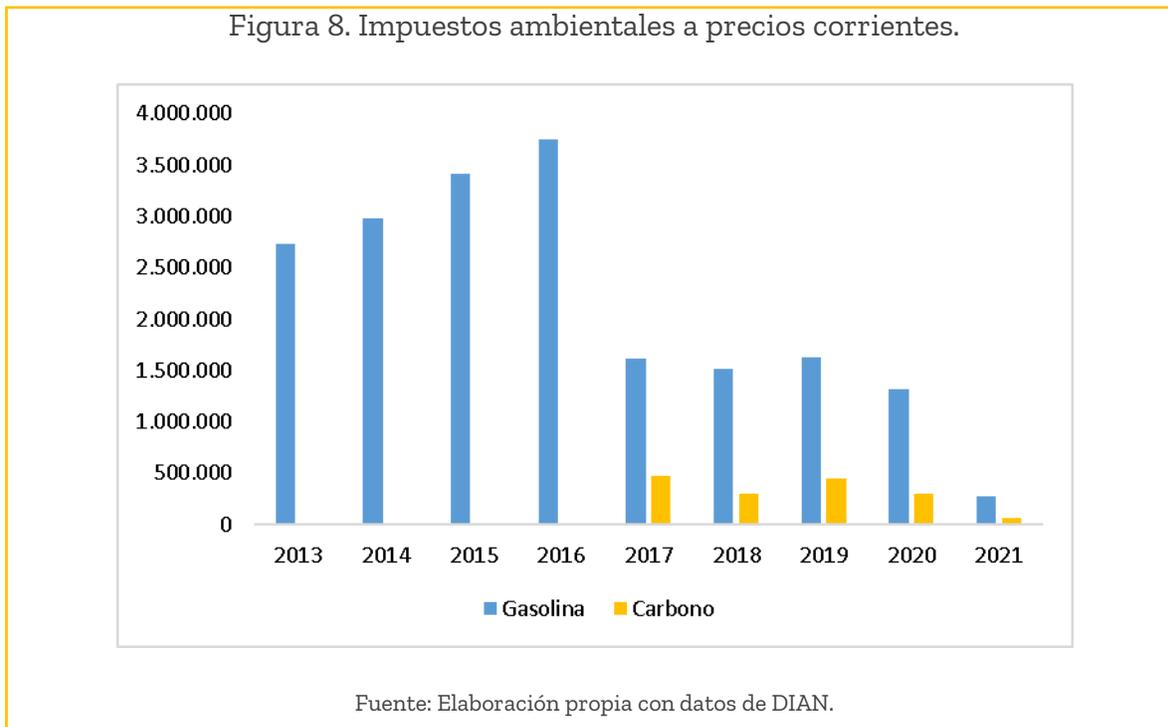
<sup>35</sup> Sin tomar en cuenta el Sector de AFOLU (agricultura, silvicultura y otros usos de la tierra).

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Además, el 74 % de estos impuestos corresponde al impuesto al carbono por el uso de combustible fósiles. En la [figura 8](#), se muestra el total de impuesto recaudado por cada tipo de impuesto ambiental a precios corrientes, entre el 2013 y el 2021, donde el impuesto de carbono tiene el menor recaudo a pesar de que las emisiones de este grupo representan cerca del 34,7 % del total de emisiones del país.



En la reforma se plantea que el impuesto al carbono pase a ser \$17 660 por tonelada de carbono, modificando el impuesto con la inclusión del carbono térmico, y gravando al gas natural y el gas licuado del petróleo (GLP) en todas las ventas. El gas natural, el GLP (solo para el sector de generación de energía) y el carbón se aplicará gradualmente la nueva tarifa, gravando plenamente en el año 2028. En la [tabla 11](#), se muestra el impuesto actual y de la reforma por cada tipo de combustible fósil y el impuesto por cada unidad vendida.

Tabla 11: Impuesto al carbono por tipo de combustible.

| Tipo de Combustible | Unidad       | Reforma   | Impuesto actual |
|---------------------|--------------|-----------|-----------------|
| Gas Natural         | Metro cúbico | \$ 34     | \$ 32           |
| GLP                 | Galón        | \$ 112    | \$ 104          |
| Gasolina            | Galón        | \$ 159    | \$ 148          |
| Queroseno           | Galón        | \$ 170    | \$ 162          |
| Jet fuel            | Galón        | \$ 174    | \$ 162          |
| ACPM                | Galón        | \$ 179    | \$ 166          |
| Fuel oil            | Galón        | \$ 208    | \$ 194          |
| Carbón térmico      | t            | \$ 41.861 | \$ -            |

Fuente: Elaboración propia con datos de DIAN.

Adicionalmente, con la reforma se creaba el impuesto al plato de un solo uso, es decir, al producto que ha sido diseñado o concebido para múltiples ciclos. El impuesto grava a este bien utilizado en envasar, embalar o empacar. La base gravable es al peso del producto, siendo la tarifa 0,00005 de Unidad de Valor Tributaria (UVT) por cada gramo. Otro impuesto nuevo era al consumo de plaguicidas que se estima aplicar sobre la venta al consumidor final de plaguicidas, con una tarifa del 8 %. También, se incluía el impuesto nacional a los vehículos, sustituyendo los impuestos actuales y su recaudación será para los entes territoriales. Esta grava la posesión del vehículo, excluyendo maquinaria industrial o agrícola. Su valor corresponde a dos factores: valor comercial y factor de contaminación, el primero puede ser hasta 3,5 % de su valor y el segundo de 1,5 UVT.

## ANEXO 1

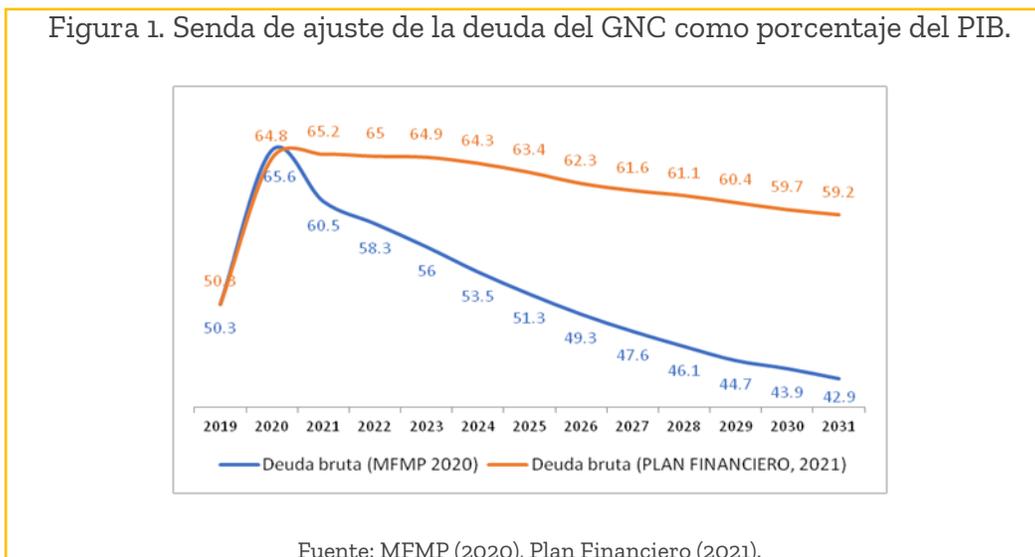
¿Cuál es el monto necesario de la reforma tributaria?

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

La discusión de la reforma tributaria debe apuntar hacia cómo se debe realizar y cuál es el monto al cual debe aspirar el recaudo neto, con el objetivo de alcanzar la tan anhelada reactivación de la economía colombiana. La reforma es condición necesaria más no suficiente para alcanzar la reactivación, y en lugar de frenar el crecimiento económico, lo que hace es que genera las condiciones para que se dé la reactivación. Sin una reforma bien estructurada no tendremos una pronta salida de la crisis, así que es el compromiso de todos los ciudadanos lo que nos puede llevar a la tan anhelada recuperación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) en el Plan Financiero (2021), propone una senda de ajuste a la deuda bruta, que difiere de lo planteado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) propuesto en el 2020 (Ver [Figura 1](#)), este hecho obedece a que se debe trazar una ruta de ajuste que nos permita atender las necesidades prioritarias derivadas de la atención de la contingencia de la pandemia, pero que además nos genere la posibilidad de seguir con programas sociales que puedan procurar una mejor calidad de vida para las personas y familias que se encuentren en una situación de pobreza y pobreza extrema.



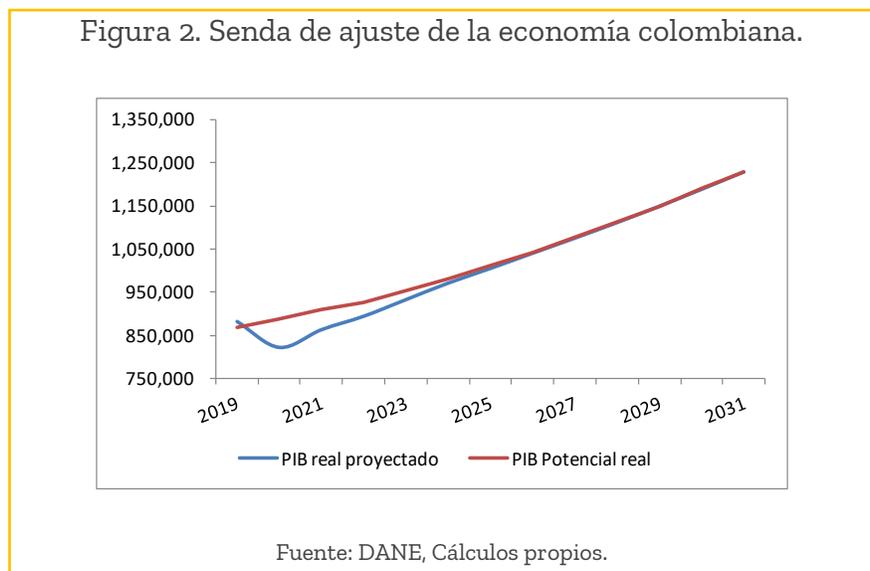
La economía colombiana ha mostrado una caída muy significativa en su PIB (-6,8 %) en el 2020 que, como se ha mencionado a través del documento, es la caída más grande registrada en las últimas décadas, sin precedentes en nuestra historia reciente. Ante

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

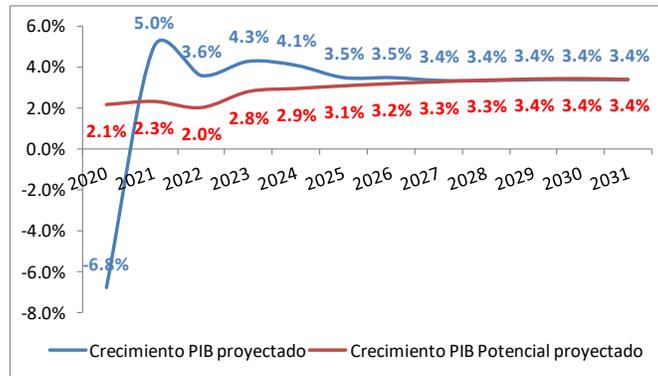
■■■

tal situación se ha evidenciado una crisis que aleja la economía de su nivel potencial, en una magnitud significativa, obligando a los hacedores de política económica a tomar medidas que puedan llevar nuevamente la economía a niveles cercanos de su PIB potencial (Ver Figura 2). Usando simulaciones de nuestro modelo de Equilibrio General Computable (CGE), y combinándolas con un modelo de función de producción, hemos calculado la senda de ajuste a la cual puede estar avocada la economía colombiana en el periodo 2021-2031.



Estos elementos combinados arrojan un panorama de crecimiento del PIB, que a pesar de las situaciones coyunturales de oferta y demanda generadas por la crisis exógena del COVID-19, se caracterizan por la recuperación de la economía colombiana, mostrando un crecimiento proyectado del 5 % para el 2021 para luego estabilizarse alrededor del 3,4 % a partir del año 2027, lo que permitiría que, a partir de este año, la economía colombiana recupere su senda de crecimiento de PIB potencial.

Figura 3. Crecimiento del PIB y el PIB potencial.



Fuente: DANE, Cálculos propios.

Lo anterior llevaría a la economía colombiana a trasegar bajo una senda que posibilite el cierre de la brecha del producto (Figura 4) y lleve a la economía a unas condiciones parecidas a las que teníamos antes de la crisis, donde recuperemos la asignación eficiente de los factores productivos.

Figura 4. Brecha del producto.



Fuente: DANE, Cálculos propios.

Sin embargo, este hecho no será posible si no cumplimos la senda de ajuste de la deuda bruta propuesta por el MHCP (2021). Este hecho obliga a pensar cuáles serán los niveles de déficit primario compatibles con este nivel de deuda que se proyecta, con el objetivo de hacer sostenible la economía colombiana. Para analizar el tema, simulamos las

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

condiciones de la economía colombiana y los niveles de déficit primario<sup>36</sup> compatibles como porcentaje del PIB para el periodo 2021-2031. El promedio de los niveles de déficit primarios proyectados, será lo que debemos de cubrir con el objetivo de que nuestra deuda no se erosione y, evitar que alcance niveles insostenibles para la economía colombiana, dado que, a 2020, por cada peso que producimos, debemos 0.65 pesos COP (Ver Tabla 1). El monto que necesitamos alcanzar mediante la reforma tributaria se encuentra alrededor de 19.8 billones COP. Con ello, se alcanza el objetivo de hacer sostenible la economía colombiana y mantenernos en una senda de crecimiento que logre asegurar un cierre de la brecha para el año 2027, manteniendo sanas nuestras cuentas fiscales.

Tabla 1. Proyecciones 2021-2031.

| Año   | 2019      | 2020      | 2021      | 2022      | 2023      | 2024      | 2025      | 2026      | 2027      | 2028      | 2029      | 2030      | 2031      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Inflación proyectada  |           | 1.61%     | 2.74%     | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        | 3%        |
| Crecimiento PIB proyectado  |           | -6.8%     | 5.0%      | 3.6%      | 4.3%      | 4.1%      | 3.5%      | 3.5%      | 3.4%      | 3.4%      | 3.4%      | 3.4%      | 3.4%      |
| Crecimiento PIB Potencial proyectado                                    |           | 2.1%      | 2.3%      | 2.0%      | 2.8%      | 2.9%      | 3.1%      | 3.2%      | 3.3%      | 3.3%      | 3.4%      | 3.4%      | 3.4%      |
| PIB real proyectado   | 881,582   | 821,634   | 862,716   | 893,773   | 932,206   | 970,426   | 1,004,391 | 1,039,545 | 1,074,486 | 1,110,494 | 1,148,250 | 1,187,291 | 1,227,659 |
| PIB nominal proyectado  | 1,061,730 | 1,006,626 | 1,084,539 | 1,156,118 | 1,240,515 | 1,328,591 | 1,414,950 | 1,506,921 | 1,602,780 | 1,704,575 | 1,813,668 | 1,929,742 | 2,053,246 |
| PIB Potencial real  | 869,064   | 887,736   | 908,154   | 926,317   | 952,103   | 980,014   | 1,010,012 | 1,042,038 | 1,076,031 | 1,111,928 | 1,149,670 | 1,188,932 | 1,229,064 |
| Brecha  | 1.44%     | -7.45%    | -5.00%    | -3.51%    | -2.09%    | -0.98%    | -0.56%    | -0.24%    | -0.14%    | -0.13%    | -0.12%    | -0.14%    | -0.11%    |
| Tasa de interés real (proyectada)                                       |           |           |           | 2%        | 2%        | 1%        | 1%        | 1%        | 1%        | 1%        | 1%        | 1%        | 1%        |
| (Déficit/Superávit Primario GNC)/PIB compatible con la deuda proyectada | 0.4%      | -4.9%     | -5.3%     | -0.8%     | -1.3%     | -1.3%     | -0.7%     | -0.4%     | -0.7%     | -0.9%     | -0.7%     | -0.7%     | -0.9%     |
| Déficit/Superávit Primario GNC compatible con la deuda proyectada       | 4,247     | (49,325)  | (57,481)  | (9,329)   | (16,541)  | (17,706)  | (9,242)   | (6,501)   | (11,591)  | (15,364)  | (13,025)  | (13,546)  | (18,185)  |
| Deuda Bruta/PIB   | 50.3%     | 64.8%     | 65.2%     | 65.0%     | 64.9%     | 64.3%     | 63.4%     | 62.3%     | 61.6%     | 61.1%     | 60.4%     | 59.7%     | 59.2%     |
| Deuda Bruta   | 534,050   | 652,293   | 707,119   | 751,477   | 805,094   | 854,284   | 897,078   | 938,812   | 987,312   | 1,041,495 | 1,095,455 | 1,152,056 | 1,215,521 |

Fuente: DANE, Cálculos propios.

## ANEXO 2

La venta de Ecopetrol y los faltantes fiscales.

### Germán Gutiérrez Rangel<sup>37</sup>

Este documento se escribe en un contexto en el que país está dividido entre realizar una reforma fiscal que le permita recaudar por lo menos 23.415 billones de pesos y, logre

<sup>36</sup> Para calcularlo utilizamos:  $b_t = b_{t-1} \frac{(1+r_t)}{(1+y_t)} + x_t$ , donde  $b_t$  es la deuda bruta como porcentaje del PIB y,  $x_t$  es el superávit primario como porcentaje del PIB,  $y_t$  =el crecimiento y  $r_t$  =la tasa de interés real.

<sup>37</sup> Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ggutierr@eafit.edu.co.

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

continuar financiando programas que durante los tiempos de confinamiento generados por la pandemia SARs-CoV-2 (Coronavirus) han podido aliviar el bolsillo de millones de colombianos, que han sufrido los embates económicos propios de una contracción económica como la que experimento el país en 2020<sup>38</sup>. De esta manera, han surgido algunos mecanismos alternos, uno de estos, la venta de activos de la nación, a razón de que nos permitirían sortear sin muchos traumatismos este difícil momento por el que atraviesa la economía nacional.

Ya el CONPES 3927 de 2018 "Estrategia de gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la nación" había dimensionado que la participación accionaria del estado alcanzaría un valor estimado de los 70 billones de pesos<sup>39</sup>. Solo esta cifra, estaría representando 2,5 veces más de las necesidades de recaudo planteadas en el texto de reforma fiscal radicado en el congreso el pasado 15 de abril del presente año. Basta aclarar que esta opción no hace parte de la baraja de posibilidades, y solo se ha hablado de la venta de ISA y, potencialmente Ecopetrol, por lo cual, retrocedamos levemente en el tiempo antes de entrar en materia.

Recién iniciábamos el 2021 cuando el gobierno en anuncio de forma propositiva la posibilidad de enajenar los activos de ISA, con el fin de solventar las deterioradas cuentas fiscales producto de la caída en los precios internacionales del petróleo y el elevado gasto en el que tuvo que incurrir para contener los efectos derivados del coronavirus. Esta propuesta del gobierno central no fue sorpresiva para los mercados, luego ya en años anteriores se había planteado dicha alternativa cuando la regla fiscal era quien generaba las presiones so pena de sufrir una degradación de la calificación soberana. Lo interesante y novedoso de la propuesta, como se conoció posteriormente, es que esta venta no se realizaría a la luz de lo dispuesto en el capítulo séptimo de la

---

<sup>38</sup> He de recordar que el DANE, el 15 de febrero del presente año determino que el decrecimiento económico en términos reales de Colombia fue de 6.8 % anualizado.

<sup>39</sup> Cifra representada en la participación accionaria en 109 empresas cuyo valor estaba a 31 de diciembre de 2017.

## INFORME ESPECIAL

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

naciente reforma al mercado de capitales<sup>40</sup>, sino que se haría a través de un convenio interadministrativo entre Ecopetrol e ISA, por el 51,4 % del valor de esta última. Punto para el ejecutivo, puesto que gana tiempo en la entrada de los recursos a las cuentas del gobierno, dado que no tiene que hacer todo el due diligencie requerido para una venta a terceros.

A pesar de lo mencionado anteriormente, el porcentaje que adquiriría Ecopetrol de ISA resultaría insuficiente para sanear las arcas del Estado, puesto que la venta representaría un ingreso estimado de 12.810 millones de pesos<sup>41</sup>, dejando abierta la puerta para que el gobierno analice nuevamente si existe viabilidad de vender el 8,49 % adicional de la petrolera estatal antes mencionada, con el fin de completar los recursos necesarios para mitigar los impactos fiscales, aunque sea de forma temporal.

De acuerdo con la capitalización bursátil de Ecopetrol, con corte a 31 de marzo de 2021, el valor de mercado de Ecopetrol sería de 97 billones de pesos (aproximadamente 26 billones de dólares norteamericanos)<sup>42</sup>. A su vez, de acuerdo con el reporte Integrado de Gestión Sostenible 2020 presentado durante la asamblea general de accionistas en 2021, al 31 de diciembre del año anterior el mayor accionista seguía siendo la nación (88,49 %), seguido de los fondos de pensiones (4,11 %), los fondos extranjeros en tercer lugar (3,82 %) y en el cuarto lugar las personas naturales (2,0 %). El restante tiene una participación inferior al 1 %.

---

<sup>40</sup> Actualmente se encuentra en tránsito legislativo el proyecto de Ley 413 de 2021 "Por el cual se dictan normas relacionadas con el sistema de pagos, el mercado de capitales y se dictan otras disposiciones". El proyecto fue radicado en el congreso de la República el pasado 19 de marzo de 2021.

<sup>41</sup> De acuerdo con el número de acciones, el valor de cierre de la acción de ISA y la capitalización bursátil de la compañía al 31 de marzo del presente año.

<sup>42</sup> Bolsa de Valores de Colombia marzo de 2021. Informe mensual de renta variable. Disponible en: <https://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Mercados/informesbursatiles?action=dummy>



De esta manera, el precio de cierre de la acción de Ecopetrol en el primer trimestre de 2021 fue de 2.366 pesos por acción, lo cual, valorando a mercado el precio los 8,49 % que tendría autorizada la nación por parte del gobierno nacional, éste podría recibir un valor de 7.3 billones de pesos<sup>43</sup>.

Este valor, representaría un 30 % de los recursos requeridos por el estado en sus cuentas fiscales de 2021, pero sería un ingreso único, y no solucionaría el problema estructural de los ingresos que tiene el país, para mantener los programas sociales que se derivaron de la pandemia y que han tenido gran acogida por parte de los ciudadanos colombianos.

<sup>43</sup> El Gobierno Nacional a través del Ministerio De Hacienda y Crédito Público, es dueña de 36.384 millones de acciones de Ecopetrol que equivalen al 88.49% de las acciones en circulación.

## VI. Referencias

Asociación Nacional de Instituciones Financieras ANIF (2021). Ahora sí llegó el momento de la reforma fiscal. Informe semanal 1521, marzo 04.

Benítez, M., Delgado, M. E., Gutiérrez, D., Lora, E., & Mejía, L. F. (2021). Reformas para una Colombia post-COVID-19 hacia un nuevo contrato social. Fedesarrollo. [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repor\\_Abril\\_2021\\_Mej%EDa\\_et\\_al.pdf?sequence=9](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4103/Repor_Abril_2021_Mej%EDa_et_al.pdf?sequence=9)

Bolsa de Valores de Colombia marzo de 2021. Informe mensual de renta variable. Disponible en: <https://www.bvc.com.co/pps/tibco/portalbvc/Home/Mercados/informesbursatiles?action=dummy>

Consejo nacional de política económica y social. (2018). Estrategia de gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la nación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3927.pdf>

Comisión De Expertos En Beneficios Tributarios. (2021, 1 abril). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. DIAN.

DIAN (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. Tomado 15 de marzo de 2021. <https://www.dian.gov.co/dian/Documents/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>

DANE (2018). Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH). Tomado 24 de abril de 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-de-presupuestos-de-los-hogares-enph>

Echavarría, A., Vélez, M., & Pardo, C. (2021, 19 abril). Novedades tributarias. Andi. <http://www.andi.com.co/Uploads/Novedades-Tributarias-marzo-19-2021.pdf>

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

Ecopetrol S.A. (2020). Reporte Integrado de Gestión Sostenible. <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/ResponsabilidadEtiqueta/InformesGestionSostenibilidad/Informesdegestion>

Gobierno de Colombia. (2020). Actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC). [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia First/NDC actualizada de Colombia.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/NDC%20actualizada%20de%20Colombia.pdf)

Hernández, C. (2018, 18 enero). Colombia tiene el tercer IVA más alto de la región. Instituto Nacional de Contadores Públicos de Colombia. <https://incp.org.co/colombia-tercer-iva-mas-alto-la-region/#:%7E:text=Uruguay%20y%20Argentina%20a%20la,Honduras%20y%20Nicaragua%20de%2015.>

Hofstetter, M. (2021, 25 abril). La marcha de los calzoncillos en la reforma tributaria. El Espectador. [https://www.elespectador.com/noticias/economia/la-marcha-de-los-calzoncillos/?cx\\_testId=17&cx\\_testVariant=cx\\_1&cx\\_artPos=0](https://www.elespectador.com/noticias/economia/la-marcha-de-los-calzoncillos/?cx_testId=17&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Plan financiero 2021. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-156959](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-156959)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). Marco fiscal de mediano plazo. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-135563%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021, mayo). Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible [Diapositivas]. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC\\_CLUSTER-26272%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-26272%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased)

# INFORME ESPECIAL

## ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

OECD (2020), Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/152def2d-en>.

Proyecto de Ley No. 594 – 2022C “Ley de Solidaridad Sostenible” de 2021 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público] Reforma Tributaria.

REDACCIÓN DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS - EL TIEMPO. (2021, 16 abril). Reforma tributaria: este es el balance de beneficios y de impactos. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/reforma-tributaria-beneficios-e-impactos-del-proyecto-de-reforma-fiscal-581368>

Salazar, C. (2021a, marzo 29). Los pros y los contras de la próxima reforma tributaria del Gobierno de Iván Duque. Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/los-pros-y-los-contras-de-la-proxima-reforma-tributaria-del-gobierno-de-ivan-duque-3145238>

Salazar, C. (2021b, abril 8). Estos son los puntos que incluirá la próxima reforma tributaria del Gobierno Duque. Diario La República. <https://www.larepublica.co/economia/estos-son-los-puntos-que-incluire-la-proxima-reforma-tributaria-del-gobierno-de-ivan-duque-3149907>

Universidad de los Andes. Facultad de Economía (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas. Nota Macroeconómica No 20. <https://uniandes.edu.co/sites/default/files/asset/document/notamacro20.pdf>



Escuela de Economía y Finanzas  
Centro de Investigaciones Económicas y Financieras  
Grupo de investigación en Estudios en Economía y Empresa  
Línea de Macroeconomía Aplicada

Carrera 49 N° 7 Sur-50, Medellín - Colombia  
Teléfono: (057-4) 261 9500 Ext 9532 - 2619532  
[cief@eafit.edu.co](mailto:cief@eafit.edu.co)

Vigilada Mineducación