

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE CONSOLIDA UNA INFRAESTRUCTURA DE EQUIDAD FISCALMENTE SOSTENIBLE PARA FORTALECER LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA, A TRAVÉS DE LA REDEFINICIÓN DE LA REGLA FISCAL, EL FORTALECIMIENTO Y FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL Y LA REDISTRIBUCIÓN DE CARGAS TRIBUTARIAS Y AMBIENTALES CON CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y QUE PERMITAN ATENDER LOS EFECTOS GENERADOS POR LA PANDEMIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

INDICE

1. Introducción	4
2. Políticas, estructura del proyecto y justificación	20
2.1. Redefinición de la Regla Fiscal	21
2.1.1. Diagnóstico de sostenibilidad fiscal en Colombia	22
2.1.2. Endeudamiento público estable, en niveles prudenciales	24
2.1.3. Imposición de restricciones sobre la meta operativa (balance fiscal)	26
2.1.4. Las metas y restricciones impuestas sobre la política fiscal deben ser factibles, y deben contemplar un ajuste inicial gradual y razonable, considerando el efecto en las finanzas públicas de la pandemia de COVID-19	28
2.1.5. Los ajustes cíclicos deben evitar el uso de variables no observables, propensas a sesgos y a problemas de replicabilidad, en la determinación de las metas fiscales	28
2.1.6. Las metas fijadas en la Regla Fiscal deben tener una amplia cobertura institucional y estadística, para asegurar la solvencia del sector público	32
2.1.7. Frente a choques adversos extraordinarios debe haber provisiones que otorguen flexibilidad a la política fiscal	34
2.1.8. Modificación de la fecha de presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021	36
2.1.9. Creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal	37
2.1.10. Propuesta actual para ser presentada al Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS con respecto a la definición de las metas puntuales sobre el nivel del pasivo neto del Gobierno General, y las metas sobre el balance fiscal primario neto	40
2.2. Fortalecimiento y focalización del gasto social	42
2.2.1. Diagnóstico sobre transferencias monetarias y subsidios de servicios públicos en Colombia	44
2.2.2. Un nuevo programa de transferencias monetarias	49
2.2.3. Otros mecanismos de inversión y gasto social	57
2.2.4. Implementación de políticas de austeridad en el funcionamiento del Estado, para incrementar el espacio fiscal y financiar el gasto social	68
2.3. Redistribución de cargas tributarias, ajustes al sistema tributario	71
2.3.1. Impuesto sobre las ventas – IVA	72
2.3.2. Impuesto sobre la renta de personas naturales	84
2.3.3. Impuestos a la renta de personas jurídicas	99
2.3.4. Otras disposiciones en materia tributaria	114
2.3.5. Ajustes al esquema para la asignación de las rentas provenientes del impuesto de renta para personas jurídicas y eliminación de rentas de destinación específica de IVA ..	121
2.3.6. Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM	123
2.4. Infraestructura de equidad en materia del medio ambiente	125

2.4.1.	Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible – FonClima.....	131
2.4.2.	Protección financiera de entidades territoriales ante la ocurrencia de desastres	134
2.4.3.	Modificación del Impuesto nacional al carbono	135
2.4.4.	Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes	138
2.4.5.	Impuesto al consumo de plaguicidas	140
2.4.6.	Impuesto sobre vehículos automotores.....	141
2.4.7.	Peajes en ciudades capitales.....	144
2.4.8.	Fondo Único de Soluciones Energéticas – FONENERGÍA	145
2.5.	Medidas Presupuestales.....	147
3.	Efectos macroeconómicos, sociales, fiscales y ambientales del Proyecto de Ley.....	152
3.1.	Escenario Inercial	153
3.2.	Escenario de Mayor Gasto Social Desfinanciado.....	159
3.3.	Escenario Consistente con la Implementación de las Disposiciones Contenidas en Este Proyecto de Ley	164
4.	Apéndices.....	192
A.	Estimación del límite del nivel de pasivos del Gobierno, y del margen prudencial entre el límite y el ancla de este nivel de pasivos	192
B.	Efecto de los consejos fiscales sobre la política fiscal.....	193
C.	Modificaciones metodológicas en cuanto a las estadísticas de finanzas públicas	199
D.	Transacciones de única vez consideradas.....	204
5.	Bibliografía.....	205

1. Introducción

La política fiscal ha tenido avances significativos en los últimos 20 años. De ello da cuenta su mayor énfasis en la promoción de la equidad y la lucha en contra de la pobreza, la creación de un ambiente macroeconómico que promueve el crecimiento y la confianza inversionista, y la intención de generar un marco institucional que garantice la estabilidad de las finanzas públicas. Sin embargo, subsisten importantes oportunidades de mejora para continuar fortaleciendo su aporte en estos frentes. Como se mostrará en este capítulo, avanzar en una mejor focalización de los instrumentos de la política fiscal y en una política tributaria más progresiva, con un tratamiento más homogéneo de los distintos sectores productivos y que tenga en cuenta la distribución de las cargas ambientales, impulsará mejoras en la equidad y en la erradicación de la pobreza, en un ambiente amigable con la inversión privada y el crecimiento económico.

La necesidad de optimizar la política fiscal en los aspectos atrás señalados se ha hecho aún más evidente tras los efectos económicos y sociales derivados del COVID-19. En efecto, a pesar de las acciones de política pública, y como ha venido ocurriendo en buena parte del mundo, la pandemia ha revertido de manera importante los logros alcanzados en los últimos años en términos de pobreza y, probablemente, tendrá efectos persistentes en términos del nivel de la capacidad de producción de la economía en los próximos años. Igualmente, tanto los efectos directos de la pandemia, como los de una política fiscal contracíclica, que ha protegido a los hogares y al aparato productivo de consecuencias aún más fuertes, han generado un aumento importante de la deuda pública. Apuntalar la sostenibilidad de las finanzas del Estado en este ambiente de mayor deuda pública es fundamental para volver a la senda de crecimiento económico sostenido y de reducción de la pobreza.

A través del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional propone al Congreso de la República un conjunto de medidas de política fiscal que están estructuralmente relacionadas y conforman una agrupación coherente de acciones de política pública. Este grupo de propuestas ha sido diseñado para que la unión e interacción de todas ellas cumpla con los objetivos de equidad y crecimiento, en un marco creíble de sostenibilidad fiscal. Por esta razón, su discusión y eventual aprobación, debe considerar que cada sección del proyecto forma parte integral de una sola propuesta de política, que solo puede lograr las metas deseadas si es considerada y aprobada en su conjunto.

La deuda con la equidad

Con el paso del tiempo, el país ha consolidado dos mecanismos de redistribución a través de la política fiscal, que han permitido un avance importante en términos de la reducción de la pobreza. En primer lugar, la política tributaria ha buscado obtener un recaudo suficiente para cubrir las necesidades de los colombianos. Así, desde inicios de la década de los noventa el recaudo tributario del Gobierno Nacional Central (GNC) se ha incrementado pasando de 6,9% a 14% del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1990 y 2019, lo que ha permitido que el gasto primario aumente de 7,2% a 15,8% en el mismo periodo.

Por otra parte, en materia de gasto público se ha hecho un esfuerzo por entregar recursos a las familias y personas pobres y pobres extremas. Este esfuerzo se ha canalizado a través de dos tipos de transferencias monetarias: los programas de transferencias monetarias condicionadas

como Familias en Acción y Jóvenes en Acción y los recursos destinados a la población de más edad a través de Colombia Mayor.

Sin embargo, cuando se analiza el poder redistributivo de la política fiscal se encuentra un potencial de mejora considerable. Prueba de ello es que el cambio en el índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias es reducido, a diferencia de lo observado en la mayoría de los países desarrollados, de algunos emergentes y de la región (Gráfico 1).

Gráfico 1. Gini antes y después de impuestos y transferencias*



Fuente: OCDE. Datos de 2017 o último año disponible. Los cálculos se realizan sobre la población en edad de trabajar.

La baja capacidad redistributiva de la política fiscal se cimienta en dos aristas. Primero, el sistema tributario es poco progresivo, en el sentido que las personas con un ingreso superior al promedio de la economía tributan en menor proporción al que su ingreso se los permite. Esto se encuentra explicado por las múltiples exenciones, así como por otros beneficios tributarios que les favorecen de manera proporcional con respecto al resto de la población colombiana.

Segundo, la asignación de subsidios presenta problemas estructurales de focalización. En efecto, información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para 2015 muestra que la bolsa agregada de subsidios en Colombia se distribuye homogéneamente entre hogares ricos y pobres, lo que afecta significativamente la capacidad redistributiva de la política fiscal e impide un mayor efecto del gasto público sobre la equidad (DNP, 2018). Al analizar la distribución del gasto por quintiles de ingreso, se encuentra que el 20% de la población con mayores ingresos (quintil 5) recibe en promedio más subsidios que los quintiles dos y tres (Cuadro 1).

Cuadro 1. Asignación de subsidios por tipo y por quintil de ingreso

Sector	Quintil				
	1	2	3	4	5
Educación (Inc. Formación para el trabajo)	25,7	23,4	21,4	18,1	11,4
Pensiones (Inc. Colombia Mayor)	4,3	7,8	13,7	23,4	50,8
Salud	33,7	23,6	19,7	15,1	8,0
Servicios Públicos	21,8	23,2	22,9	20,4	11,7
Atención a la pobreza	33,4	23	15	17,2	11,5
Atención a la primera infancia	32	27,2	22,1	15,4	3,2
Vivienda	11,3	22,5	29,6	26,6	10
Otros	48,7	35,7	7,5	5,4	2,6
Distribución total	22,4	19,9	18,8	18,8	20,2

Fuente: (DNP, 2018), información para 2015

El Cuadro 1 da cuenta también del margen de mejora que existe en la focalización de otros tipos de gastos del Gobierno, en especial los referentes a los subsidios de servicios públicos. Un esfuerzo adicional en la focalización de los recursos destinados a estos subsidios, así como en los receptores de las transferencias monetarias, será un complemento importante para lograr el objetivo de que los recursos públicos lleguen realmente a quienes más los necesitan.

La focalización de los subsidios, siempre deseable, se vuelve imprescindible cuando se enfrentan choques que afectan fuerte y asimétricamente el ingreso de la población, en especial el de los más pobres. Este ha sido el caso de la pandemia surgida a raíz del COVID-19 en la mayor parte de los países del mundo. En el caso de Colombia, las estimaciones actuales realizadas por (Londoño-Vélez & Querubín, 2020) indican que el choque económico reduciría en mayor magnitud los ingresos de la población más vulnerable, ubicando más personas debajo de un nivel de ingresos básico a partir del cual una persona se considera en condición de pobreza monetaria. Lo anterior implicaría un incremento de la tasa de pobreza en cerca de 9 puntos porcentuales. Ahora bien, una vez se considera el impacto de las transferencias monetarias extraordinarias realizadas durante la emergencia, la estimación de aumento en la pobreza se reduce a menos de 6 puntos porcentuales.

Por otro lado, datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) que conduce el DANE dan cuenta de que el impacto de la crisis ha sido superior sobre los hogares más vulnerables. Al analizar los ingresos reportados por los hogares en la encuesta entre los meses de agosto y diciembre de 2020, se observa que el ingreso monetario de un hogar promedio se ha reducido 12,9% frente al mismo periodo del año anterior (ver Cuadro 2). Sin embargo, hay diferencias importantes en la reducción del ingreso, antes de subsidios, cuando se analiza por deciles: el ingreso promedio de un hogar del decil de mayores ingresos se habría reducido menos que el promedio (-5,9% % comparado con una caída de 12,9%); mientras que el ingreso promedio de un hogar en los dos deciles más pobres habría caído más del doble comparado con el promedio de los hogares en el agregado nacional (-56,8% para el decil 1 y -32,3% para el decil 2).

Esta disminución de los ingresos de los primeros deciles estaría asociada con variables relacionadas con el mercado laboral. A pesar de la reactivación paulatina que tuvo la actividad económica durante ese periodo, el nivel de actividad y empleo aún no se han recuperado

completamente, afectando más fuertemente a los trabajadores pertenecientes a los primeros deciles de la distribución del ingreso. En efecto, la caída en los ocupados de los deciles 1 y 2 ha sido 19,1% y 13,5%, respectivamente, mientras que en los tres deciles más altos las reducciones son inferiores al 10%.

Cuadro 2. Ingresos monetarios, ocupación e informalidad por decil, comparación entre agosto – diciembre 2020 y agosto – diciembre 2019¹

Decil	Ingreso reportado de la unidad de gasto (promedio mensual)			ocupados			Tasa informalidad		
	2019 (ago-dic)	2020 (ago-dic)	Pérdida (%)	2019 (ago-dic)	2020 (ago-dic)	variación anual (%)	2019 (ago-dic)	2020 (ago-dic)	Diff (pp)
1	238.514	103.065	-56,8	1.326.029	1.072.919	-19,1	89%	78%	-10,7
2	647.724	438.606	-32,3	1.697.575	1.467.939	-13,5	97%	97%	-0,1
3	935.156	746.925	-20,1	1.796.427	1.668.860	-7,1	92%	95%	3,5
4	1.214.958	993.114	-18,3	1.907.391	1.794.562	-5,9	82%	88%	6,1
5	1.448.275	1.212.677	-16,3	2.107.418	1.920.066	-8,9	76%	77%	1,1
6	1.786.111	1.465.598	-17,9	2.311.632	2.134.452	-7,7	69%	69%	0,0
7	2.197.322	1.791.196	-18,5	2.529.596	2.265.547	-10,4	58%	62%	3,5
8	2.595.506	2.309.351	-11,0	2.761.630	2.591.898	-6,1	52%	52%	-0,1
9	3.248.205	2.923.775	-10,0	3.011.448	2.853.157	-5,3	42%	43%	1,1
10	7.069.514	6.649.464	-5,9	3.109.641	3.015.654	-3,0	29%	25%	-3,2
Total	2.138.129	1.863.377	-12,9	22.558.788	20.785.053	-7,9	69%	69%	0,1

Fuente: DANE – GEIH. Cálculos MHCP. Se toman los datos desde agosto dado que la información reportada por el DANE en los meses entre marzo y abril de 2020 presenta inconsistencias debido a la reducción del número de preguntas en la encuesta.

*Corresponde al ingreso mensual promedio del hogar de toda la población.

Ante este choque, la política fiscal fue uno de los instrumentos más importantes del Gobierno nacional a la hora de mitigar los efectos de la crisis económica ocasionada por el COVID-19 sobre los hogares, que hubieran sido más fuertes y asimétricos en ausencia de la intervención estatal. El mecanismo central de acción de la política pública frente a la caída del ingreso de los hogares fue el surgimiento de un nuevo programa de transferencias monetarias no condicionadas (Ingreso Solidario) y el fortalecimiento de los programas existentes de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

En este marco, en 2020, el programa de Ingreso Solidario logró transferir más de \$4,3 billones de pesos a 3.1 millones de hogares en condición de vulnerabilidad y pobreza en 30 departamentos del país. En el mismo sentido, se ejecutaron cinco giros extraordinarios para Familias en Acción y Jóvenes en Acción, y nueve giros extraordinarios para Colombia Mayor; así como también se consiguió adelantar la ejecución del programa de Compensación del IVA, con el que se ha beneficiado a un millón de hogares colombianos.

En el Recuadro 1.5. publicado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 se incluyeron estimaciones del impacto de los programas sociales en la mitigación de la caída en ingresos de los hogares por decil. Los resultados son contundentes. De acuerdo con los cálculos presentados, los programas de transferencias y protección al empleo compensarían la caída estimada en ingresos de los tres deciles más bajos en 92%, 62% y 61%, respectivamente.

¹ Se utiliza la información del ingreso monetario del hogar, ordenando por ingreso monetario per cápita para los meses de 2020 en que había información disponible de todos los ingresos del cuestionario de la GEIH hasta la fecha (agosto a octubre). Se incluye toda la población en la GEIH.

Estos resultados ilustran la potencia de las transferencias monetarias para compensar choques transitorios en el ingreso. Los resultados de las investigaciones sobre los efectos en bienestar de las transferencias monetarias condicionadas que ha realizado el país en los últimos 20 años también son satisfactorios, al igual que los que evalúan la incidencia en la pobreza de las transferencias no condicionadas a las personas de la tercera edad. Lo anterior muestra las bondades de tener un esquema fuerte de transferencias monetarias, que esté adecuadamente focalizado y que combine las transferencias condicionadas con las no condicionadas de una manera pragmática, buscando el mejor efecto en bienestar de los recursos, siempre escasos, del Estado. Asimismo, los programas que buscan promover la creación de empleo formal son una efectiva herramienta para la generación de ingresos permanentes en los hogares.

Como se deriva de lo visto en esta sección, es necesario mejorar la estructura fiscal para focalizar sus instrumentos, en pro de mejoras en equidad y disminuciones en la pobreza, aún más después de los efectos de la pandemia del COVID-19. En esta vía, las acciones adecuadas de política pasan por una mejor focalización de los tratamientos tributarios a las personas naturales y de los subsidios estatales. Este mayor esfuerzo de focalización debe ser complementado con una concepción más permanente y amplia de las transferencias monetarias a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

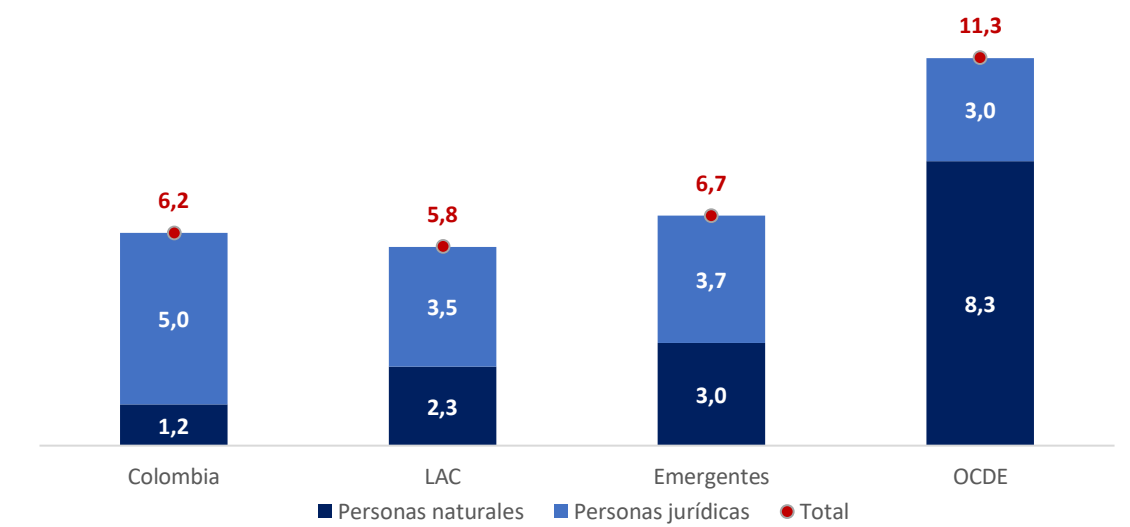
Una política fiscal amigable con el crecimiento de mediano y largo plazo

El crecimiento económico es un fin en sí mismo, y a la vez un importante instrumento para promover la equidad. Por un lado, el dinamismo del aparato productivo incrementa el ingreso promedio de los individuos, favoreciendo en mayor medida a los más vulnerables. Una economía en expansión provee más y mejores oportunidades laborales, que elevan el ingreso disponible de los hogares, especialmente en los deciles de ingreso medios y bajos. Por otro lado, el crecimiento económico sostenible determina la generación de ingresos fiscales recurrentes, sin los cuales es inviable financiar de forma permanente el gasto social.

En la última década, las principales limitantes que ha impuesto el sistema fiscal al crecimiento económico han sido la existencia de altas tasas marginales de tributación a las empresas y el tratamiento tributario heterogéneo e inequitativo a los distintos contribuyentes.

El régimen impositivo en Colombia supone una carga tributaria desproporcionada sobre las personas jurídicas, que son las encargadas de generar el valor agregado de la economía y el empleo, y una carga baja sobre personas naturales que son los agentes económicos que acumulan riqueza (Gráfico 2). Si bien esto se justificaba en el pasado por la falta de capacidad del Estado de recaudar los recursos de una base amplia de contribuyentes, en la actualidad las mejoras en la administración tributaria han permitido que buena parte de estas dificultades hayan sido superadas.

Gráfico 2. Recaudo tributario por sujeto gravado (% PIB)



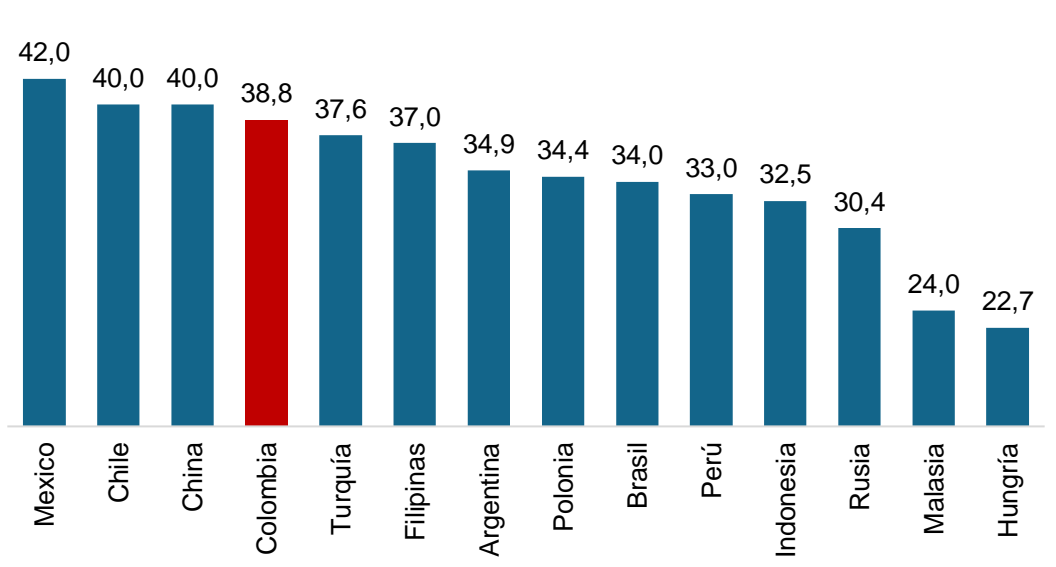
Fuente: (OCDE, et al, 2020), “Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables”, OCDE Tax Statistics (base de datos)

Las tasas marginales de tributación a las empresas estructuralmente altas afectan el crecimiento económico en la medida en que incrementan el costo de uso del capital y disminuyen la inversión, con lo cual se disminuye el acervo de capital y se entorpece la adopción de nuevas tecnologías, reduciendo el crecimiento de la productividad. Esto es aún más cierto en un ambiente en donde la movilidad internacional de capitales es muy alta y existe una alta competencia por atraer inversiones entre distintas jurisdicciones, como es el caso de las economías emergentes.

El problema de las altas tasas marginales de tributación a las empresas ha sido abordado recientemente en las Leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019, en donde se ha logrado reducir el costo de uso del capital para impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, aún existen inequidades tributarias que dificultan la inversión e impiden que se tengan tasas de tributación más competitivas para la totalidad del tejido empresarial (Gráfico 3). Según (Audet, Boccanfuso, & Makdissi, 2008), la prevalencia de tratamientos tributarios diferenciados entre actividades económicas crea inequidad horizontal que deriva en distorsiones que dificultan la adecuada asignación de los factores productivos. La inequidad horizontal genera barreras al crecimiento económico al no crear incentivos adecuados para la promoción de un ambiente inversionista competitivo. La existencia de múltiples disposiciones tributarias diferenciadas por sector complejiza el sistema impositivo agregado, generando costos de transacción para los agentes económicos².

² Ver, por ejemplo, (Zwick, 2018) y (Cárdenas & Mercer-Blackman, 2005).

Gráfico 3. Carga tributaria combinada del impuesto de renta y dividendos



Fuente: OCDE Tax Database 2020 – Table II.4. Overall statutory tax rates on dividend income; EY Worldwide Corporate Tax Guide 2020; EY Worldwide Personal Tax Guide 2019-2020. Cálculos DGPM-MHCP. *Resultado de las tasas máximas que aplican a nivel corporativo, como impuesto de renta, y a nivel personal, como impuesto sobre los dividendos, para cada país. Esta tasa combinada considera que el hecho generador del impuesto es el mismo.

En el mismo sentido, en el informe de la (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015) se ratificó la necesidad de solucionar las fallas relacionadas con la inequidad horizontal, en tanto esta “contribuye poco a la redistribución del ingreso y castiga en exceso el crecimiento económico en la medida en que grava mucho la inversión y crea distorsiones importantes para el funcionamiento de los mercados”.

De acuerdo con lo anterior, los tratamientos tributarios diferenciales deben ser verdaderamente excepcionales, deben tener razones claras para su existencia y estar restringidos en el tiempo. Por esta razón, tanto los tratamientos tributarios especiales existentes previos a la pandemia del COVID-19, como los aprobados para ayudar a los sectores más afectados por la pandemia, deben tener una fecha pronta de terminación, respetando por supuesto los derechos adquiridos de los contribuyentes que accedieron a estos tratamientos especiales. De esta forma, se pueden reducir las tasas tributarias generales, lo que permite una mejora en términos de competitividad y equidad horizontal.

La política fiscal también incide en la promoción de la infraestructura de equidad a través de los incentivos que establece en materia ambiental. Una correcta distribución de los costos sociales ocasionados por la contaminación y el mal uso de los recursos naturales puede contribuir a la sostenibilidad del crecimiento económico enmarcado en el fortalecimiento de la equidad.

En este contexto, resulta necesario generar los incentivos adecuados para mitigar los efectos económicos y sociales que ocasionan el cambio climático y la contaminación ambiental. En este frente, la literatura indica que existen ventajas considerables en la implementación de impuestos ambientales, que permiten la internalización de los costos asociados a la externalidad negativa en el proceso de producción. Asimismo, el correcto uso de estos instrumentos permite promover el desarrollo económico teniendo en cuenta el bienestar social y la conservación del medio

ambiente, mediante el cambio en el comportamiento de los agentes de la economía (Field & Field, 2002); (Helm, 2005).

Algunos instrumentos de política fiscal tienen alto potencial de ser efectivos para incentivar el cuidado del medio ambiente, promover la equidad e impulsar el crecimiento económico. En ese sentido, se hace necesario adoptar medidas tendientes a que los agentes económicos interioricen las externalidades negativas generadas por algunas actividades productivas, con el objetivo de fortalecer los cimientos de la equidad económica y social, y proteger el potencial crecimiento económico de mediano y largo plazo. De igual manera, la transición hacia el crecimiento limpio se facilita en la medida que existan mecanismos que incentiven la realización de inversiones dirigidas a enfrentar el cambio climático y combatir la contaminación ambiental.

La sostenibilidad en las finanzas públicas: Ancla para la política fiscal flexible y el logro de los objetivos económicos y sociales

El logro de manera sostenible de una tasa de crecimiento satisfactoria del ingreso per cápita y de reducciones permanentes en la tasa de pobreza requieren de una política fiscal creíble, donde los inversionistas, empresas y hogares tengan pocas dudas de la capacidad del Gobierno para mantener los parámetros fundamentales del régimen fiscal y honrar sus obligaciones financieras.

La sostenibilidad fiscal es un ingrediente central de la estabilidad macroeconómica, que a su vez es una condición necesaria para un crecimiento económico sostenido. La razón fundamental de esta relación es que un ambiente de inestabilidad macroeconómica disminuye el deseo de los agentes de acumular activos y emprender proyectos de inversión y consumo durable, en la medida en que se incrementa el riesgo de las inversiones y de la valoración de los activos. Esto lleva a aumentos en las tasas de interés, inestabilidad cambiaria y menor acceso a financiamiento, lo que conduce a menores niveles de inversión, menores niveles de productividad y menor crecimiento económico.

Como muestra la evidencia internacional, la credibilidad en la sostenibilidad fiscal y la percepción de estabilidad macroeconómica afecta, a través de distintos mecanismos, el financiamiento de la economía y los costos a los cuales esta financiación se obtiene.

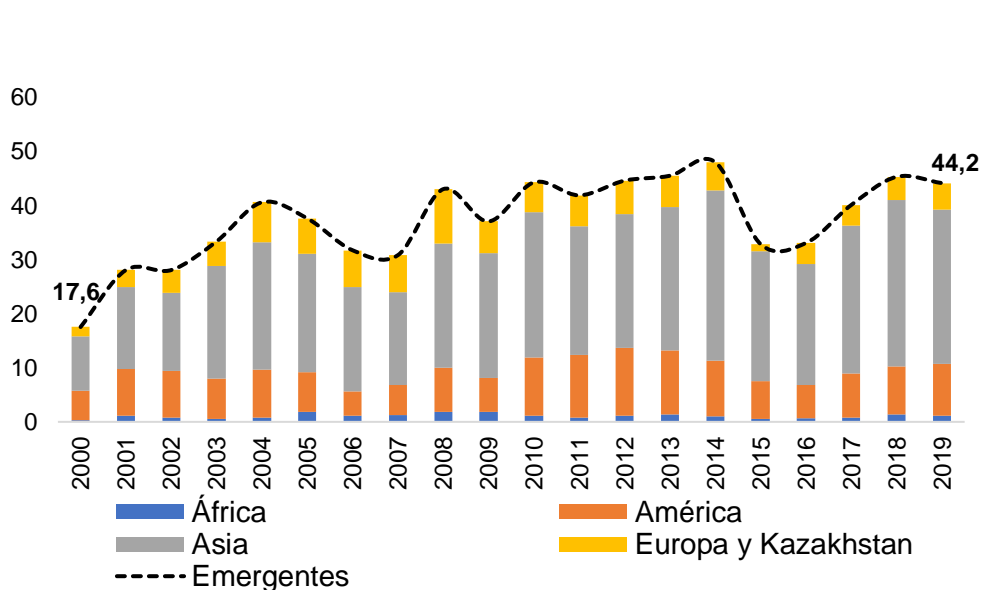
Desde una óptica agregada, (Chen, Chen, Chang, & Yang, 2016) exponen que el crecimiento económico de un país se relaciona inversamente con deterioros en la calificación soberana. A su vez, la calificación crediticia responde a la confianza en las políticas implementadas en una economía. En particular, una rebaja en la calificación provoca una disminución de 0,3pp en las tasas de crecimiento anual, fenómeno que se atribuye a la fuga hacia la calidad (*flight to quality*), según la cual los inversionistas optan por liquidar sus inversiones en activos riesgosos en épocas de recesión financiera.

Desde el punto de vista de los canales específicos de financiación de la inversión, la evidencia muestra que la percepción de riesgo soberano tiene un impacto significativo en el flujo de Inversión Extranjera Directa (IED) hacia los mercados emergentes³. Desde principios de siglo los flujos de entrada a los mercados emergentes han pasado del 17,6% al 44,2% en relación con el total de flujos de entrada mundiales (ver Gráfico 4), en un contexto en el que los niveles de

³ Ver, por ejemplo, (Emara & El Said, 2019)

aversión al riesgo en varias de estas economías se han moderado. La IED se ha convertido en uno de los principales instrumentos de desarrollo y crecimiento para los países al ser inversión a largo plazo y, por lo tanto, promueve la creación de empleo, aumento en la producción y recepción de tecnología, entre otros beneficios.

Gráfico 4. Flujos de entrada de inversión extranjera hacia países Emergentes como proporción de los flujos a nivel mundial

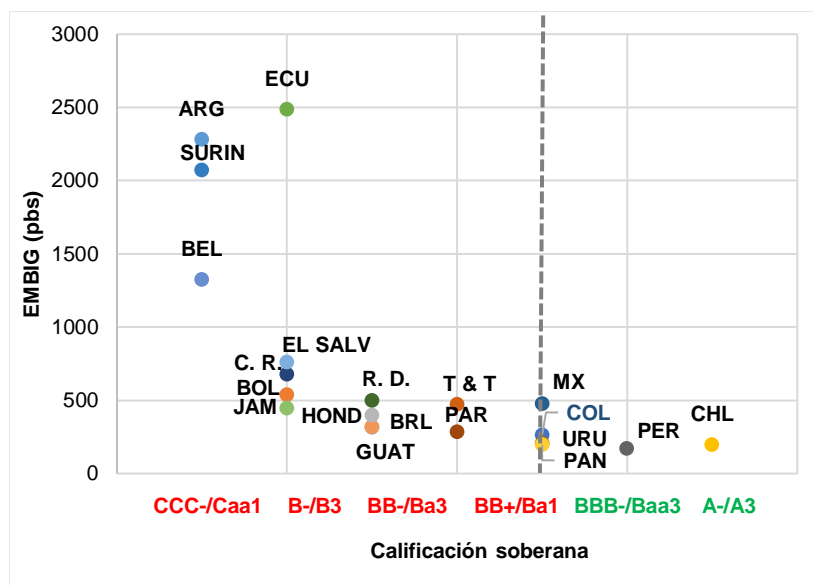


Fuente: UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development

Desde el punto de vista de los costos del financiamiento, los estudios muestran que los spreads de deuda y las calificaciones soberanas tienen una relación inversa. El estatus de grado de inversión reduce significativamente los costos de financiamiento al mejorar las expectativas del mercado y alentar mayores entradas de capital. El Gráfico 5 ilustra esta relación negativa entre los spreads de deuda – medidos a través del EMBIG⁴ – y la calificación soberana promedio actual de los países de América Latina y el Caribe.

⁴ El EMBIG es la diferencia de tasa de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países emergentes y los bonos del Tesoro de EE. UU. los cuales se consideran libres de riesgo. A diferencia del EMBI, el EMBIG cubre más instrumentos elegibles

Gráfico 5. Relación inversa entre los spreads de deuda y la calificación soberana de los países de América Latina y el Caribe



Nota: la línea punteada indica el punto donde se otorga el grado de inversión.

Fuente: Bloomberg y datos S&P, Fitch y Moody's a corte de noviembre 2020.

Cuadro 3. Calificación crediticia de los países de la región

Fuente: Bloomberg e Informes S&P, Fitch y Moody's a corte de noviembre 2020.

	S&P	Moody's	Fitch Rating
Perú	BBB+	A3	BBB+
Chile	A+	A1	A-
Colombia	BBB-	Baa2	BBB-
México	BBB	Baa1	BBB-
Brasil	BB-	Ba3	BB-
Perspectiva	Estable		Negativa

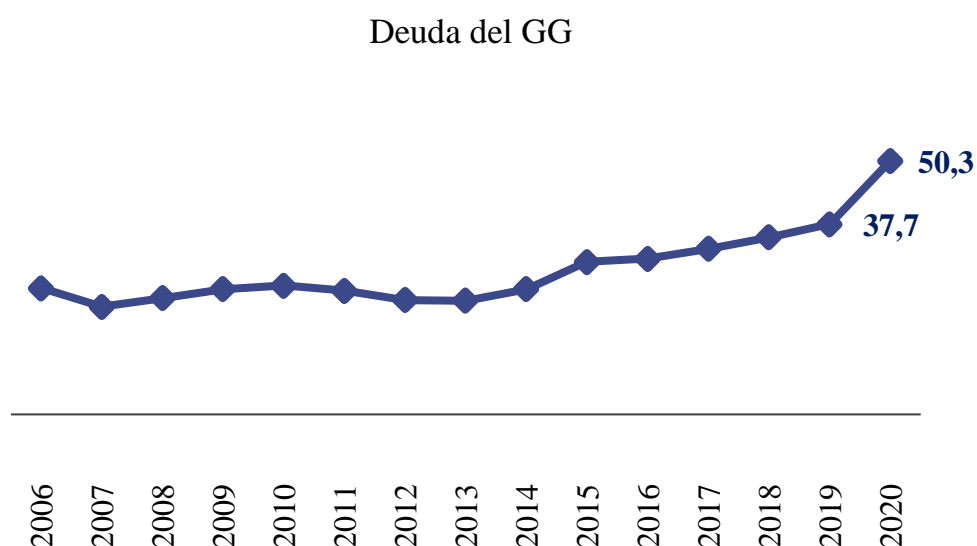
Los pasivos del Gobierno y las tasas de interés a las que este se financia juegan un papel fundamental en el funcionamiento de los mecanismos y riesgos anotados en los párrafos anteriores. Pocos agentes tienen la capacidad de alterar las condiciones de funcionamiento del resto de agentes de la economía como el Gobierno. Por esa razón, la falta de credibilidad en la sostenibilidad de las finanzas públicas afecta directamente las condiciones de financiamiento de la mayor parte de los agentes privados, muchas de las cuales de hecho están atadas a las condiciones de financiamiento públicas. De todo lo anterior, se deriva la conveniencia de que el Gobierno mantenga un nivel de pasivos adecuado y la capacidad de retornar en un plazo

razonable a este nivel, ante choques negativos transitorios que afecten su nivel de endeudamiento.

En este último caso, existe una extensa experiencia internacional que señala la importancia de realizar los ajustes estructurales en los ingresos y gastos, con el fin de honrar las obligaciones crediticias en que incurrió el Gobierno durante los choques negativos. Países que no logran tales ajustes fiscales suelen verse enfrentados a profundas crisis financieras, cuya recuperación puede tardar décadas (Reinhart & Rogoff, 2014). Aun países con un buen historial crediticio pueden ser percibidos como insolventes, lo que recortará su financiamiento. Inequívocamente, una economía a la que se le recortan las fuentes de financiamiento se ve obligada a reducir sus niveles de consumo e inversión, con efectos negativos sobre el crecimiento y el bienestar.

La evidencia atrás presentada, que resalta la importancia de la sostenibilidad de las finanzas públicas, cobra especial importancia en la coyuntura macroeconómica reciente. En efecto, como se señaló en el Plan Financiero de 2021 presentado en marzo del presente año, la pandemia del COVID-19 tuvo un efecto importante en distintos aspectos del balance fiscal.

Gráfico 6. Deuda neta del Gobierno General (% del PIB)

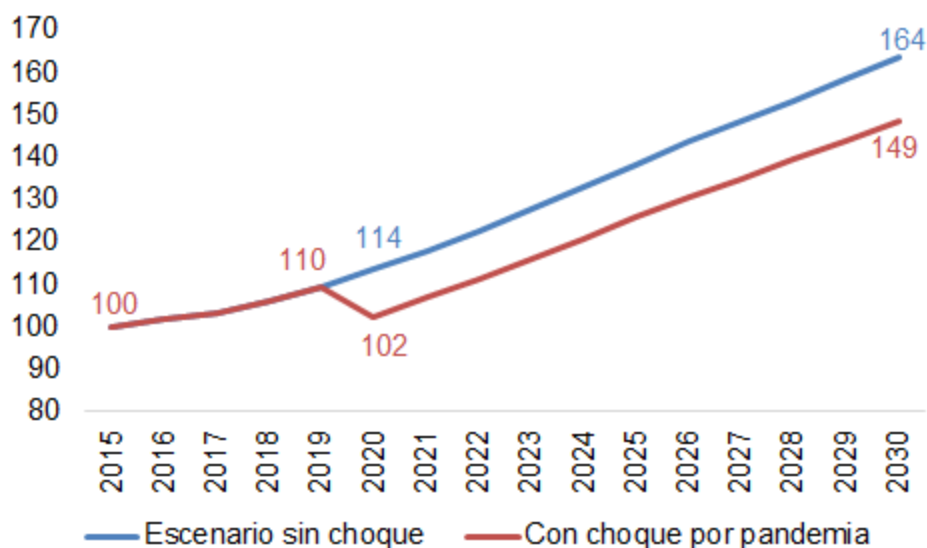


Fuente: MHCP

Por una parte, implicó una demanda de recursos importante para atender la emergencia sanitaria y compensar parcialmente las caídas de los ingresos de los hogares y las empresas. El gasto total adicional de la emergencia en el bienio 2020-2021 es cercano a 4% del PIB. Un segundo efecto importante, tiene que ver con la reducción de los ingresos derivados de la contracción en la actividad económica y el deterioro de los términos de intercambio, que fueron resultado de la necesaria estrategia para combatir la pandemia en Colombia y en el resto del mundo. Finalmente, un tercer efecto, tiene que ver con el impacto directo del menor crecimiento y de la depreciación cambiaria sobre la relación de deuda a PIB. La unión de los efectos anteriores significó un incremento sustancial en el endeudamiento público, que de acuerdo con estimaciones oficiales ascendería alrededor de 12,6 puntos del PIB, ubicándose en máximos históricos (Gráfico 6).

Adicionalmente, desde un punto de vista dinámico, el balance fiscal se verá afectado por los posibles efectos permanentes que la pandemia puede tener sobre la capacidad productiva de la economía, lo que afectará los niveles de recaudo futuro. En particular, las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que, a pesar de las acciones de política pública y en línea con lo ocurrido con economías similares, el PIB potencial de la economía se vería afectado en 7,7 puntos porcentuales de manera permanente⁵ (Gráfico 7).

Gráfico 7. Niveles del PIB con y sin choque de COVID-19



Fuente: Cálculos MHCP-DGPM

El aumento en los coeficientes de endeudamiento de los distintos niveles del Gobierno requiere de una respuesta pronta de política fiscal que apunte a la credibilidad de la sostenibilidad de las finanzas públicas. La primera razón para ello es que la política fiscal debe mantener un alto grado de flexibilidad en el corto plazo para seguir haciendo frente a los efectos de la pandemia y evitar un retiro demasiado fuerte del estímulo fiscal.

No cabe duda de que el incremento en la deuda es el espejo de una respuesta de política fiscal adecuada, en la medida que su objetivo es mitigar los efectos permanentes de la crisis en la actividad económica, el empleo y la pobreza. De acuerdo con la última actualización del *World Economic Outlook*, publicado en octubre de 2020 por el Fondo Monetario Internacional, la política fiscal expansiva de los estados a lo largo y ancho del mundo ha sido un factor determinante para evitar una profundización de la crisis económica a nivel global.

Sin embargo, para poder seguir manteniendo una política fiscal contracíclica, que implica mantener en el corto plazo déficits primarios importantes, es necesario que los tenedores y compradores de deuda tengan una idea clara y creíble de la trayectoria futura de las finanzas públicas para que dicho financiamiento se realice sin generar los traumatismos señalados en los párrafos anteriores. De esta manera, la posibilidad de tener la política fiscal adecuada implica un compromiso de la sociedad para recomponer la estructura de ingresos y gastos del Estado. Este

⁵ El crecimiento promedio entre 2020 y 2030 antes de pandemia era de 3,7%, mientras que el crecimiento teniendo en cuenta el choque, entre 2020 y 2030 es de 2,9%.

compromiso debe realizarse en el corto plazo, así alguna parte de las medidas específicas entre a operar cuando se hayan diluido los efectos recesivos ocasionados por la pandemia.

Una circunstancia que refuerza esta necesidad es la posición específica de la deuda soberana colombiana dentro de las calificaciones de deuda. En dos de las tres calificadoras de riesgo más importantes la deuda colombiana está en el escalón más bajo de las inversiones con grado de inversión, mientras que en la otra se encuentra en el penúltimo escalón. En este contexto, impedir un deterioro adicional en las calificaciones de riesgo soberano es un objetivo adicional de política, en la medida en que las calificaciones coordinan la acción de algunos inversionistas institucionales y usualmente afectan la calificación de otros emisores locales que suelen tener una calificación menor que la del soberano.

Lo anterior indica la importancia de diseñar un conjunto de reglas y políticas que lleven a la consolidación fiscal. En términos de las reglas, estas deben señalar un objetivo para la relación entre los pasivos del Gobierno y el PIB, mostrar una trayectoria creíble de los flujos fiscales que lleven a este nivel y fijar los criterios para manejar futuras desviaciones de este debidas a los choques macroeconómicos transitorios que usualmente afectan a las economías emergentes.

La importancia de señalar un objetivo explícito para los pasivos públicos se deriva de la aparente existencia de límites al endeudamiento público, a partir de los cuales el costo efectivo del financiamiento supera la capacidad de generar ingresos, lo que puede conducir a sendas explosivas en la deuda (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013) (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) (Pommier, 2015). Teniendo en cuenta que la deuda pública está altamente expuesta a otras variables sobre las que el Gobierno no tiene control, es recomendable que su nivel gravite en torno a un ancla prudencial, suficientemente alejado del límite mencionado.

En la actual coyuntura, tanto el nivel objetivo, como el proceso de convergencia a este, deben tener en cuenta los efectos de la pandemia sobre los fundamentales que determinan la dinámica del endeudamiento público. Como se dijo anteriormente, los posibles efectos permanentes de la pandemia sobre el PIB potencial implican un mayor esfuerzo en el superávit primario requerido para alcanzar la solvencia pública. En sentido opuesto, el ambiente de amplia liquidez internacional y bajas tasas en las economías desarrolladas que al parecer va a predominar en los países desarrollados en la próxima década, implica un menor esfuerzo en superávit primario para llegar a la situación de solvencia antes descrita. Una redefinición de los objetivos fiscales debe tener en cuenta estos factores.

De igual manera, los efectos de la pandemia y las respuestas de política han llevado la deuda a niveles mayores a los prudentes en el mediano plazo, por lo que es necesario señalar una trayectoria razonable y gradual de convergencia a los niveles de pasivos deseados.

De esta forma, la Regla Fiscal es el mecanismo a través del cual se deben fijar los objetivos y restricciones que debe cumplir la política fiscal, con la finalidad de poner en marcha un proceso de consolidación fiscal que asegure la sostenibilidad de las finanzas públicas a mediano plazo. Esto no solo permitirá que se obtengan los beneficios en términos de crecimiento económico anteriormente expuestos, sino que constituye la base sobre la cual será factible optimizar la política fiscal a través del fortalecimiento de la infraestructura de equidad, incrementando la progresividad de la política fiscal.

El crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la equidad: Cimientos de un círculo virtuoso de la política fiscal

En la sección anterior se expusieron detalladamente los canales a través de los cuales la sostenibilidad fiscal afecta el crecimiento económico. También existe una relación de causalidad en sentido inverso, en que el crecimiento económico se convierte en un factor determinante de la sostenibilidad fiscal. Al respecto, tal y como se documentó en el recuadro 4.1. del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, los periodos de consolidación fiscal, como el que deberá enfrentar Colombia tras el incremento en el endeudamiento público, por regla general, están acompañados de periodos de alto crecimiento económico.

De acuerdo con (Reinhart, Reinhart, & Rogoff, 2015), típicamente, políticas macroeconómicas orientadas a reducir la deuda pública se basan en promover el crecimiento económico y en generar superávits primarios. De hecho, un análisis realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 sobre el comportamiento de 10 economías emergentes en el periodo 1990-2018 muestra que el principal factor que contribuyó a la reducción de la deuda en periodos de consolidación fiscal fue la dinámica de la actividad productiva.

Lo anterior no debería ser un resultado sorprendente si se tiene en cuenta que economías que crecen a un mayor ritmo generan ingresos corrientes más elevados, que sirven para respaldar las obligaciones crediticias. Esto, sin considerar que países con mejores perspectivas económicas suelen atraer más inversión, que a su vez acelera más su crecimiento. Incluso, en un país que crece rápidamente, aún si el nivel nominal de deuda se mantiene constante, el peso relativo de dicho pasivo es decreciente en el tiempo⁶.

Por ello, resulta prioritario establecer el andamiaje que permita la promoción del crecimiento económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Con ello se busca la activación de un círculo virtuoso en donde la credibilidad de la política fiscal se traduzca en bajas tasas de interés, mayores niveles de inversión, más empleo y alto dinamismo en la actividad económica sostenible. Por supuesto, un mayor crecimiento impulsa los ingresos del Gobierno, lo que a su vez reduce el servicio de la deuda en la medida que esta se va amortizando y, en respuesta a ello, crece el espacio de gasto para inversión productiva y social en el mediano plazo.

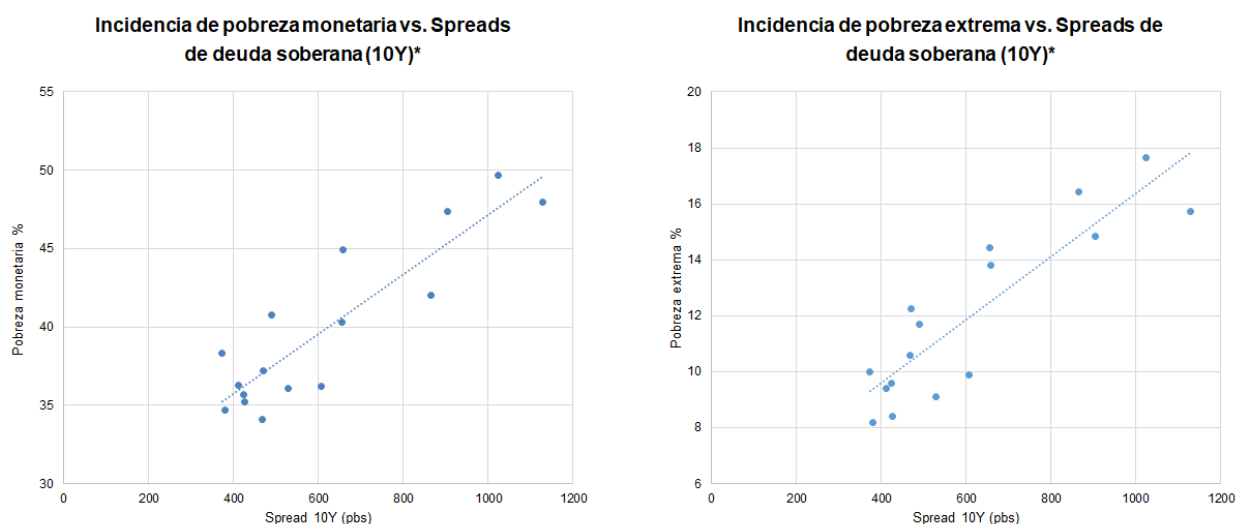
Igualmente existe una relación consistente entre la sostenibilidad fiscal y la equidad y la pobreza. Esta relación se da a través de diversos canales. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la insostenibilidad fiscal es de las causas más importantes de las crisis macroeconómicas y financieras. Estas crisis suelen afectar asimétricamente los ingresos de los hogares, afectando en mayor proporción a los primeros deciles de la distribución del ingreso. A través de este mecanismo la pobreza se ve afectada, tanto por la pérdida del ingreso per cápita que suele ocurrir como producto de las crisis, como por el deterioro en la distribución del ingreso.

⁶ (Hall & Sargent, 2020) encuentran evidencia de esto para un evento similar a la crisis económica ocasionada por el COVID-19 en términos de manejo de la incertidumbre. Los autores analizan el manejo de una política tributaria óptima combinada con un endeudamiento saludable en Estados Unidos. Encuentran que este país logró pagar su deuda a través de crecimiento económico tras el financiamiento de ocho guerras entre 1812 y 1975.

En segundo lugar, la insostenibilidad financiera está inherentemente ligada a inestabilidad en los niveles de gasto que el Gobierno puede financiar, lo que usualmente afecta la continuidad de los programas de gasto con un fuerte componente redistributivo.

En el caso de Colombia, la evidencia de los últimos veinte años muestra con contundencia la relación entre las variables relacionadas con la sostenibilidad fiscal y la percepción de riesgo de la deuda pública y los niveles de pobreza de la población (Gráfico 8).

Gráfico 8. Pobreza monetaria moderada y extrema y costo de financiamiento



Fuente: DANE y Bloomberg.

*Cada punto corresponde a un año entre 2002-2019

Retos de la política fiscal en Colombia

La política fiscal colombiana presenta retos cuya gestión es inaplazable. Lograr una combinación de medidas que mejoren la equidad, fortalezcan la política de lucha contra la pobreza y sean propicias para el crecimiento económico y la generación de empleo, con criterios de solidaridad, en un marco de sostenibilidad fiscal que garantice su permanencia, podrá generar un círculo virtuoso en que el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal y la mayor equidad se retroalimenten, incrementando el bienestar de la población colombiana.

La pandemia del COVID-19 ha tenido efectos que hacen más importante abocar estas reformas prontamente. De una parte, la reducción en el crecimiento económico y su efecto asimétrico en contra de los primeros deciles del ingreso elevó los niveles de pobreza y, con ello, las necesidades de mayor gasto y estímulos para la generación de empleo para contrarrestarla. De otra parte, el balance público ha sufrido importantes efectos negativos derivados de la pandemia. La caída del producto y la capacidad productiva en el corto y mediano plazo generan una disminución en los ingresos públicos, mientras que el gasto ha aumentado como consecuencia de las necesidades propias de la atención de la pandemia y de las requeridas estrategias de reactivación.

En este contexto, se necesita apuntalar prontamente la credibilidad de la política fiscal. De esta forma, se obtendrá la flexibilidad para tener una postura contracíclica, que implica altos déficits

en el corto plazo, sin generar un incremento en las tasas de interés que obstruya la recuperación económica.

Conseguir estos objetivos es posible, si se adopta un conjunto coherente de medidas de política fiscal que incrementen y focalicen la acción redistributiva del Estado, aumenten la credibilidad en las finanzas públicas y fortalezcan un sistema tributario que sea amigable con el crecimiento económico y que promueva la sostenibilidad ambiental.

En este sentido, el presente proyecto de ley propone el fortalecimiento de tres instrumentos que se encuentran articulados y generan sinergias de forma precisa y necesaria para contribuir con la superación de las barreras que hoy existen para alcanzar los objetivos formulados, pues se relacionan con la asignación equitativa tanto del gasto social como de las cargas para la financiación de los gastos e inversiones del Estado, y con el especial equilibrio que debe mantenerse en las finanzas públicas con el fin de garantizar la continuidad de estas medidas y el financiamiento del Estado.

Así las cosas, en primer lugar, es necesario definir una nueva hoja de ruta para la sostenibilidad fiscal, respetando el espíritu de la Regla Fiscal actual, pero fortaleciéndola como instrumento que limita el excesivo apalancamiento del Gobierno, y establece unos criterios para trazar una senda para los acervos fiscales que sea sostenible y creíble en el corto y mediano plazo.

En segundo lugar, se debe realizar un esfuerzo presupuestal superior en materia de gasto social, así como replantear la focalización de los subsidios otorgados, de tal forma que se garantice una mejora en la distribución de los ingresos, contribuyendo así a fortalecer la lucha contra la pobreza en el marco de una infraestructura de equidad sostenible. Esta reestructuración de subsidios se debe llevar a cabo en dos frentes. Por una parte, los subsidios públicos se deben concentrar, de manera estructural, en un esquema fortalecido y bien focalizado de transferencias monetarias. Por otra parte, debe asignarse un conjunto de gastos que contribuyan a la equidad, al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante herramientas que incentiven la generación de empleo, la reactivación económica, la seguridad social, la formación de capital humano, entre otros aspectos. Finalmente, en línea con lo anterior, es preciso adoptar medidas complementarias que propendan por la austeridad en el gasto con miras a focalizarlo de manera eficiente en favor de quienes más lo necesitan.

En tercer lugar, se aborda la estructura de cargas tributarias y ambientales teniendo en cuenta consideraciones de equidad y crecimiento económico de mediano y largo plazo, con el fin de generar una mejora en su distribución para alcanzar una equidad fiscalmente sostenible, al propender por: i) incrementar el recaudo de manera que se financie el aumento en el gasto social y se garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas, ii) mejorar la equidad vertical y horizontal y iii) generar una adecuada alineación de incentivos para que las decisiones públicas y privadas sean más consistentes con el desarrollo sostenible y responsables con el medio ambiente.

Finalmente, se adoptan los instrumentos presupuestales correspondientes para la adecuada implementación de la iniciativa.

2. Políticas, estructura del proyecto y justificación

El propósito de este proyecto de ley es articular un conjunto de medidas orientadas a optimizar la política fiscal para fortalecer la lucha contra la pobreza y reducir la desigualdad, con criterios de solidaridad, en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello, el Gobierno cuenta con tres instrumentos principales: i) la redefinición de la política fiscal con miras a establecer sendas de metas fiscales creíbles y factibles para salvaguardar la sostenibilidad de los pasivos públicos, ii) el gasto público, que busca incrementarse y racionalizarse estructuralmente; y iii) los impuestos, como fuente de ingreso permanente para financiar esos gastos sociales y mejorar la distribución de la riqueza, así como como mecanismos para la reasignación de cargas ambientales.

En este capítulo de la exposición de motivos se identifican las necesidades de mejora de los instrumentos con el fin de continuar avanzando en la construcción de la infraestructura de equidad para la sociedad colombiana. Asimismo, se presentan las medidas de política específicas para fortalecer la política fiscal con ese propósito.

En primer lugar, se analizan las necesidades de ajuste de la Regla Fiscal con el fin de contar con un marco fiscal de corto, mediano y largo plazo sostenible que permita fortalecer la infraestructura de equidad del Gobierno.

Posteriormente, se evalúan las necesidades de fortalecimiento del sistema de transferencias monetarias, con el fin de mejorar su capacidad redistributiva y de lucha contra la pobreza. Asimismo, se proponen otros mecanismos de inversión y gasto social, estableciendo medidas para reducir los costos de contratación que incentiven la creación de nuevos empleos de forma general, y la contratación de jóvenes en búsqueda de su primer empleo, de empleados con salarios iguales o inferiores a 3 SMLV y de otros grupos vulnerables, en particular; la asignación de mayores recursos para la educación, con el objetivo de ampliar los subsidios a la matrícula de instituciones de educación terciaria pública para grupos vulnerables, y el fortalecimiento del programa Generación E. Asimismo, se propone una mayor destinación de recursos para la seguridad social, las actividades culturales y la sostenibilidad de los sistemas de transporte masivo. Todos estos elementos, alineados con el espíritu de equidad acá reseñado.

Adicionalmente, se evalúan las fuentes para financiar el gasto social descrito anteriormente, al tiempo que se analizan oportunidades de mejora en la distribución de la riqueza del sistema tributario. Lo anterior, a través de la eliminación de tratamientos preferenciales que históricamente han beneficiado en mayor medida a las personas de mayores recursos y a empresas de sectores específicos. Con las medidas contenidas en el proyecto de ley se busca entonces promover la equidad vertical y horizontal, la eficiencia (necesaria para facilitar el crecimiento económico y el empleo), y la simplicidad. En el corto plazo, se contempla un incremento temporal y solidario en la carga tributaria del tejido empresarial, que busca proveer recursos para el financiamiento de gastos sociales, dando espera a que se materialice una mayor recuperación del ingreso de los hogares. En paralelo, se establecen medidas para reducir el costo de contratación de empleados con salarios iguales o inferiores a 3 SMLV, para acelerar la recuperación del empleo formal.

Finalmente, se revisa cómo se están distribuyendo las cargas ambientales para generar mecanismos que permiten incentivar la realización de inversiones para hacer frente al cambio climático y combatir la contaminación ambiental, de tal forma que en el mediano y largo plazo la protección del medio ambiente contribuya a potenciar tasas de expansión altas y sostenidas del PIB. Asimismo, se espera que con las medidas propuestas se revertan inequidades y se reasigne el costo social derivado de la contaminación y el cambio climático, para mejorar la calidad de vida de la población, especialmente de los más vulnerables.

Así, el proyecto de ley es un paquete unitario que, como cualquier rompecabezas, requiere de todas sus partes para que tenga sentido. En la medida en la que el gasto social destinado a la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la inequidad se financie con fuentes suficientes, se garantiza la solvencia del Estado. Por supuesto, en ausencia de finanzas públicas sostenibles, el gasto social propuesto es inviable.

2.1. Redefinición de la Regla Fiscal

Ajustes a la Regla Fiscal como mecanismo para fortalecer la infraestructura de equidad

El mecanismo para equilibrar ingresos y gastos fiscales debe perseguir dos objetivos. En primer lugar, debe garantizar que el nivel de pasivos del Gobierno converja a un nivel prudencial, suficientemente alejado de los niveles en los cuales se puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal, para ofrecer un margen de maniobra suficientemente amplio para poder enfrentar choques adversos. En segundo lugar, debe buscar reducir la volatilidad de la política fiscal, a través del establecimiento de metas fiscales que impliquen ajustes razonables en ingresos y gastos.

Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas es un aspecto esencial dentro de la formulación de la política pública. La importancia de que la situación financiera del sector público sea sostenible radica principalmente en dos elementos. En primer lugar, la provisión sostenida de bienes y servicios públicos por parte del Gobierno requiere que este tenga, a lo largo del tiempo, una senda de ingresos con los que sufragar estos gastos. Esto no quiere decir que las finanzas públicas tengan que estar en equilibrio en cada momento del tiempo, ya que de hecho la mayor parte de los gobiernos adquieren deudas en algún momento, pero sí implica que se deben generar ingresos suficientes para sufragar los gastos del Estado a lo largo del tiempo.

En el caso de gobiernos que tengan deudas públicas y déficits fiscales, como es el caso de Colombia, para mantener el nivel y la estabilidad del gasto deseado, es necesario que la trayectoria esperada de ingresos sea creíble y suficiente para garantizar la sostenibilidad fiscal en los términos antes señalados. Esto es así, en la medida en que los montos y condiciones en que se financia el déficit fiscal dependen de la percepción que tengan los financiadores de la sostenibilidad fiscal, tal y como se explicó en el capítulo introductorio.

En segundo lugar, la sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para lograr la estabilidad macroeconómica, lo que a su vez es necesario para asegurar el poder adquisitivo de la población, el crecimiento económico y la equidad. Como se ha mencionado previamente, los niveles de aversión al riesgo, que afectan la tasa de cambio, la inflación, el crecimiento y, por ende, los ingresos de los hogares suelen reducirse en estados donde las finanzas públicas son fuertes (Fernández-Villaverde, Guerrón-Quintana, Kuester, & Rubio-Ramírez, 2015).

En términos de la estabilidad de las sendas de tasas tributarias y de gastos, es deseable tener trayectorias de ajuste razonables y creíbles, en el caso en que se llegue a niveles de pasivos superiores a los señalados como objetivos de política fiscal. Igualmente, es conveniente tener criterios y parámetros que estabilicen el gasto ante comportamientos previsiblemente cíclicos de los ingresos.

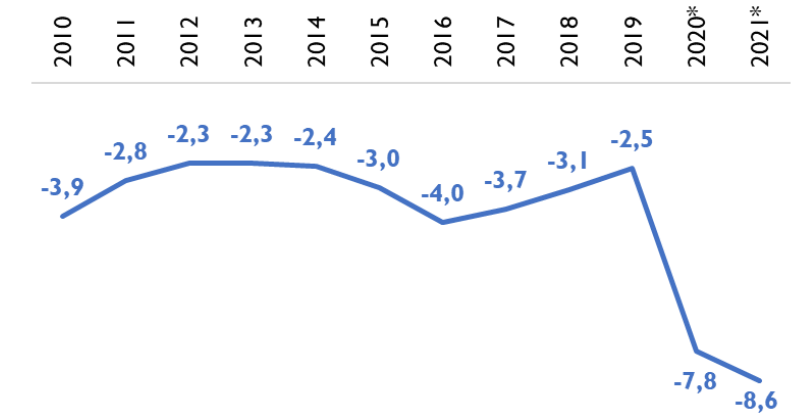
Al respecto, cuando el valor de los pasivos se aleja del deseado, hay que mantener un sano equilibrio que lleve a que la postura de política conduzca a la deuda a los niveles deseados, al tiempo que evite ajustes excesivos que sean ineficientes para el gasto privado y público, y generen problemas de credibilidad, con los efectos negativos antes señalados.

2.1.1. Diagnóstico de sostenibilidad fiscal en Colombia

A partir de todo lo anterior, se evidencia la necesidad de mantener unas finanzas públicas sostenibles, y de implementar políticas, medidas y diseños institucionales para lograr ese fin. Previo a la evaluación de los principios que se consideraron al plantear las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal, y de la descripción de estas, es importante analizar de forma general la situación actual en la que se encuentran las finanzas públicas en Colombia, para facilitar el entendimiento de la necesidad de implementar dichas medidas.

Durante la segunda mitad de la década de 2010 Colombia experimentó una serie de choques macroeconómicos adversos que deterioraron la posición de las finanzas públicas y se reflejaron en un notable incremento en el endeudamiento público. Estos choques se generaron a partir del desplome de los precios del petróleo que tuvo lugar en 2014, el cual desencadenó una fuerte depreciación del peso y una desaceleración económica. La conjunción de un mayor déficit fiscal asociado a la pérdida de ingresos y el encarecimiento de la deuda externa impulsaron la deuda neta del Gobierno Nacional Central (GNC) desde niveles de 33% del PIB en 2012 hasta 48,3% en 2019. No obstante, a partir de 2016 se inició una senda de reducción del déficit, que el Gobierno intensificó en 2019 cuando se consiguió el primer superávit del balance primario desde 2012 y un déficit del balance total de 2,5% del PIB, el más bajo desde 2014. Sin embargo, ese esfuerzo no fue suficiente para estabilizar el coeficiente de deuda a PIB.

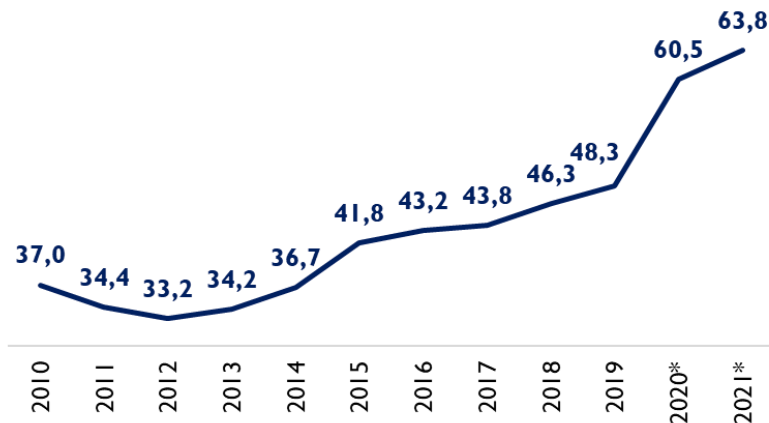
Gráfico 9: Balance fiscal del GNC. 2010-2021 (% del PIB)



Nota: Datos proyectados para 2021. En este último caso, no se incluye el efecto de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley.

Fuente: MHCP

Gráfico 10: Deuda neta del GNC. 2010-2021 (% del PIB)



Nota: Datos proyectados para 2020 y 2021. En este último caso, no se incluye el efecto de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley.

Fuente: MHCP

Ante el choque generado por la pandemia de COVID-19 fue necesario un cambio profundo en la postura de política, lo que revirtió el proceso de consolidación de las finanzas públicas y condujo a un incremento sustancial de la deuda. Esto ocurrió a través de diferentes mecanismos. Por un lado, la pandemia y las medidas necesarias para contenerla tuvieron un profundo impacto en la actividad económica, lo que tiene un efecto directo en los ingresos fiscales. Por otro lado, la pandemia requirió un incremento sustancial en los gastos transitorios con el fin de contener sus efectos, y preservar la capacidad productiva y el bienestar de la población. La combinación de los dos elementos mencionados llevó a que se produjera un sustancial incremento en el nivel de endeudamiento público. Así, se proyecta que la deuda neta del GNC haya llegado a 60,5% del PIB en 2020.

Como se ha mostrado anteriormente, aun antes de la pandemia se requería continuar con el proceso de consolidación fiscal para llegar a una senda sostenible de la deuda pública. Los altos niveles de déficits necesarios para enfrentar los efectos de la pandemia han aumentado el endeudamiento, lo que hace más importante tomar las decisiones de política fiscal que garanticen la sostenibilidad, dejando también un espacio para afrontar choques adversos inesperados.

Los instrumentos de política vigentes asociados a la Regla Fiscal no garantizan el logro de los objetivos mencionados. Por un lado, la Regla actual exige un ajuste fiscal desproporcionado e inmediato, que de ejecutarse amenazaría con el proceso de recuperación de la economía. Por esta razón, el ajuste que implican las metas de déficit de la Regla Fiscal vigente luce implausible. En efecto, el cálculo paramétrico de la Regla actual exigiría un aumento en el balance fiscal de 7,1pp⁷ del PIB entre 2021 y 2022, más de cuatro veces el ajuste observado entre las vigencias 1999 y 2000, que es el ajuste fiscal de mayor magnitud observado en las últimas tres décadas.

Por otro lado, la Regla Fiscal actual es un instrumento que presenta importantes oportunidades de mejora para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En particular, el hecho de que la meta operativa (el balance estructural) no consulte el nivel que va alcanzando la deuda y de que su cálculo esté sujeto a toda clase de ajustes derivados del comportamiento de variables no observables, limita la capacidad de la estrategia de política para garantizar la estabilidad de los pasivos del Gobierno. De hecho, un análisis retrospectivo permite concluir que, pese a que la Regla Fiscal se ha cumplido en todas las vigencias, la deuda ha aumentado de forma ininterrumpida desde 2013. Esto fue particularmente cierto para el periodo 2016-2019, en el cual el GNC experimentó un aumento de 1,5pp del PIB en su balance total, que estuvo acompañado de un incremento de 5,2pp del PIB en la deuda neta. Lo anterior resalta la importancia de que las metas fiscales internalicen la dinámica que siguen los pasivos del Gobierno, como aspecto fundamental de una política que propenda por la solvencia del Estado.

En línea con lo anterior, a continuación, se listan los principios que guían el diseño de las modificaciones planteadas en la Regla Fiscal, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la credibilidad en la política fiscal.

2.1.2. Endeudamiento público estable, en niveles prudenciales

En escenarios extremos de insostenibilidad fiscal, el valor del pasivo del Gobierno llega a un nivel tal que el costo del servicio de su deuda excede la capacidad de pago. Este umbral es conocido en la literatura como el límite de deuda, y un propósito angular de la política fiscal debe ser evitar alcanzarlo. El nivel a partir del cual la deuda comienza a ser materialmente insostenible varía entre países, y depende de las condiciones macroeconómicas, en particular de las tasas de interés y el crecimiento económico (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013); (Pommier, 2015). Países que tienen una tasa de crecimiento futura más alta generarán mayores ingresos en los años siguientes, por lo tanto, su capacidad de honrar obligaciones crediticias es mayor. En esa misma línea, en economías en las que las tasas de interés del endeudamiento son más

⁷ Este sería el tamaño del ajuste de la regla vigente, asumiendo que se implementan las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley.

bajas, el costo financiero de los pasivos es menor y, por tanto, el valor de la deuda que puede ser asumido sin incumplimiento es más elevado. Aunque el nivel de deuda máxima no corresponde a un valor exacto y tiene diferentes parámetros que lo pueden afectar, es posible llegar a estimaciones para obtener niveles razonables para este valor. Así, (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) estiman que el límite de endeudamiento en países emergentes oscila entre 68 y 97% del PIB, mientras que (Pommier, 2015) y (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013) encuentran que dicho umbral por lo general supera en promedio 150% del PIB en países desarrollados.

Una estimación correcta de estas variables cobra una mayor importancia a raíz de los efectos del COVID-19, en la medida en que la pandemia pudo tener efectos persistentes en aspectos muy relevantes para la solvencia fiscal, como el nivel futuro de la actividad económica y las tasas de interés. La pandemia y la respuesta que desencadenó en las autoridades monetarias emisoras de monedas de reserva, han llevado a un ambiente general de amplia liquidez que, de acuerdo con los precios de la deuda de emisores soberanos, se espera que perdure durante varios años. En sentido opuesto, es plausible que la pandemia haya tenido un efecto persistente a la baja en el nivel de actividad económica futura en la medida en que, a pesar de las medidas de política pública que se implementaron, se afectó la existencia de empresas y empleos que probablemente no se recuperarán.

Finalmente, es importante que el pasivo del Gobierno oscile alrededor de niveles prudenciales, suficientemente inferiores al límite de deuda, para así asegurar que se minimice la probabilidad de que el pasivo público siga una senda ascendente insostenible. Para determinar este margen prudencial que debe existir entre el nivel límite para el pasivo público y el objetivo de endeudamiento de mediano plazo que incorporen las metas de política fiscal, se debe tener en cuenta el efecto que diversos choques macroeconómicos adversos típicamente tienen sobre el nivel de los pasivos públicos. Lo anterior permite contar con un margen de reacción lo suficientemente amplio para responder ante acontecimientos imprevistos (e.g. la pandemia generada por el COVID-19) o que incrementan el endeudamiento por efectos de valoración (e.g. una depreciación del peso).

De acuerdo con lo anterior, en el presente proyecto de ley se propone que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, teniendo en cuenta los criterios aquí descritos, establezca un objetivo de mediano plazo para el nivel de pasivos públicos, llamado el ancla del pasivo neto no pensional del Gobierno, que tome en cuenta las estimaciones del límite máximo de deuda y del margen prudencial, que es necesario para afrontar los efectos de choques económicos adversos. Estos parámetros deben ser estables en el tiempo y deben estar contenidos en un documento de carácter público publicado por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, y que será presentado a las comisiones económicas del Congreso de la República. Las metas establecidas tendrían un concepto público y no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

Ejercicios preliminares teniendo en cuenta la mejor estimación de las variables relevantes, incluyendo el impacto de la pandemia sobre estos valores, indica que el límite de deuda agregada del Gobierno General asciende a 75% del PIB (192). Para calcular el nivel del ancla del pasivo del Gobierno que se usará para la regla fiscal, es importante partir por estimar el margen prudencial entre esta ancla y el límite del pasivo, para que así exista un margen de maniobra suficientemente amplio para contener los efectos de choques adversos sobre las finanzas

públicas. Este margen se calculó a partir del impacto que se estima tienen las principales variables macroeconómicas en el nivel de deuda del Gobierno, utilizando simulaciones de Montecarlo⁸. Así, este margen prudencial permite que las finanzas públicas puedan absorber y acomodar los efectos de choques adversos, reduciendo sustancialmente el riesgo de escenarios de insostenibilidad fiscal. De acuerdo con los ejercicios preliminares realizados, el margen prudencial requerido es de 18pp del PIB, con lo cual el nivel objetivo de deuda agregada del Gobierno General es de 57% del PIB.

Adicionalmente, se propone que las variables de endeudamiento público que se usen para efectos de evaluar la sostenibilidad del sector público y determinar las metas de política fiscal correspondan a indicadores de pasivos netos, que no consideren solamente el nivel de pasivos que tiene el Gobierno sino su disponibilidad de activos financieros líquidos para respaldarlos. Así, se tiene una medida más precisa del estado patrimonial del sector público, en la medida en la que se consideran de forma conjunta los niveles de pasivos y activos que tiene el Estado. Adicionalmente, considerando la incertidumbre alrededor de la estimación del pasivo pensional, y el debate alrededor de su clasificación como pasivo contingente o en firme, se considera que el pasivo pensional no debe considerarse dentro de las variables de endeudamiento que se usen para efectos de la Regla Fiscal. Las definiciones puntuales del pasivo y del activo que se usarán para definir el indicador de pasivo neto no pensional que se usará para efectos de la Regla Fiscal deberán ser definidos por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, y se expondrán en un documento público, mientras que el Comité Autónomo para la Regla Fiscal emitirá un concepto no vinculante al respecto.

2.1.3. Imposición de restricciones sobre la meta operativa (balance fiscal)

Para operativizar el objetivo de mantener un pasivo neto estable que gravite alrededor de niveles prudenciales es necesario el establecimiento de restricciones sobre alguna variable que el Gobierno pueda manejar en el corto plazo. En este sentido, se debe señalar un nivel de balance primario neto⁹ que cumpla con la meta de llevar el endeudamiento a los niveles deseados a un ritmo creíble y eficiente, en términos de los objetivos de eficiencia de la política fiscal. La variable sobre la cual se deben fijar las metas operativas debe ser el balance primario neto, ya que esta es la relevante para determinar la dinámica del endeudamiento neto, considerando la evolución de los activos financieros líquidos.

Para cumplir con este propósito se debe fijar una metodología estable, en la que el valor de la variable operativa dependa del nivel de pasivo neto no pensional observado en la vigencia anterior, del desbalance entre este nivel de pasivos y el ancla del pasivo neto no pensional, de la tasa de crecimiento del PIB, de las tasas de interés y de algún parámetro que recoja el nivel

⁸ Simulaciones realizadas sobre la deuda agregada del Gobierno General. Para estas estimaciones se realizaron 1000 simulaciones, incorporando choques sobre el crecimiento del PIB, la tasa de interés, la tasa de cambio y el balance primario.

⁹ Equivale al balance fiscal, excluyendo el gasto en intereses y los ingresos por rendimientos financieros

de ingresos cíclico, siempre y cuando este último no ponga en riesgo los objetivos de estabilización de la deuda.

El desbalance entre el nivel del pasivo neto no pensional observado en la vigencia anterior y su valor objetivo señala la velocidad de convergencia –es decir el ritmo al que el pasivo se reduce y alcanza el ancla- y debe implicar un mayor esfuerzo fiscal en la medida en que sea mayor ese desbalance. El nivel de pasivo neto no pensional, la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de interés¹⁰ determinan el nivel de superávit primario neto que estabiliza la deuda. Con los valores que han sido usuales en Colombia de la tasa de crecimiento del PIB y de la tasa de interés, el mayor nivel de deuda, per se, también implica un mayor esfuerzo primario para lograr su estabilización como proporción del PIB. Una mayor tasa de interés genera un mayor esfuerzo primario, mientras que un mayor crecimiento del PIB implica un menor esfuerzo, de acuerdo con la lógica expresada anteriormente. Finalmente, un mayor ingreso cíclico lleva a que el superávit primario neto debe ser mayor para preservar la estabilidad en el gasto. La definición de las metas operativas en términos del balance primario neto estructural, el cual excluye el componente cíclico de los ingresos, lograría este último propósito.

Un beneficio particular que se genera con la introducción de este mecanismo de corrección es que se elimina el incentivo, presente en la Regla Fiscal actual, a realizar transacciones que no se reflejan en el balance fiscal pero sí en el endeudamiento. Este es el caso, por ejemplo, de la acumulación de sentencias en mora, que incrementó el monto de los pasivos del Gobierno, pero no se reflejó en el balance fiscal usado para evaluar el cumplimiento de la Regla Fiscal. Con este mecanismo de corrección, se elimina ese incentivo en la medida en que los incrementos en la deuda, sea que se materialicen a través del balance fiscal o no, generan un menor espacio fiscal a futuro. Así, esta modificación en la meta operativa fortalece el vínculo entre las metas de corto plazo de la Regla Fiscal, con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Dentro de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley, se incorpora la identificación de transacciones de una única vez (*one-off*), y su exclusión dentro del cálculo del balance fiscal primario neto estructural sobre el cual se determinarán las metas operativas de la Regla Fiscal. Estas se definen como medidas que tienen un efecto transitorio sobre el resultado fiscal, y que, por lo tanto, no conducen a cambios sostenidos de la situación de las finanzas públicas (Comisión Europea, 2019). La Comisión Europea define algunos principios básicos para facilitar la identificación de estas transacciones, a saber: 1) no son recurrentes; 2) el carácter excepcional de la medida no puede ser determinado por la normativa; 3) la volatilidad del ingreso o gasto no son transacciones de una única vez; 4) por regla general, las acciones deliberadas que aumentan el gasto no son transacciones de una única vez; 5) solo se califican como transacciones de una única vez aquellas con un impacto fiscal significativo. En el presente proyecto de ley, se plantea que estas transacciones de única vez no se incluyan dentro del balance fiscal primario neto estructural sobre el cual se evaluará el cumplimiento de las metas operativas de la Regla Fiscal, con el fin de no distorsionar este indicador, para que así efectivamente refleje de forma más objetiva y estructural la posición fiscal del Gobierno.

¹⁰ Para efectos de determinar el valor del balance primario neto necesario para estabilizar el endeudamiento neto, es necesario considerar la tasa de interés efectiva neta, resultante del costo financiero generado por los pasivos y el rendimiento obtenido de los activos financieros.

La importancia para la sostenibilidad de las finanzas públicas de poder identificar estas transacciones es que se pueda evaluar el resultado fiscal del Gobierno desde una óptica que no esté influenciada por efectos puntuales de corto plazo que no son estructurales. En este sentido, las transacciones de una única vez deberán descontarse de los ingresos y gastos del Gobierno, según corresponda, con el propósito de conocer el valor observado del balance fiscal primario neto, excluyendo los efectos de estas transacciones. Dado que la regla fiscal propuesta está compuesta por una meta operativa y un ancla de pasivos públicos de mediano plazo, los incentivos para el uso de estos ajustes por parte del Gobierno son limitados. Si bien eliminar algunas transacciones de una única vez puede mejorar el resultado fiscal de una vigencia, las implicaciones de dichas transacciones se evidenciarán plenamente en el nivel de endeudamiento, y, por tanto, afectarán el balance primario neto, meta a partir de la vigencia siguiente.

De acuerdo con lo anterior, se propone que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS establezca una senda estable de balance fiscal primario neto estructural que cumpla con los objetivos atrás anotados. Esta senda estaría contenida en el documento enunciado en el punto anterior con respecto a la definición de los parámetros de la Regla Fiscal en términos del nivel de pasivos públicos, y sería objeto de un concepto público y no vinculante por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Adicionalmente, en cada vigencia fiscal el Consejo Superior de Política Fiscal- Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS definirá las transacciones de única vez que se descontarán del cálculo del balance fiscal primario neto estructural, decisión sobre la cual se pronunciará el Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

2.1.4. Las metas y restricciones impuestas sobre la política fiscal deben ser factibles, y deben contemplar un ajuste inicial gradual y razonable, considerando el efecto en las finanzas públicas de la pandemia de COVID-19

El punto de partida de las finanzas públicas está altamente afectado por el desajuste que significaron los efectos (en algunos casos permanentes) derivados del COVID-19. En consecuencia, las medidas orientadas a modificar la Regla Fiscal deben considerar que la convergencia gradual al nuevo equilibrio requerirá un periodo de transición, consistente con el objetivo de reducir la volatilidad de los ingresos y gastos fiscales. En concreto, dentro de las modificaciones propuestas se contempla un régimen de transición para las vigencias fiscales 2022, 2023 y 2024, en las cuales se establecerán metas puntuales para el balance fiscal primario neto estructural, que permitan una convergencia gradual a las metas derivadas de la aplicación paramétrica de la Regla Fiscal.

2.1.5. Los ajustes cíclicos deben evitar el uso de variables no observables, propensas a sesgos y a problemas de replicabilidad, en la determinación de las metas fiscales

El balance fiscal depende de factores estructurales y cíclicos. Como se mencionó anteriormente, el propósito de diferenciar los efectos transitorios que impactan las finanzas públicas de sus

determinantes estructurales es promover una política fiscal orientada a estabilizar el gasto. La discriminación entre el componente estructural y el cíclico conduce a retos técnicos de estimación, dado que ninguno de esos componentes es observable. Su estimación, por lo tanto, requiere de la utilización de supuestos cuya definición implica algún grado de discrecionalidad y, frecuentemente, conducen a errores de estimación.

Debido a que la definición de los parámetros que determinan el ciclo afecta las metas fiscales, su estimación debe ser transparente y fácilmente replicable, pues de lo contrario puede afectar la credibilidad de la política. La transparencia se fortalece cuando se utilizan metodologías invariantes y claras, mientras que la replicabilidad se facilita con técnicas simples de estimación. En presencia de metodologías cambiantes o complejas, la confianza en las metas fiscales se puede deteriorar, máxime si los agentes económicos perciben que las técnicas de estimación utilizadas no son del todo claras.

Lograr estimaciones del componente cíclico sin errores de medición es prácticamente imposible. Sin embargo, mecanismos bien diseñados deben producir errores de cálculo que en promedio son equivalentes a cero en el largo plazo. Dicho de otra manera, el método de estimación no debe conducir a sesgos sistemáticos que puedan amenazar con la sostenibilidad de los pasivos del Gobierno. A manera de ilustración, un mecanismo que consistentemente subestime el componente cíclico producirá metas fiscales demasiado laxas que pueden producir sendas de endeudamiento insostenibles. Por el contrario, en esquemas en donde el error de medición es relativamente estable en magnitud, y en los que la subestimación de un periodo se compensa con la sobrestimación del siguiente, los riesgos de incorporar ciclos sobre la insostenibilidad fiscal se mitigan significativamente.

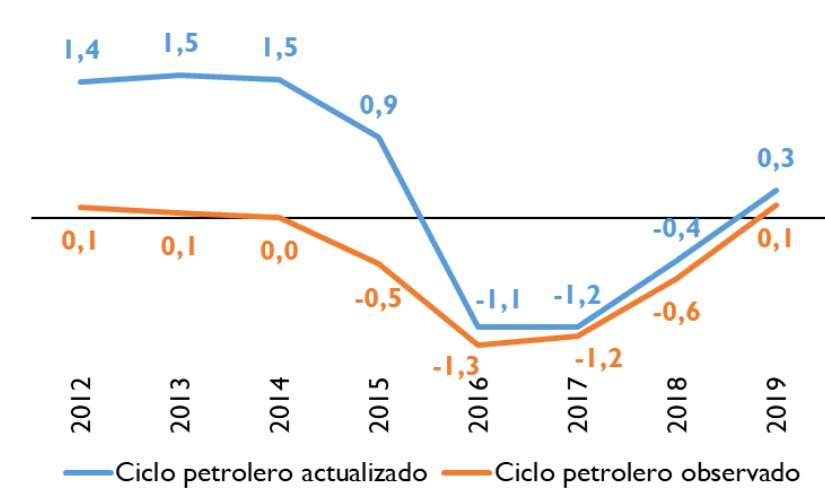
La Regla Fiscal vigente utiliza variables y parámetros no observables de difícil replicabilidad y cuyo método de estimación ha variado en el tiempo. Estas características han llevado a que se afecte la credibilidad de la política fiscal, debido a las revisiones *ex - post* que se han presentado en la estimación de los componentes cíclicos (tanto del factor petrolero como del económico). Usualmente, el cálculo *ex - post* de los ciclos evidencia revisiones al alza¹¹. Por tanto, la presencia de ciclos estimados de la manera en que actualmente ocurre suele generar mayores niveles de déficit fiscal y de endeudamiento (*vis-a-vis* los ciclos reestimados), que obstaculizan cumplir con el objetivo de mantener unas finanzas públicas sostenibles.

En el caso del ciclo petrolero, la principal fuente de los sesgos de estimación que se han observado corresponde a la proyección para los siguientes 4 años que se debe hacer para el precio del petróleo, de acuerdo con la metodología actualmente definida para el cálculo del ciclo petrolero por parte del Comité Consultivo para la Regla Fiscal. En particular, lo anterior está relacionado con el hecho de que el precio del petróleo de largo plazo se estima con un promedio móvil de orden 9, utilizando el precio observado de las cuatro vigencias anteriores, la proyección contemporánea y el pronóstico del precio para las cuatro vigencias futuras (4-1-4). Este mecanismo implica que, para ser estimado correctamente, la estimación del precio del petróleo debe ser relativamente precisa. Sin embargo, esta es una variable sumamente difícil de

¹¹ En presencia de ciclos económicos o petroleros negativos, la revisión *ex - post* sugiere que el tamaño de desviación de los ingresos frente al componente estructural es menor, es decir, la diferencia es menos negativa.

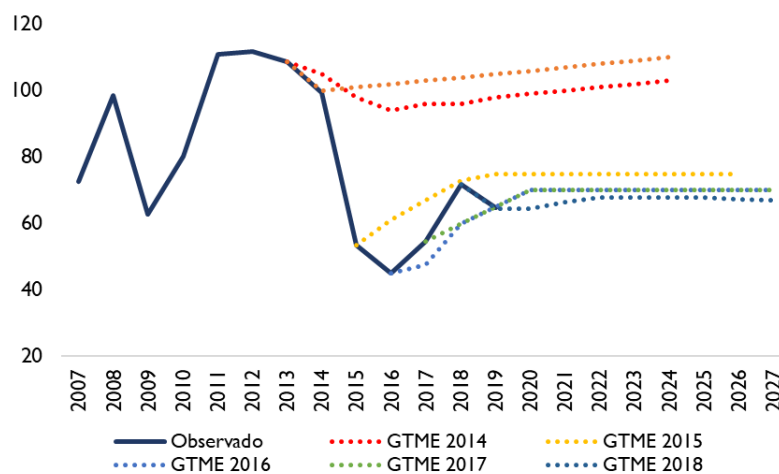
pronosticar, debido a su comportamiento tan volátil. Esta no es una característica exclusiva de las proyecciones de precios realizadas por el Grupo Técnico Minero-Energético del Comité Consultivo para la Regla Fiscal ya que errores de pronóstico similares se obtienen al analizar las proyecciones de precio del petróleo del WEO (*World Economic Outlook*) del FMI, y los futuros de los precios. Así, la dificultad intrínseca que existe para proyectar el precio del petróleo ha tendido a generar sesgos sistemáticos en la estimación del espacio cíclico. En particular, la fuerte revisión al alza que tendría hoy en día el ciclo petrolero para el periodo 2012-2015 se justifica en el hecho de que en esos años la senda de precios proyectada fue mucho mayor a la observada, debido a que no se anticipó correctamente la temporalidad y magnitud de la caída de los precios ocurrida desde 2014.

Gráfico 11: Ciclo petrolero – Estimación contemporánea y actual



Fuente: MHCP

Gráfico 12: Proyecciones del precio del petróleo Brent realizadas por el Grupo Técnico Minero - Energético en cada año vs precio observado



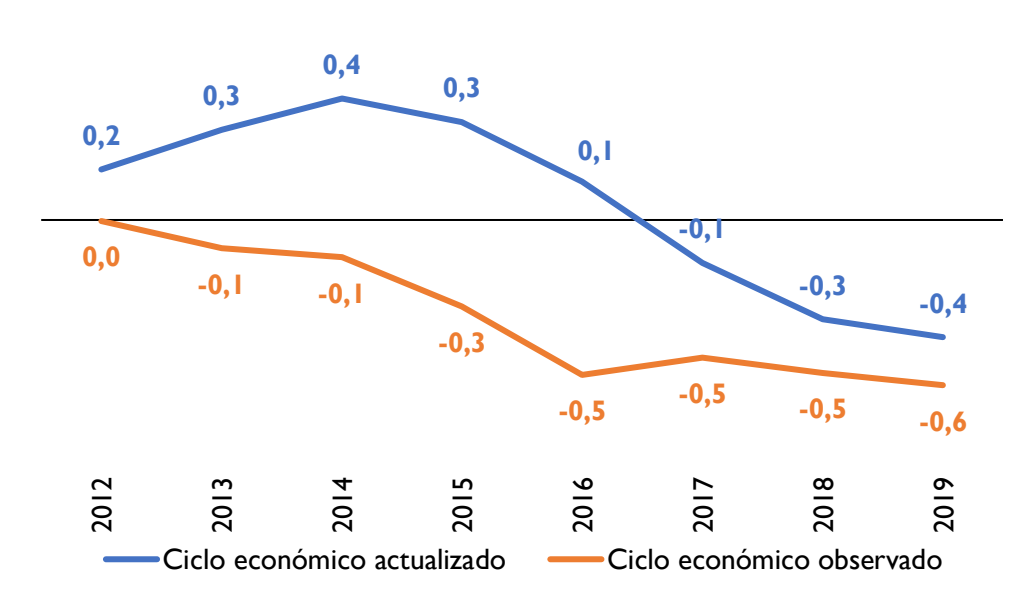
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el caso del ciclo económico, la fuente de los errores de estimación que se han observado se deriva del cálculo del PIB potencial. Al ser esta una variable no observable, su estimación es contingente al método de estimación usado y a los datos del PIB observado y proyectado que se usen como insumo para esa estimación. Al igual que en el caso del precio del petróleo, los sesgos de estimación del PIB potencial, y por extensión de la brecha del producto, no son un fenómeno único del Comité Consultivo para la Regla Fiscal: la experiencia internacional muestra que, en promedio, las estimaciones contemporáneas de la brecha del producto para un conjunto de países europeos tienden a subestimarla. Parte de la explicación de estos sesgos se deriva del hecho de que, de forma contemporánea, es difícil identificar cuáles de los choques que experimenta la economía van a generar cambios estructurales en el nivel de actividad económica, y cuáles no. En el caso colombiano, el choque que generó la mayor parte de este sesgo es la caída de los precios del petróleo que tuvo lugar en 2014. Esto es consecuencia del hecho de que a través del tiempo se haya revisado a la baja la estimación del nivel del PIB potencial, en la medida en la que cada vez se hace más evidente que este choque tuvo efectos permanentes sobre el nivel del PIB.

Adicionalmente, dado que la definición de los ciclos económico y petrolero dependen de parámetros cuya estimación es sujeta de amplios debates, las metodologías de cálculo se han ido fortaleciendo en el tiempo. La complejidad para estimar los parámetros, aunada a los cambios en el método para su definición han dificultado su replicabilidad.

Así, se observa cómo en el caso de los dos ciclos incluidos actualmente en la Regla Fiscal, la dependencia de la estimación en variables no observables, que son difíciles de pronosticar, ha llevado a que se presenten sesgos en sus estimaciones, que en particular han tenido el efecto de permitir que la política fiscal haya sido más expansiva de lo que debió ser, con el consecuente incremento en la deuda que esto ha generado.

Gráfico 13: Ciclo económico – Estimación contemporánea y actual



Fuente: MHCP

Dado lo anterior, la introducción de desbalances cíclicos debe estar restringida a desequilibrios que afecten fuerte y persistentemente las finanzas públicas, y debe referenciarse con variables observables y fácilmente replicables. En este sentido, el único estabilizador cíclico propuesto en este proyecto de ley es el referido al ingreso petrolero, donde se propone una regla simple que utilice exclusivamente datos observados para evaluar dicho ciclo. De esta forma se asegura un mecanismo que, siendo transparente, busca eliminar sesgos cualitativos en su estimación¹².

2.1.6. Las metas fijadas en la Regla Fiscal deben tener una amplia cobertura institucional y estadística, para asegurar la solvencia del sector público

Una concepción amplia de la solvencia del Estado requiere que la Regla Fiscal opere sobre todos los subsectores del Gobierno (no solo sobre el GNC¹³, como lo contempla la Regla vigente). De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el Gobierno General¹⁴ es el nivel del sector público que cubre las entidades que cumplen funciones de Gobierno¹⁵, por lo cual es la agregación del Gobierno que tiene relevancia macroeconómica. Además, de acuerdo con la literatura, usar una cobertura institucional estrecha del sector público para las reglas fiscales puede resultar ineficaz, en la medida en la que se genera un incentivo para trasladar operaciones a niveles institucionales del sector público no cubiertas por la regla fiscal, lo cual llevaría a prácticas de contabilidad creativa con respecto a la sectorización del sector público (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó, & Pattillo, 2018).

En el caso de Colombia, la aplicabilidad de una Regla Fiscal con objetivos explícitos de deuda que cubra únicamente al GNC puede generar distorsiones en la política fiscal. Para ilustrar el punto anterior es importante considerar que mientras el GNC ha presentado históricamente déficits fiscales, las administraciones regionales y locales han presentado en promedio superávits en las últimas dos décadas, respaldados fundamentalmente con transferencias del Gobierno nacional. En ese sentido, las operaciones entre ambos niveles de Gobierno inducen un aumento en el déficit del GNC, que sin embargo no tienen efecto alguno sobre la deuda neta del Gobierno

¹² El ciclo petrolero propuesto se estima a partir de la diferencia entre el ingreso petrolero del Gobierno General y su promedio móvil de 7 años anteriores, excluyendo los valores máximos y mínimos (no incluye la vigencia contemporánea). La definición del periodo para el promedio móvil se calibró a partir de una revisión de literatura sobre la duración de los ciclos del precio del petróleo (incluyendo auge y caída). En la medida que el ingreso petrolero sea una serie con media constante y suponiendo que su ciclo dura 7 años, el mecanismo asegura que el error de medición es 0.

¹³ El Gobierno Nacional Central cubre todas las transacciones del Gobierno Central realizadas desde el Presupuesto General de la Nación, con fuente Nación y con situación de fondos.

¹⁴ El Gobierno General en Colombia se compone de: 1) Gobierno Nacional Central, 2) Seguridad Social, 3) Gobiernos regionales y locales, que incluyen el Sistema General de Regalías, 4) Los Establecimientos Públicos del orden nacional y 5) Las entidades extrapresupuestales del Gobierno nacional, tales como el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) y el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (FONDES), entre otros.

¹⁵ De acuerdo al Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014 del FMI, las funciones de gobierno son la producción y provisión de bienes y servicios de no mercado, la distribución de la riqueza y financiar el grueso de sus actividades por medio de impuestos u otras transferencias obligatorias.

General. Aplicar una Regla Fiscal solo al GNC sería, por tanto, innecesariamente restrictiva con ese nivel de gobierno.

Considerando lo anterior, en el presente proyecto de ley se contempla ampliar la cobertura institucional de la Regla Fiscal al Gobierno General. Lo anterior, sin perjuicio de las restricciones fiscales y de planeación financiera que hoy aplican a los subsectores del Gobierno General diferentes al GNC. Lo anterior implica que, en la práctica, las nuevas restricciones fiscales propuestas afectan únicamente al GNC.

En paralelo a la ampliación de la cobertura institucional, se considera que para que la implementación de las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal contribuya plenamente a estabilizar el pasivo público, es necesario que las restricciones fiscales de esta apliquen a un acervo que incorpore un espectro tan amplio como sea posible de pasivos y activos del Gobierno General. Para ello, se definen disposiciones para que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS¹⁶ realice una revisión de la metodología usada para calcular el balance fiscal y los pasivos netos del Gobierno. Esta revisión metodológica estaría dirigida a incorporar la mayor parte de pasivos que hoy no son explícitos, activos asociados a los diversos subsectores del Gobierno General que hoy en día no están incluidos en el cálculo de la deuda neta, y la consistencia entre la dinámica de esos acervos y los flujos que afectan el balance, entre otros. Para los ajustes mencionados, se tomarán como referencia las recomendaciones de los manuales de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional, así como las mejores prácticas a nivel internacional.

En el 204 se exponen en detalle las revisiones metodológicas que, pese a que están pendientes de aprobación por parte del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, se consideran técnicamente convenientes en cuanto a la medición del nivel de pasivos del Gobierno, el cálculo del balance fiscal y de la estimación del gasto en pensiones por medio del cálculo de una anualidad.

El tratamiento del pasivo pensional

Las pensiones del régimen de prima media público¹⁷ y el remanente de los regímenes especiales están a cargo del Estado. Aunque en Colombia, como en muchos países, este es el pasivo más grande del sector público, no suele contabilizarse dentro de la deuda explícita, dado que el nivel del pasivo no se sabe con certeza (depende de la longevidad, la tasa de interés, etc.).

Sin embargo, no por esas características estas obligaciones dejan de ser un pasivo importante que debe ser tenido en cuenta en la programación fiscal. La aproximación a este problema que se propone en el presente proyecto de ley es realizar un aporte estable del presupuesto al sistema pensional, tal que se asegure que este pasivo no tenga una tendencia de crecimiento

¹⁶ La realización de estos ajustes metodológicos es competencia del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, de acuerdo con lo propuesto en este proyecto de ley y lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996, Artículo 26, y Ley 179 de 1994, Artículo 10). En la medida en la que esta iniciativa legislativa sea aprobada por el Congreso de la República, es necesario que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS implemente los cambios metodológicos necesarios para asegurar el correcto funcionamiento de la Regla Fiscal a partir del 2022.

¹⁷ Esquema de reparto público en el cual se encuentran FOMAG, Fuerzas Militares y Policía, y Colpensiones.

sistemático como proporción del producto. De esta forma, se garantiza la solvencia del Estado a la vez que se evita que los ingresos del sistema de reparto sean contabilizados como una mayor riqueza del Estado cuando en realidad son una fuente de financiamiento. Esto último ocurre debido a que un aporte en el sistema genera un derecho para el aportante, por lo que no implica una mejora patrimonial para el sector público.

2.1.7. Frente a choques adversos extraordinarios debe haber provisiones que otorguen flexibilidad a la política fiscal

Si bien es importante que existan metas que restrinjan la política fiscal para que esta no sea excesivamente expansionista, es necesario que se establezcan provisiones que permitan lidiar con choques adversos atípicos, para así evitar que la política fiscal sea procíclica o comprometa el bienestar de la población. En este sentido, las reglas fiscales deben ser lo suficientemente flexibles, en línea con las mejores prácticas a nivel internacional, tal y como lo menciona el FMI:

“Las reglas fiscales deben ser lo suficientemente flexibles para manejar choques económicos inesperados u otros grandes choques (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó, & Pattillo, 2018). Esto es particularmente relevante para eventos extraordinarios que pueden tener impactos fiscales y económicos muy importantes, como la pandemia actual, y probablemente requieren de la activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas” (FMI, 2020, pág. 1).

En este sentido, establecer cláusulas de excepción, orientadas a lidiar con los efectos de choques adversos extraordinarios, son deseables. La experiencia internacional recomienda que estas cláusulas “de escape” estén bien definidas en términos de naturaleza, duración, mecanismos de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales y monitoreo de las finanzas públicas durante su activación.

La Regla Fiscal actual contiene cláusulas de escape que permiten una mayor flexibilidad de la política fiscal ante choques de gran magnitud. No obstante, si bien se incluyen dos cláusulas de escape definidas en los Artículos 6 (permite realizar gasto contracíclico) y 11 (suspensión del cálculo paramétrico de la Regla Fiscal) de la Ley 1473 de 2011, estas presentan algunos vacíos frente a un diseño completo de cláusula de escape recomendado por las mejores prácticas internacionales. En el caso particular del artículo de suspensión existe margen de mejora con respecto a la definición de la duración de la suspensión, la magnitud del desvío y la senda de retorno a la Regla Fiscal¹⁸.

El ejemplo más claro de la necesidad de estas cláusulas es la pandemia de COVID-19, en donde el Gobierno, tras la activación de la cláusula contenida en el Artículo 11 de la Ley 1473 de 2011, tuvo la flexibilidad para realizar los gastos que consideró necesarios para contener los impactos socioeconómicos y de salud asociados a la pandemia. De no haber contado con este mecanismo

¹⁸ Por ejemplo, dado que el Artículo 11 no determina la duración ni el mecanismo de retorno al cálculo paramétrico, el Gobierno nacional propuso al Congreso de la República una disposición aprobada en la Ley del PGN 2021 (Ley 2063 de 2020, Artículo 86), indicando que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá enviar al CCRF informes trimestrales que rinda cuentas sobre la evolución de las finanzas del GNC durante la vigencia fiscal 2021, y que dicho Comité podrá pronunciarse sobre dichos informes. Lo anterior tuvo el propósito de fortalecer la institucionalidad fiscal durante el periodo de suspensión.

de excepción que le otorga al Gobierno la flexibilidad de reaccionar frente a este choque, se habría comprometido el bienestar de la población y la estabilidad macroeconómica, al no haberse permitido al Gobierno tener la respuesta de política fiscal necesaria frente a esta situación. Vale aclarar que esta política de dotar de mayor flexibilidad a la política fiscal en esta coyuntura fue implementada por un conjunto amplio de países de la región, emergentes y europeos, principalmente¹⁹.

En línea con lo expuesto anteriormente, se presentan a continuación los lineamientos generales de la cláusula de escape para la propuesta de fortalecimiento de la Regla Fiscal. La disposición contenida en el proyecto de ley contempla que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS será la institución que activará la cláusula de escape, y que el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (correspondiente a una versión fortalecida del actual Comité Consultivo para la Regla Fiscal, que será descrita más adelante) se pronunciará sobre dicha decisión, y realizará el monitoreo y seguimiento durante el periodo de activación de la misma (ver Cuadro 4 para mayor detalle).

Cuadro 4: Propuesta de diseño de la cláusula de escape en línea con las mejores prácticas

Elemento	Estado de emergencia
Quién activa la cláusula	Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS activa la cláusula, previo concepto no vinculante por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Adicionalmente, el CARF se debe pronunciar públicamente sobre la decisión en la semana siguiente a la activación de la cláusula.
Monitoreo de la implementación	El Comité Autónomo de la Regla Fiscal realizará pronunciamientos y análisis no vinculantes. Además, semestralmente el Ministerio de Hacienda y el Comité Autónomo de la Regla Fiscal presentarán un informe al Congreso de la República sobre las medidas tomadas.
Naturaleza y magnitud del choque (evento)	Eventos extraordinarios por fuera del control del Gobierno o que puedan comprometer la estabilidad macroeconómica.
Duración de la suspensión	Máxima de 3 años, contados, inclusive, a partir de la vigencia fiscal en la cual se realice su activación.

¹⁹ Países como Perú, Brasil, Panamá, Costa Rica, India, Indonesia, y de la Unión Europea como Alemania, Grecia, Italia, Francia, Eslovenia, Estonia, entre otros.

<p>Magnitud del desvío</p>	<p>Flexibilidad para que sea definida por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS en función de la circunstancia. El CONFIS deberá establecer la magnitud esperada en documento público. Posteriormente podrá modificar el tamaño del desvío, argumentando las razones.</p>
<p>Retorno a Regla Fiscal</p>	<p>Establecida por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS en documento público. La senda de retorno al pleno cumplimiento de la Regla Fiscal podrá ser revisada de forma posterior a la activación de la cláusula de escape, en cuyo caso, el CONFIS publicará un documento en el que se justifiquen las revisiones realizadas.</p>
<p>Efecto sobre Regla Fiscal</p>	<p>Suspende cálculo paramétrico de la Regla Fiscal durante el periodo de activación de la cláusula.</p>

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

2.1.8. Modificación de la fecha de presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021

El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) es un documento elaborado anualmente por el Gobierno nacional en el que se formula, entre otros, el programa macroeconómico plurianual y la estrategia fiscal de mediano plazo que va a seguir el Gobierno. De forma consistente con lo anterior, el Gobierno proyecta en este documento, entre otros, las metas de superávit primario del Sector Público No Financiero (SPNF), las proyecciones de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad. De esta forma, el Marco Fiscal de Mediano Plazo es el espacio en el que el Gobierno expone su estrategia fiscal para los siguientes 10 años, y evidencia la consistencia de esta con la sostenibilidad de las finanzas públicas, al tiempo que visibiliza las acciones de política que se deben adelantar para garantizarla. Lo anterior evidencia que este es un documento fundamental dentro del proceso de planeación financiera y fiscal, que expone la evolución proyectada de las finanzas públicas por parte del Gobierno en el mediano plazo, los efectos de las iniciativas con impacto fiscal que se han llevado a cabo y las futuras acciones de política que se deberán implementar para asegurar la solvencia del Estado. Adicionalmente, la Ley 1473 de 2011 establece que la Regla Fiscal se debe materializar a través del MFMP. En línea con lo anterior, es necesario que este incorpore la información más actualizada con respecto a la evolución de las finanzas públicas y las restricciones presupuestales, así como los efectos de las iniciativas legislativas que se hayan implementado y que tengan impacto fiscal.

Considerando los tiempos estimados para el trámite y debate del presente proyecto de ley, en particular el hecho de que este se radica en el Congreso de la República en el mes de abril, se

espera que la aprobación de su versión definitiva, y su respectiva sanción presidencial, ocurran de forma posterior al 15 de junio de 2021. Lo anterior tiene como implicación que, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente, el MFMP de 2021 debe ser presentado antes de que se conozca la versión definitiva que sea aprobada de este proyecto de ley. Esto es consecuencia de que, según el Artículo 1 de la Ley 819 de 2003, el MFMP debe ser presentado antes del 15 de junio de cada año. Considerando lo inconveniente que sería que el MFMP 2021 no incorpore los efectos de la versión de esta iniciativa legislativa que se convierta en ley, en términos de la planeación fiscal y financiera de la Nación, y de la precisión de los análisis de sostenibilidad de las finanzas públicas que contiene y genera en la opinión pública, se propone que, de forma extraordinaria y solo por el año 2021, la fecha de presentación del MFMP sea aplazada para antes del 7 de julio. Además, dado que como se mencionó anteriormente, la Regla Fiscal se debe materializar a través del MFMP, es importante que los ajustes que resulten a la misma, como consecuencia de la aprobación de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley, se vean reflejadas en el documento en mención.

Con el propósito de que el MFMP cumpla plenamente su rol como el documento que guía las discusiones sobre sostenibilidad fiscal de mediano plazo en Colombia, y con el fin de que la estrategia fiscal de mediano plazo del Gobierno nacional incorpore los efectos definitivos de las disposiciones contenidas en esta iniciativa legislativa, es necesario que la fecha de presentación del MFMP 2021 sea posterior a la aprobación de la versión definitiva de este proyecto de ley. De lo contrario, la estrategia fiscal de mediano plazo que se formule en el documento sería imprecisa, y no serviría para guiar las discusiones y decisiones de política fiscal, o el análisis que se realice de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Lo anterior es particularmente importante considerando que este proyecto de ley contiene disposiciones que cambian la estructura tributaria del país, modifican la Regla Fiscal y alteran el gasto público, y por lo tanto tiene implicaciones de gran envergadura para las finanzas públicas y su sostenibilidad. En este sentido, un MFMP que no incorpore la versión definitiva de estas disposiciones, con las muy relevantes implicaciones fiscales que tienen, no lograría cumplir su propósito dentro de la planeación fiscal y dentro del debate sobre el estado de las finanzas públicas.

2.1.9. Creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Una de las principales modificaciones contenidas en el presente proyecto de ley es la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, correspondiente a una versión fortalecida y más independiente del actual Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF). Si bien existe consenso en torno al hecho de que el CCRF ha contribuido a la credibilidad de la política fiscal en Colombia, la comparación internacional de este tipo de instituciones sugiere que hay un margen para su robustecimiento.

Frente al esquema actual del CCRF, las disposiciones asociadas al CARF buscan: i) ampliar sus funciones; ii) otorgarle mayor independencia operativa vía la asignación de un equipo técnico elegido por el Comité financiado con recursos de un patrimonio autónomo administrado por dicho órgano; iii) intensificar la comunicación de sus conceptos al público; y iv) definir periodos institucionales para la designación de la totalidad de sus miembros.

En conjunto, se busca que estas disposiciones contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad de la política fiscal y, por tanto, a su predictibilidad y confianza. Puntualmente, la propuesta de creación del CARF está orientada a incentivar la implementación de políticas fiscales consistentes con la sostenibilidad y la transparencia. Si bien el proyecto de ley contempla que los conceptos emitidos por el CARF son no vinculantes, su fortalecimiento pretende que el costo reputacional de obviar sistemáticamente sus recomendaciones sea elevado para el Gobierno. El diseño institucional planteado consultó las mejores prácticas internacionales y se encuentra en línea con las experiencias de países similares a Colombia, como es el caso de Perú y Chile, los cuales fortalecieron su institucionalidad fiscal recientemente (ver 193).

En concreto, se propone que el CARF se pronuncie públicamente sobre: i) las proyecciones macroeconómicas y fiscales con las que el Gobierno realiza sus ejercicios de planeación financiera; ii) las implicaciones de la estrategia fiscal en la sostenibilidad; iii) la suspensión temporal de la Regla Fiscal y la política de retorno al pleno cumplimiento de la misma; iv) la consistencia entre los instrumentos de planeación financiera del Gobierno y las metas de la Regla Fiscal; v) el cumplimiento de las metas; y vi) la definición de las metas fiscales y los parámetros usados en su definición, además de las definiciones conceptuales realizadas por el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en el marco de la aplicación de la Regla Fiscal, entre otros. Pronunciamientos críticos sobre estos u otros aspectos de la política fiscal suponen un costo reputacional para gobiernos que intenten desviarse de acciones de política razonables.

A continuación, se presentan las características específicas que tendría el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, de acuerdo con las propuestas contenidas en el presente proyecto de ley:

- a. Objetivo.** El CARF tendrá como objetivo central contribuir con el manejo responsable y transparente de la política fiscal, realizando seguimiento al cumplimiento de la Regla Fiscal y propendiendo por la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- b. Fortalecimiento de la independencia.** El CARF será un organismo de carácter técnico, permanente e independiente. Esto implica que no existirá interferencia política y se garantizarán suficientes recursos humanos, financieros y de otra índole que le permitan al CARF operar con independencia y cumplir con sus funciones. En este sentido, el CARF tendrá su personal técnico, así como libertad para contratar estudios económicos y realizar convenios en línea con su objetivo misional.
- c. Miembros.** El CARF tendrá cinco miembros de reconocido prestigio profesional o académico, cuya elección la realizará el Ministro de Hacienda y Crédito Público por un período institucional de 4 años, prorrogables por una única vez. El Comité elegirá entre sus miembros a su presidente, quien actuará como vocero. Para garantizar la independencia de la elección del ciclo político y tener nombramientos escalonados, por una única vez, dos de los miembros del Comité serán designados por un período de dos años contados a partir de la fecha de su designación. Estos miembros podrán volver a ser elegidos y en este caso les aplicará un periodo institucional, sin que pueda ser prorrogado.

Dentro de las disposiciones contenidas en el articulado se proponen dos inhabilidades para los miembros del CARF. No podrán ser miembros: i) Quienes hayan sido sancionados con destitución por la autoridad que ejerza funciones de inspección y

vigilancia por faltas contra la ética en el ejercicio profesional, durante los diez años anteriores; y ii) Quienes sean funcionarios públicos.

d. Funciones. Consistentemente con el aumento de la independencia y capacidad operacional, se propone que el CARF tenga las siguientes funciones:

- 1) Pronunciarse sobre el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal.
- 2) Evaluar las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, con respecto al Gobierno General.
- 3) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a los pasivos del Gobierno General.
- 4) Pronunciarse sobre las metodologías y determinaciones establecidas por parte del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS, en el marco del funcionamiento de la Regla Fiscal.
- 5) Evaluar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas, incluidos los pasivos no explícitos, así como el pasivo pensional del Gobierno Nacional Central y el Gobierno General.
- 6) Emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo al momento de su publicación.
- 7) Pronunciarse públicamente sobre las metas fiscales que aplicarán sobre la política fiscal del Gobierno General, el cálculo de los parámetros usados para su definición y su implicación en la sostenibilidad de las finanzas públicas, que serán definidos por el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 2.1. En particular, esto se relaciona con los parámetros y metas sobre el nivel de pasivos del Gobierno y las metas operativas sobre el balance primario neto estructural que el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS definirá. Este pronunciamiento debe realizarse dentro de las dos semanas siguientes a la presentación del documento que radicará el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS con estas metas en el Congreso de la República, sin perjuicio del concepto previo que dará el Comité a dicho documento.
- 8) Llevar a cabo el análisis de consistencia entre las metas de la Regla Fiscal y el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Plan Nacional de Desarrollo.
- 9) Emitir concepto técnico sobre transacciones consideradas como de única vez en los ingresos o los gastos del Gobierno General, y sobre el cálculo del ciclo petrolero usado para la aplicación de la Regla Fiscal.
- 10) Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape de la que trata de esta ley, dentro de la semana siguiente a su activación por parte del Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar a este último. Igualmente, deberá realizar el seguimiento a la aplicación de dicha cláusula, así como a la senda de retorno a la Regla Fiscal, y demás actividades no vinculantes relacionadas con la cláusula de escape de la

Regla Fiscal que se requieran para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los pronunciamientos del CARF no serán vinculantes en ningún caso, ni deben considerarse actos administrativos.

- e. **Sesiones.** El CARF sesionará al menos una vez al trimestre, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias que se convoquen por solicitud de su presidente, del Ministro de Hacienda y Crédito Público, o de la mayoría de los miembros. El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá asistir a las sesiones del Comité con voz, pero sin voto. De igual forma, el CARF podrá invitar de manera permanente, o por sesión, a las personas que considere pertinentes, con voz, pero sin voto.
- f. **Rendición de cuentas al Congreso.** Dos veces al año, en los meses de abril y septiembre, el CARF radicará en el Congreso de la República informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa.
- g. **Acceso a información.** El CARF podrá solicitar a cualquier entidad la información necesaria para el cumplimiento de su objetivo y dar cumplimiento a sus funciones.
- h. **Comunicación.** El CARF comunicará sus opiniones de forma directa y pública. De esta forma, tendrá diálogo directo con la prensa (sin intermediación), robusteciendo el debate técnico sobre las medidas políticas orientadas a balancear los objetivos del Gobierno (promover la sostenibilidad fiscal y proveer bienestar a la población). Además, dará acceso a todos sus informes y estudios de forma pública.

2.1.10. Propuesta actual para ser presentada al Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS con respecto a la definición de las metas puntuales sobre el nivel del pasivo neto del Gobierno General, y las metas sobre el balance fiscal primario neto

Teniendo en cuenta tanto las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal como los cambios metodológicos que estarán a cargo del Consejo Superior de Política Fiscal, a continuación, se presenta una propuesta respecto de los valores puntuales que podrían tomar los parámetros de la Regla Fiscal, según las estimaciones más recientes al respecto realizadas por el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito público.

Límite del pasivo neto no pensional del Gobierno General: 65% del PIB. Este valor se calibra a partir del valor del límite de deuda de 75% del PIB calculado para la deuda agregada del Gobierno General, de acuerdo con la definición actual de la estadística. Cuando se consideran los cambios de nivel que esta estimación presenta debido a la inclusión de los pasivos no explícitos dentro del pasivo agregado no pensional, y su cálculo sobre una variable de endeudamiento neto que contempla todos los activos financieros líquidos del Gobierno General, incluyendo el FONPET y el FGPM, se llega a que el indicador de deuda tiene un cambio de nivel de 10pp del PIB en promedio. Así, se llega al valor del límite del pasivo neto no pensional de 65% del PIB.

Margen prudencial: 18pp del PIB. Un análisis de choques estocásticos, y de la distribución de los niveles del pasivo del Gobierno General que resulta de la simulación de sus efectos, muestra

que en el percentil 90 de la distribución del pasivo, este aumenta 17pp del PIB al cabo de 4 años. Así, fijar un margen prudencial de 18pp del PIB contempla que este sea suficiente para contener los efectos de los choques adversos que normalmente experimenta el Gobierno General en Colombia, con un margen de error levemente inferior a 10%.

Ancla del pasivo neto no pensional del Gobierno General: 47% del PIB. Resulta de la diferencia entre el límite del pasivo y el margen prudencial. Corresponderá a la meta del pasivo neto no pensional a la que se convergerá en el mediano plazo.

Meta de balance fiscal primario neto del Gobierno General: Si el pasivo neto no pensional se encuentra ubicado en el ancla, el balance fiscal primario neto estructural será como mínimo 0,1% del PIB. Este es el valor de esta variable que estabiliza el pasivo neto en ese nivel, si el ciclo petrolero es nulo y no ocurren transacciones de única vez.

El nivel de este pasivo se calibra de la siguiente manera:

- Tasa de interés implícita del pasivo agregado: 6,4%. Esta calibración tiene en cuenta las tasas de interés implícitas observadas en los pasivos internos y externos del Gobierno General para 2020. Para calibrar las tasas de interés implícitas de la deuda externa, se asumió que hay una depreciación anual de 1,9%.
- Rendimiento promedio de los activos financieros líquidos del Gobierno General: 6,6%, correspondiente al promedio de la tasa de rendimientos de los activos financieros líquidos del Gobierno General observado en el periodo 2010-2019.
- Tasa de interés implícita del pasivo neto: 6,3%. Resultado de la combinación de la tasa de interés implícita del pasivo agregado y del rendimiento promedio de los activos financieros líquidos.
- Crecimiento nominal de la economía: 6,1% (3,0% real y crecimiento del deflactor de 3,0%). Incorpora una proyección conservadora del crecimiento real de mediano plazo de la economía colombiana.

Se establece un mecanismo de corrección según el cual, por cada punto del PIB en el que el pasivo neto sea superior al ancla en la vigencia fiscal anterior, el balance fiscal primario neto estructural aumentará en 0,1pp (puntos porcentuales) del PIB. Esto ocurrirá hasta que el pasivo neto ascienda a 61% del PIB. Para valores iguales o superiores a 61% del PIB del pasivo neto de la vigencia fiscal anterior, el balance fiscal primario neto estructural siempre será igual a por lo menos 1,5% del PIB. Este valor se considera el valor máximo factible para esta variable, con base en un análisis histórico.

En caso de que el valor del pasivo neto supere 65%, el balance fiscal primario neto será de por lo menos 1,5%, independientemente del ciclo petrolero.

El mecanismo de corrección también contempla que, de forma simétrica a lo expuesto anteriormente, por cada punto del PIB en el que el pasivo neto sea inferior al ancla, el balance fiscal primario neto estructural disminuirá en 0,1pp del PIB.

Matemáticamente, las restricciones sobre el balance primario neto excluyendo los efectos de las transacciones de única vez pueden describirse con la siguiente fórmula.

$$\text{Balance primario neto estructural}_t (\% \text{ del PIB}) = \begin{cases} 0,1 + (PN_{t-1} - 47) * 0,1 & \text{si } PN_{t-1} \leq 61 \\ 1,5 & \text{si } PN_{t-1} > 61 \end{cases}$$

Donde:

PN_{t-1} = Pasivo neto no pensional de la vigencia fiscal anterior, medido como porcentaje del PIB.

2.2. Fortalecimiento y focalización del gasto social

El gasto público a través de los programas de transferencias monetarias para la construcción de una infraestructura de equidad

Los programas de transferencias monetarias juegan un papel clave en la construcción de la infraestructura de equidad. A través de estos se realiza uno de los mayores esfuerzos para disminuir la pobreza, garantizar la cobertura de necesidades básicas y promover la movilidad social. Lo anterior se logra en la medida que, con las transferencias monetarias, los hogares que cumplen con los requisitos de cada programa deciden libremente cómo utilizar los recursos que reciben del Gobierno, atendiendo sus necesidades más apremiantes. En la actualidad se cuenta con cuatro programas de transferencias monetarias: i) Familias en Acción, ii) Jóvenes en Acción, iii) el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, e iv) Ingreso Solidario.

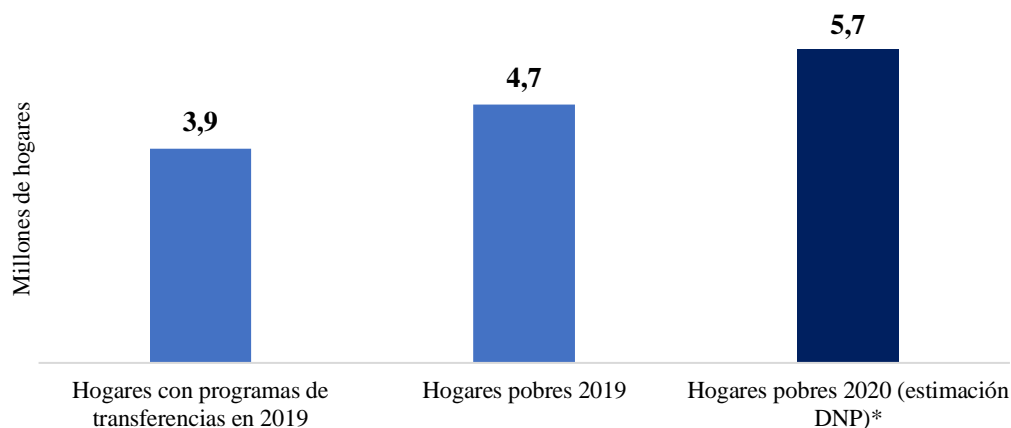
El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estima que un total de 3,9 millones de hogares recibían transferencias monetarias de al menos un programa del Gobierno en el 2019, lo que correspondía a cerca del 80% de los hogares en condición de pobreza para ese año (Gráfico 14). Estas transferencias han constituido el mecanismo fundamental de la política del gobierno en materia social que ha sido una razón importante para la reducción de la pobreza a lo largo del siglo. En efecto, de acuerdo con cifras del DANE, la pobreza se redujo de 40,8% en 2012 a 35,7% en 2019²⁰.

Pese a los importantes avances en los objetivos de asistencia social para la superación de la pobreza, se evidencian espacios de mejora en el diseño de los diferentes subsidios otorgados por el Gobierno nacional. Prueba de ello es el estudio realizado por el DNP (2016), según el cual alrededor del 40% del gasto en subsidios se dirige al 40% de la población de mayores ingresos (Cuadro 1).

Estos retos son especialmente relevantes en el contexto de la actual emergencia, teniendo en cuenta que los hogares han sufrido una caída significativa en su ingreso como consecuencia del choque económico derivado de la pandemia del COVID-19 y de las restricciones a la movilidad implementadas en todo el país para contener su propagación.

²⁰ De acuerdo con la anterior metodología de medición de pobreza (MESEP) en cabeza del DANE, la pobreza pasó de 49,7% en 2002 a 28,2% en 2019.

Gráfico 14: Hogares que recibieron transferencias en 2019 y hogares en condición de pobreza



Fuente: MHCP a partir de estadísticas del DANE y DNP. *No incluye el efecto de las transferencias de emergencia

En este sentido, para alcanzar una mayor progresividad del gasto público social se requiere de un mejoramiento estructural en la cobertura, montos, criterios y herramientas de focalización que el Gobierno nacional utiliza para seleccionar y localizar a los beneficiarios de los programas con los que se busca reducir la incidencia de la pobreza. Por un lado, estas herramientas deben reconocer que las condiciones socioeconómicas de los hogares colombianos son dinámicas, lo que exige mejores mecanismos de actualización y verificación periódica de la información socioeconómica de la población potencialmente beneficiaria y criterios más claros para determinar el ingreso y la salida oportuna de los beneficiarios de los programas sociales.

Por otra parte, es sumamente relevante mejorar la cobertura de los programas existentes de transferencias monetarias en las actuales circunstancias. En efecto, la pandemia del COVID-19 y sus distintas repercusiones han aumentado el número de personas y hogares en nivel de pobreza y pobreza extrema, por lo que una mayor cobertura de la población en condición de pobreza y un fortalecimiento de sus ingresos es necesaria para minimizar los efectos de la pandemia en estos sectores de la población.

Adicionalmente, las transferencias monetarias pueden desempeñar un papel importante en aumentar el crecimiento económico de corto plazo, cuando existen excesos de capacidad instalada, como ocurre en la actualidad. Al respecto, (Cammeraat, 2020), al analizar los efectos del gasto social en el crecimiento económico, considera que el gasto social puede tener un efecto positivo y estabilizador sobre la demanda agregada. Este efecto es mayor en los programas mejor focalizados, toda vez que los hogares más pobres consumen una mayor proporción de su ingreso. Por otra parte, (Gertler, Martínez, & Rubio-Codina, 2012) muestran que, en el caso de México, los programas de transferencias monetarias pueden tener efectos multiplicadores en el ingreso. Los autores muestran que estas transferencias están asociadas con un incremento de largo plazo en el consumo de los hogares beneficiarios, derivado de la inversión de parte del ingreso recibido en actividades productivas.

2.2.1. Diagnóstico sobre transferencias monetarias y subsidios de servicios públicos en Colombia

Transferencias monetarias

De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2019 del DANE, se observa que, aunque la cobertura de los programas de transferencias en 2019²¹ estaba principalmente dirigida a hogares en condición de pobreza, había una proporción importante de hogares vulnerables o de clase media que también las recibían.

En efecto, en términos de cobertura, se puede destacar que el 55,9% de los hogares en condición de pobreza extrema y el 44,3% en condición de pobreza moderada recibían al menos una transferencia monetaria (Cuadro 5). Aunque estos resultados muestran que los programas de transferencias fueron relativamente efectivos para cubrir a los hogares en condición de pobreza extrema, también se evidencia una proporción significativa de hogares en condición de pobreza moderada que no reciben ayudas monetarias por parte del Gobierno nacional. Por su parte, las estimaciones reflejan que más del 5% de los hogares de clase media o alta reciben giros directos del Gobierno. En este sentido, resulta necesario revisar y mejorar los mecanismos mediante los cuales se realiza la focalización de los programas que buscan reducir la pobreza y pobreza extrema.

Cuadro 5. Hogares que reciben al menos una transferencia (2019)²²

Tipo de beneficiario	Total hogares (1)	Hogares que reciben al menos una transferencia (2)	No reciben ninguna transferencia (1) – (2)	Beneficiarios/Total hogares (2) / (1)
Pobre extremo	1.304.988	729.720	575.268	55,9
Pobre moderado	3.373.933	1.495.901	1.878.032	44,3
Vulnerable	5.784.031	1.399.471	4.384.560	24,2
Ni pobre ni vulnerable	4.448.173	250.736	4.197.437	5,6
Total	14.911.125	3.875.828	11.035.297	26,0

Fuente: MHCP a partir de estadísticas del DNP y DANE-GEIH 2019

Por su parte, el Cuadro 6 muestra que cerca del 43% de los hogares beneficiarios de los programas de transferencias monetarias no se encontraban en situación de pobreza moderada o extrema. Este resultado, en parte, se debe a que Jóvenes en Acción es el único programa que incluye en sus objetivos de focalización hogares en condición de vulnerabilidad, a pesar de esto, resulta relevante la alta proporción de hogares vulnerables que reciben transferencias monetarias

²¹ Se refiere a los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor.

²² Se tienen en cuenta las transferencias realizadas en 2019. No se incluyen las transferencias de emergencia de 2020.

para superar la pobreza. Esto evidencia las dificultades que han tenido las entidades que administran los programas sociales para identificar el momento en que los hogares mejoran sus condiciones de vida y superan el umbral de pobreza, lo que afecta la equidad y efectividad de los programas.

Cuadro 6. Hogares que reciben al menos una transferencia (% del total de beneficiarios) y monto promedio por hogar y tipo de beneficiario

Tipo de beneficiario	Hogares que reciben al menos una transferencia	Participación (%)	Monto promedio de transferencia por mes (\$)
Pobre extremo	729.720	18,8	99.628
Pobre moderado	1.495.901	38,6	91.591
Vulnerable	1.399.471	36,1	81.163
Ni pobre ni vulnerable	250.736	6,5	78.472
Total	3.875.828	100,0	88.490

Fuente: MHCP a partir de estadísticas del DNP y DANE-GEIH 2019

En esta línea, hay evidencia sobre los retos en la focalización de los programas de transferencias monetarias. Por ejemplo, una evaluación de impacto del programa Familias en Acción (Arteaga, Trujillo, & Gómez, 2019) muestra que, para 2018, el 34% de los beneficiarios correspondía a hogares no pobres monetarios ni multidimensionales. En el caso en que solo se tiene en cuenta la pobreza monetaria, esta proporción aumenta al 47%. Asimismo, la evaluación de impacto del programa Colombia Mayor establece que, en 2016 el 62% de los beneficiarios se encontraban por debajo de la línea de pobreza (UT Econometría - SEI, 2016).

Adicionalmente, el Cuadro 6 muestra el monto promedio mensual que reciben los hogares por transferencias monetarias. Se observa que, en promedio, el recurso que reciben los hogares con miembros en situación de pobreza extrema no dista sustancialmente de lo que reciben hogares cuyos miembros se encuentran en vulnerabilidad o en la clase media, lo que refleja claras oportunidades de mejora en materia de progresividad.

Como se mencionó anteriormente, el COVID-19 implicó una reducción notable en los ingresos de los segmentos de la población más desprotegida. En este marco, el Gobierno nacional tomó diferentes medidas para mitigar el efecto de la crisis sobre estos hogares, entre las que se destacan los giros extraordinarios de los programas Familias en Acción (FenA), Jóvenes en Acción (JenA) y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor (CM); el adelanto del programa de compensación del IVA; y la creación temporal del Programa Ingreso Solidario (PIS). Asimismo, se aceleraron algunas de las estrategias propuestas en el PND 2018-2022, que tienen como objetivo la modernización de la política social, entre estas, la actualización del Sisbén IV y la implementación del Registro Social de Hogares (RSH)²³. Estas herramientas cimientan las bases necesarias para focalizar programas que permitan acelerar la reducción de

²³ Creada por el Decreto 812 de 2020.

los niveles de pobreza generados por la emergencia y, por esa vía, incrementar la equidad de ingresos en el país.

Por un lado, el RSH permitirá articular la información socioeconómica de los hogares con los beneficios que reciben, para orientar de mejor manera los subsidios e incluir a las personas que no cuentan con ayudas del Estado pero que podrían requerirlo por sus condiciones socioeconómicas. De esta manera, este registro tiene como propósito validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población, para fortalecer los criterios de focalización, elegibilidad y permanencia de los beneficiarios de los programas sociales del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, así como para la asignación de subsidios²⁴.

Al respecto, el DNP en primera instancia construyó la Base Maestra, el primer consolidado de información para la estructuración del RSH, implementado y administrado por la misma entidad. Esta base permitió focalizar las ayudas del Gobierno nacional y de los Gobiernos territoriales durante la emergencia. Además, creó la cédula rural²⁵ (cuya denominación actual corresponde a Mi Registro Rural) como un mecanismo para formalizar la actividad agropecuaria y brindar apoyos estatales, guardando relación con el RSH.

Así mismo, el Sisbén IV sirve de insumo para que los programas sociales identifiquen los hogares más afectados por choques como el actual y de esta manera mitiguen los efectos en pobreza, potenciando el efecto que puedan tener mediante una mejora en la selección de los beneficiarios (progresividad del gasto). De esta manera, el Sisbén IV tiene en cuenta los diferentes niveles de pobreza regional, la situación económica (monetaria) y social del hogar, y el entorno en el que vive. Este registro actualiza completamente su base de datos, un proceso que no se realizaba desde 2011 y que mejora la información para la focalización de los programas sociales. Igualmente, avanza en los medios para la recolección de datos, al migrar de los formularios de papel a los de dispositivos móviles, mejorando la calidad y frecuencia de la información, facilitando su verificación y el cruce con otras bases de datos, así como la georreferenciación de los hogares. En ese sentido, el Sisbén IV se esgrime como una potente herramienta de focalización, con capacidad de registrar la dinámica de los ingresos de los hogares, facilitando el proceso de identificación de individuos que entran o salen de la situación de pobreza a lo largo del tiempo.

La cobertura del Sisbén IV ha presentado importantes avances recientemente. En junio de 2020, el Sisbén IV contaba con 11,6 millones de personas clasificadas en los grupos A y B, los cuales representan a las personas en pobreza extrema y pobreza moderada, respectivamente. En este sentido, el Sisbén IV contaba con una cobertura cercana al 66% de los 17,5 millones de personas en condición de pobreza en el país para 2019, según datos reportados por el DANE (Cuadro 7). Para marzo de 2021, la cobertura del Sisbén sobre las personas en condición de pobreza aumentó 8,7pp y se ubicó en 75% (13,2 millones de personas). Cabe resaltar que esta ampliación de la cobertura se ha dado en un contexto afectado por las restricciones a la movilidad generadas como respuesta a la pandemia por el COVID-19.

²⁴ Decreto 812 de 2020, artículo 2.

²⁵ Creada por el artículo 252 de la ley 1955 de 2019

Cuadro 7. Evolución de la cobertura del Sisbén IV sobre personas en pobreza

Clasificación		Personas (millones)	
		jun-20	mar-21
Sisbenizados	Grupo A (pobreza extrema)	4,6	4,6
	Grupo B (pobreza moderada)	7,0	8,6
	Total A + B	11,6	13,2
En condición de pobreza (2019 DANE)		17,5	17,5
Cobertura Sisbén de personas en pobreza (%)		66,3	75,0

Fuente: MHCP a partir de estadísticas del DNP y DANE

De acuerdo con el DNP, se espera que la cobertura del Sisbén IV sobre la población en condición de pobreza sea superior al 90% a finales del presente año. En la medida en que el grupo A (pobreza extrema²⁶) cuenta con 4,6 millones de personas, lo que representa el 94% del número de personas en pobreza extrema estimado para 2019 por el DANE (4,9 millones), los esfuerzos por la ampliación del Sisbén IV durante 2021 se enfocarán principalmente en el grupo B (pobreza moderada). En consecuencia, puede argumentarse que, a finales de 2021, Colombia contará con una herramienta actualizada, dinámica y con alta cobertura para la focalización de los programas sociales.

Asegurar la correcta implementación del Sisbén IV y del RSH, así como fortalecer la complementariedad entre este último con el Registro Rural, facilitará la consolidación de la información tanto de las condiciones de vida de los hogares como de las ayudas que han recibido por parte del Gobierno nacional, permitiendo avanzar en la revisión y continua mejora de los programas sociales.

Así, estas fuentes de información permitirán una articulación apropiada de aquellos programas de transferencias sociales como el Programa Ingreso Solidario, en donde es necesario contar con herramientas claras y suficientes para determinar la entrada, permanencia y salida de los hogares beneficiarios. Esto permitirá que haya una mayor concurrencia de la población a los programas ofrecidos, el seguimiento y monitoreo de sus condiciones socioeconómicas y una correcta articulación de toda la oferta de programas a las que un mismo hogar puede participar, lo que potencialmente reducirá los costos operativos, al evaluar la integración de los canales y frecuencias de las transferencias que realiza cada uno de los programas.

Un elemento adicional en la política social ha sido que Familias en Acción, el principal programa de transferencias monetarias del país, ha tenido condicionalidades que implican comportamientos específicos de los receptores de los recursos públicos. En este sentido, la evaluación de dicho programa ha sido satisfactoria, dando evidencia de los efectos que estos tienen en diferentes áreas del desarrollo de los individuos, tales como asistencia escolar, asistencia en salud y reducción del trabajo infantil. La evaluación de impacto realizada por (Arteaga, Trujillo, & Gómez, 2019) concluye que el aspecto más exitoso que tiene este programa es el mejoramiento de la asistencia en salud que reciben los beneficiarios, toda vez que el

²⁶ El diseño de los grupos de Sisbén IV busca que en el grupo A se encuentren los individuos cuyos ingresos son inferiores a la línea de pobreza extrema. Se pretende que en el grupo B se encuentren individuos con ingresos superiores a la línea de pobreza extrema, pero inferiores a la línea de pobreza.

programa está asociado con una reducción del embarazo adolescente, un aumento de la vacunación y la asistencia a controles médicos periódicos por prevención. Así mismo, se encuentran impactos significativos en la asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes, así como en la reducción de la probabilidad de que la población entre 12 y 17 años se encuentre involucrada en trabajo infantil.

Finalmente, sin perjuicio de todo lo expuesto, la responsabilidad de esta nueva asignación de los recursos no solo recaerá en el gobierno, sino también en los ciudadanos; su participación y contribución a la actualización de los registros constituye una piedra angular para facilitar el diseño de los programas sociales necesarios para robustecer la progresividad del gasto.

Subsidios a los servicios públicos domiciliarios

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 se realizó un análisis al sistema de subsidios a los servicios públicos domiciliarios. Actualmente, Colombia presenta un esquema de subsidios cruzados, en el cual la población que reside en estratos 5 y 6, y las empresas industriales y comerciales, realizan contribuciones para financiar los subsidios de la población que reside en estratos 1, 2 y 3. Teóricamente, el esquema busca establecer subsidios para un segmento de la población considerada vulnerable, financiado con contribuciones de personas naturales y jurídicas que presuntamente gozan de mayor capacidad económica.

Sin embargo, en la práctica, estos subsidios carecen de progresividad debido a que el estrato de la vivienda en la que habita un hogar²⁷ no guarda correspondencia con su nivel de ingresos. Esto ha generado que parte de este gasto sea dirigido a un porcentaje de la población de mayor ingreso del país, haciendo que la asignación de estos recursos sea poco progresiva. En efecto, cifras de la Encuesta del Presupuesto de los Hogares del DANE reflejan que el 60% del decil de ingresos más alto vive en estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, 6 de cada 10 hogares, con los ingresos más altos del país, reciben subsidios para el pago de las facturas de servicios públicos (Cuadro 8).

Cuadro 8. Distribución de la población por estrato y por decil de ingreso (%)

Estrato	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10	Total
1	61,5	61,2	52,0	43,3	35,7	28,7	22,8	18,1	12,3	6,1	33,8
2	29,4	32,1	37,8	41,6	44,5	44,9	42,9	40,6	31,6	17,6	36,3
3	7,5	6,0	9,3	13,8	17,9	23,4	30,5	35,3	42,3	37,3	22,5
4	0,9	0,7	0,7	1,0	1,7	2,5	2,9	4,9	10,1	19,6	4,6
5	0,5	0,0	0,2	0,2	0,1	0,4	0,7	1,0	3,1	12,8	1,9
6	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,5	6,6	0,8

Fuente: MHCP a partir de estadísticas del DANE y DNP

En segundo lugar, las contribuciones realizadas por las empresas, en su mayoría comerciales, y los usuarios de estratos 5 y 6 no son suficientes para cubrir el conjunto total de los subsidios

²⁷ El estrato de la vivienda únicamente tiene en consideración las características del inmueble.

dirigidos a los estratos 1, 2 y 3, por lo que anualmente es necesario recurrir a fondos del Presupuesto General de la Nación (PGN) para cubrir el alto déficit del sistema. Lo anterior implica que parte de los subsidios son financiados con recursos de los contribuyentes, los cuales podrían destinarse a programas mejor focalizados.

Sobre este punto, el Departamento Nacional de Planeación lideró un estudio en 2016, en el cual se resalta que los subsidios realizados desde el PGN se distribuyen de manera homogénea entre quintiles de ingreso de los individuos, evidenciando los notables problemas de focalización de las políticas sociales existentes. En el caso puntual de los servicios públicos, se observa que cerca de un tercio de los subsidios asociados a este componente se asigna al 40% más rico de la población (Cuadro 1). Lo anterior ilustra que existe un amplio margen para aumentar la progresividad de los recursos públicos, eliminando los subsidios de energía eléctrica y gas combustible de hogares que residen en inmuebles de estratos bajos, pero cuentan con una capacidad de pago relativamente alta. Además, se considera conveniente que la asignación de subsidios de energía eléctrica y gas combustible se asigne en función de la situación socioeconómica de los hogares y no a partir de las condiciones de las viviendas.

2.2.2. Un nuevo programa de transferencias monetarias

Por lo anterior, para el mejoramiento de la equidad y progresividad de los programas sociales de transferencias monetarias en el país, surge la necesidad de crear un nuevo programa dirigido a reforzar los esfuerzos para disminuir la pobreza y las brechas de ingreso, fortalecer la cobertura de necesidades básicas y promover la movilidad social. Este programa será complementario a los programas de transferencias monetarias existentes y a los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física y seguirá los siguientes lineamientos:

- Debe estar dirigido a fortalecer los ingresos de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, con la finalidad de reducir la incidencia de pobreza, sobre todo al tener en cuenta los efectos en los ingresos de los hogares del choque generado por la pandemia del COVID-19.
- Debe mejorar el uso de las herramientas de focalización de los programas sociales, permitiendo la actualización y revisión periódica de la información tanto de la población potencialmente beneficiaria como de los hogares que ya reciben transferencias monetarias y/o subsidios por parte del gobierno.
- Debe estar diseñado bajo criterios claros de entrada y salida de sus beneficiarios, reconociendo las posibles mejoras en las condiciones de vida de los individuos, en línea con los objetivos de esta clase de programas.
- Debe tener unas reglas claras para manejar la complementariedad con los programas existentes de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. Estos programas se mantendrían dadas las evaluaciones positivas que de ellos se han tenido.
- Debe tener una complementariedad con los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física. Al igual que el programa propuesto, el esquema planteado para este tipo de subsidios hará uso de herramientas de focalización que le permitirán llegar a aquellos hogares que realmente lo necesitan.

Cabe precisar que este programa es distinto del programa de igual nombre creado durante la emergencia económica, social y ecológica originada en la pandemia del COVID-19, que tenía un carácter temporal y coyuntural, pues el propuesto en este proyecto de ley consiste en una política pública estructural de lucha contra la pobreza, que, por lo tanto, es de carácter permanente, diseñado a través de herramientas diferentes, mayor monto y cobertura. Así, con la entrada en vigencia de este nuevo programa, se derogaría el creado mediante la emergencia.

En este contexto, el Gobierno nacional propone al Congreso de la República a través del presente Proyecto de Ley, la creación del Programa Ingreso Solidario, el cual será de carácter permanente y complementario a los programas sociales de transferencias monetarias que actualmente tiene desplegados el Gobierno para la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional y que son administrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor), así como a los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.

El Programa Ingreso Solidario corresponderá a una transferencia monetaria inicialmente no condicionada, directa y periódica, dirigida a los hogares que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema, de tal forma que, (i) si existen hogares que no son beneficiarios de otros programas de transferencias monetarias, tengan la posibilidad de ingresar a este programa y así contar con un ingreso mínimo; y (ii) si existen hogares que ya hacen parte de otros programas de transferencias monetarias o que sean beneficiarios de los subsidios de energía y gas, puedan recibir de forma complementaria la transferencia del Programa Ingreso Solidario, en los términos de la fórmula que se explica más adelante. En el futuro, las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley habilitan la posibilidad de que se realicen mejoras en las condiciones de acceso al programa, sujeto a los resultados obtenidos en las evaluaciones periódicas del programa.

Definición y cálculo del monto del PIS

Para el cálculo del monto de la transferencia periódica del Programa Ingreso Solidario se tiene en cuenta la brecha del ingreso²⁸ de los beneficiarios ($BrechaIng_i$), la cual corresponde a la diferencia entre los ingresos de cada individuo (Ing_i) y la línea de pobreza para el dominio geográfico en el que reside (LP_i), calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para diciembre de 2020, actualizada con la variación del Índice de Precios al Consumidor para el grupo de ingresos bajos²⁹:

$$BrechaIng_i = LP_i - Ing_i$$

²⁸ Corresponde a la diferencia entre los ingresos de cada individuo y la línea de pobreza para cada dominio geográfico que calcule el Departamento Administrativo Nacional de Estadística para diciembre de 2020, actualizada con la variación del Índice de Precios al Consumidor para el grupo de ingresos bajos.

²⁹ Es relevante notar que la periodicidad de actualización de la brecha ajustada a la variación del Índice de Precios al Consumidor para el grupo de ingresos bajos que se propone en este Proyecto de Ley será anual, esto con el propósito de evitar complicaciones operativas en el cálculo y asignación de los montos a transferir.

Con esta información, se define la mediana de la brecha de ingresos³⁰ de los grupos de clasificación³¹ definidos para la focalización del programa, a partir de las herramientas de información con las que disponga el Gobierno nacional. Para los efectos de la presente exposición de motivos, se asumirá que la focalización estará basada en los grupos A y B del Sisbén IV³², que conceptualmente, agrupan a la población en pobreza extrema y pobreza del país respectivamente.

De esta manera, el monto de la transferencia periódica que el Programa Ingreso Solidario realizará a cada hogar beneficiario resultará de la diferencia entre los siguientes componentes:

- La mediana de la brecha del ingreso (por individuo) para cada grupo de clasificación multiplicada por el factor definido en el Proyecto de Ley, el cual será diferencial considerando la focalización del programa, esto es el grupo de clasificación al que pertenezca el hogar, todo esto multiplicado por el número de integrantes que componen cada hogar. Para efectos del presente cálculo este número tomará el valor de seis (6), para hogares con seis (6) o más individuos.
- El monto resultante de la suma del valor de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas recibidas de los programas que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como el Programa Familias en Acción, Programa Jóvenes en Acción y, Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor-, y que son entregadas tanto a hogares como a individuos.
- El monto de los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física que son entregados a los hogares.

Específicamente, el monto de la transferencia periódica del Programa Ingreso Solidario se determinará así:

$$PIS_{x,j} = (\alpha_x * \overline{BrechaIng}_x * PersHog_j) - (TM_j + SE\&G_j)$$

Donde: *PIS* corresponde al monto de la transferencia periódica del Programa Ingreso Solidario; *j* es el hogar beneficiario; *x* corresponde al grupo de clasificación al que pertenece el hogar beneficiario, focalizado a partir de las herramientas de información que para estos efectos se disponga, por ejemplo, el grupo del Sisbén al que pertenece el hogar (A o B)³³; α corresponde al factor definido en el Proyecto de Ley, que tomará valores de 0,28 para el grupo de clasificación de pobres extremos y 0,37 para los pobres moderados; $\overline{BrechaIng}$ es la mediana de la brecha de ingresos calculada para cada grupo de clasificación (para efectos de esta exposición de motivos se toman como grupos de clasificación el Sisbén A y B); *PersHog* es el número de

³⁰ Corresponde a la mediana de la brecha de ingresos del grupo de clasificación.

³¹ Corresponde a la agrupación de individuos según se consideren en pobreza o pobreza extrema a partir de las clasificaciones derivadas de las herramientas de información que para el efecto se dispongan, como es el caso del Sisbén IV.

³² En la medida en que se consolide operativamente el Sisbén IV, el programa podría pasar de focalizar por grupos a subgrupos, para mejorar la precisión del cálculo de las brechas de ingresos.

³³ La información socioeconómica de los hogares se complementará, entre otras fuentes de información, con bases de datos de la DIAN, el Registro Social, bases de datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, bases de datos transaccionales públicas y privadas.

personas que componen el hogar, que tomará el valor de 6, para hogares con 6 o más individuos; *TM* es el monto de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que administra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor – de la vigencia fiscal que recibe el hogar, y los individuos que lo componen; *SE&G* corresponde al monto de los subsidios para los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física de la vigencia fiscal, destinado a los hogares.

El monto total de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, y de subsidios de energía y gas que reciba el hogar, incluyendo la transferencia periódica del Programa Ingreso Solidario, no podrá exceder el 65% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), esto con el fin de evitar distorsiones en el mercado laboral colombiano. Asimismo, el monto de las transferencias totales por hogar beneficiario de uno o más programas, incluido el Programa Ingreso Solidario no podrá ser inferior a \$80.000 a precios de 2021 (MDCTE)³⁴, permitiendo que los hogares receptores cuenten con una renta mínima. Finalmente, en el evento que las transferencias por programas previos y subsidios de energía y gas sean superiores al ingreso de referencia, el Programa Ingreso Solidario no asignará transferencia adicional, es decir, tomará el valor de \$0.

El Gobierno nacional deberá evaluar los impactos del programa periódicamente y conforme con los resultados obtenidos podrá incorporar de manera justificada la exigencia de condiciones para el acceso con el objeto de generar mejoras en el impacto del Programa.

De acuerdo con el DNP, a partir de información de la GEIH 2019, la mediana de la brecha de ingresos del grupo A del Sisbén corresponde a \$206.106, mientras que la brecha del grupo B corresponde a \$109.158. La introducción de brechas de ingreso para definir los montos de las transferencias hace que el Programa Ingreso Solidario tenga la propiedad de adaptarse al ciclo económico y funcionar como un estabilizador automático de los ingresos de los hogares beneficiarios. Consistente con las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley, el factor α será de 0,28 para el grupo A y de 0,37 para los hogares dentro del grupo B (que se asume corresponden a los grupos de hogares en condición de pobreza extrema y pobreza, respectivamente). Adicionalmente, se destaca que el 80% de los hogares del grupo A y el 82% del grupo B tienen hogares con 6 o menos integrantes.

Ahora, resulta importante destacar que con base en los argumentos expuestos en la 2.2.1, entre otras evidencias técnicas que se presentaran más adelante, el presente proyecto legislativo considera modificar la estructura, metodología y distribución actual de los subsidios de servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física. Lo anterior, teniendo en cuenta que la destinación de estos recursos no cumple en la actualidad con el principio básico de focalización. De acuerdo con (Eslava, Revoló, & Ortiz, 2020), del total de hogares subsidiados, cerca del 90% de los subsidios en electricidad y 60% en gas carecen de una verdadera focalización. Luego, el esquema actual no cumple con los principios de solidaridad y redistribución que motivaron su diseño³⁵.

³⁴ Cifra que se actualiza con la variación del Índice de Precios al Consumidor para el grupo de ingresos bajos.

³⁵ El esquema actual de subsidios públicos domiciliarios se reglamentó mediante la Ley 142 de 1994.

En este sentido, se considera conveniente mejorar la asignación de tal manera que se priorice subsidiar el consumo de los servicios de energía eléctrica y gas combustible de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema. Al respecto, el FMI (FMI, 2019) ha expresado que es necesario reformar los subsidios de energía, no solo para reducir su costo fiscal sino también para eliminar las distorsiones que introducen. Luego, es necesario explorar una iniciativa que se aleje del mecanismo actual de focalización por estratos. Para esto último, se pueden considerar herramientas de información con las que cuente el Gobierno nacional para mejorar la focalización y progresividad de los subsidios, como por ejemplo el Sisbén IV.

De acuerdo con información de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y de la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), el consumo mensual de subsistencia para dominios geográficos de menos de 1.000 metros sobre el nivel del mar (MSNM) y la tarifa promedio a nivel nacional de energía eléctrica para estratos (E) 1, 2 y 3³⁶ corresponde a 173 kWh y \$565 pesos³⁷, respectivamente. Lo anterior significa que, un hogar colombiano que reside en estos estratos, que consume la cantidad de subsistencia, y habita en dominios geográficos de menos de 1.000 MSNM, registra una facturación cercana a los \$97.751 por energía eléctrica. Vale recordar que bajo el esquema vigente de entrega de subsidios de energía se subvenciona el 60%, 50% y 15% a hogares de estratos 1, 2, y 3, respectivamente. Por su parte, para gas combustible distribuido por red física, el consumo de subsistencia es 20 metros cúbicos (m³) y la tarifa mensual promedio corresponde a \$2.004³⁸, así pues, un hogar colombiano que consume la cantidad de subsistencia factura \$40.072 por consumo de gas combustible, de los cuales se le subsidia actualmente el 50% al estrato 1 y 40% al estrato 2.

Cabe destacar que en línea con lo propuesto en el proyecto de Ley el Gobierno nacional reglamentará la metodología y distribución de los subsidios de energía eléctrica y gas combustible. No obstante, y para efectos de la presente exposición de motivos se considerará que el monto del subsidio corresponderá al 60% del consumo mensual de subsistencia para energía eléctrica y del 50% del consumo mensual de subsistencia para gas combustible y que su focalización estará basada en los grupos A y B del Sisbén IV. Bajo los criterios mencionados anteriormente, el monto del subsidio sería de \$78.687 (precios de 2021), el cual corresponde a \$58.651 (precios de 2021) por subsidio de energía eléctrica y \$20.036 (precios de 2021) por subsidio de gas combustible.

Teniendo en cuenta los parámetros descritos anteriormente, un hogar de cuatro integrantes en el grupo A del Sisbén, que recibe transferencias conjuntas por los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción o Colombia Mayor de \$100.000 y por los subsidios de energía eléctrica y gas combustible de \$78.687, recibiría por el Programa Ingreso Solidario una transferencia cercana a

³⁶ De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2019) cerca del 89% del total de hogares pertenecen a hogares en estratos 1, 2 y 3.

³⁷ Corresponde a la tarifa implícita promedio calculada a partir de dividir la facturación promedio en el consumo promedio residencial de estratos 1,2 y 3 para el periodo enero de 2020 – diciembre de 2020. Datos para el total nacional, con información disponible del Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios.

³⁸ Corresponde a la tarifa implícita promedio calculada a partir de dividir la facturación promedio en el consumo promedio residencial de estratos 1,2 y 3 para el periodo enero de 2020 – agosto de 2020. Datos para el total nacional, con información disponible del Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios.

\$65.381. De forma tal que, en total, un hogar con estas características recibiría \$244.067 mensuales por concepto de transferencias monetarias, incluyendo la transferencia propia de Ingreso Solidario y subsidios de energías y gas (Ver Cuadro 9).

Por su parte, un hogar del grupo B, con los mismos integrantes y con transferencias de \$70.000 por los programas mencionados anteriormente, y subsidios de energía y gas por \$78.687, recibiría una transferencia por el Programa Ingreso Solidario de \$19.408. Así, en total, este hogar prototipo recibiría \$168.095 mensuales, por concepto de todas las transferencias, incluyendo Ingreso Solidario y subsidios de energía y gas. (Ver Cuadro 9).

La diferencia en la transferencia realizada a cada hogar se explica principalmente por la introducción de las brechas de ingreso. Así, es evidente que el grupo A, que incluye a los hogares en pobreza extrema del país, tienen menores opciones para desarrollar ingresos propios, por lo que el esfuerzo del Gobierno nacional para mejorar las condiciones de vida de estos hogares debe ser mayor. De esta manera, el Programa Ingreso Solidario contribuirá de manera significativa a la reducción de la pobreza extrema en el país, pero también requerirá de esfuerzos importantes en la administración y acompañamiento de los hogares beneficiarios, con el fin de evitar incentivos perversos que reduzcan la efectividad del programa.

De igual manera, con el diseño propuesto en este proyecto de ley, el monto total resultante de la suma (1) de las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas administrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor), financiadas con recursos del Gobierno nacional, (2) de los subsidios para energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física y (3) la transferencia del nuevo Programa Ingreso Solidario, variará en función de la situación socioeconómica de los hogares y la cantidad de personas que conforman el hogar. Lo anterior representaría una mejora importante en la focalización de los subsidios y mayor progresividad del gasto social (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9. Transferencia total mensual por número de personas en el hogar*

# Personas x Hogar	Hogares en Pobreza Extrema	Hogares en Pobreza
1	\$ 80.000	\$ 80.000
2	\$ 122.034	\$ 84.047
3	\$ 183.050	\$ 126.071
4	\$ 244.067	\$ 168.095
5	\$ 305.084	\$ 210.118
6	\$ 366.101	\$ 252.142

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2019

*Precios de 2021.

Desde una óptica de promedios, el esquema propuesto en el Proyecto de Ley implica un incremento sustancial en las transferencias per cápita totales (incluyendo los programas ya existentes, el nuevo Ingreso Solidario y los subsidios de energía y gas domiciliario distribuido por red física). Prueba de ello es el Cuadro 10, que compara las transferencias por persona de la etapa pre-COVID (en 2019 a precios de 2021), con las observadas durante el 2020 (periodo de

COVID) y con las que se registrarían en caso de aprobación del Proyecto de Ley. Los datos son contundentes, mientras que un individuo promedio en situación de pobreza extrema antes del COVID recibía \$23.360 mensual, con el Proyecto de Ley obtendría \$56.527. Lo anterior significa que el valor de esta transferencia se multiplicaría por más de 2,4 veces para este individuo prototipo. En el caso de un individuo promedio, categorizado en el grupo de pobreza moderada, la transferencia total mensual pasaría de \$21.651 a \$40.769, lo que representaría un incremento de 88%.

Cuadro 10. Progresividad en la transferencia total promedio mensual per-cápita*

Concepto	Transferencia promedio mensual por persona (\$ pesos)		
	Pre-COVID	Durante COVID	Con Proyecto de Ley **
SISBEN A	\$ 23.360	\$ 41.554	\$ 56.527***
SISBEN B	\$ 21.651	\$ 42.653	\$ 40.769
Otros (SISBEN C + SISBEN D)	\$ 22.736	\$ 63.345	\$ 22.736
Promedio Total	\$ 22.414	\$ 49.839	\$ 39.752

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2019

* Precios de 2021. **Incluye las transferencias recibidas por los subsidios de energía y gas, así como transferencias pre-COVID

***El valor promedio de la transferencia per cápita es inferior al valor que recibe un hogar unipersonal del grupo de pobreza extrema, debido a que hogares con más de 6 miembros reciben la misma transferencia que un hogar con 6 miembros.

Herramientas y características del programa

Para asegurar que el programa llegue a la población que realmente lo necesita y por el tiempo que es necesario, el acceso y duración del programa para los hogares beneficiarios estará sujeto a los criterios de focalización y revisión periódica de las condiciones socioeconómicas que las transferencias monetarias buscan mejorar. Asimismo, el Gobierno nacional definirá la periodicidad con la que debe calcularse el monto de la transferencia y de realización de los giros. De esta manera, las herramientas de registro y seguimiento de beneficiarios que lanzó el DNP recientemente, tales como el Sisbén IV y el Registro Social de Hogares, resultan ser de alta relevancia para asegurar la correcta implementación del programa. El dinamismo en la actualización de la información de estas herramientas de focalización permitirá que el Programa Ingreso Solidario pueda responder rápidamente a choques que modifiquen la incidencia o profundidad de la pobreza en el país.

Dada la articulación que tiene que existir entre los diferentes programas de transferencias, incluidos aquellos que implican el cumplimiento de corresponsabilidades para poder acceder al giro monetario, los hogares que sean simultáneamente beneficiarios del Programa Ingreso Solidario y de alguna otra transferencia de los programas que administra el DPS, no serán compensados por la pérdida de transferencias en el caso que incurran en el incumplimiento de las condiciones definidas en cada programa.

Ahora, dado que el Programa Ingreso Solidario será complementario a los programas sociales de transferencias monetarias que actualmente tiene desplegado el Gobierno para la reducción de la pobreza y a los subsidios de energía eléctrica y gas combustible, el incurrir en faltas

en el registro y reporte de información no solo implicará sanciones para el hogar respecto a su futuro en el programa, sino que generará una alerta para todos los demás programas en los que sea beneficiario, tal que se revisen, verifiquen y evalúen el cumplimiento de los requisitos propios de cada programa o subsidio nuevamente. Con esto se busca reducir los incentivos perversos de los hogares a depender estrictamente de los programas de Gobierno, así como dotar de mayor capacidad a las entidades administradoras para la articulación y cruce de información entre los diferentes programas de la red de protección social.

Asimismo, al establecer un techo al monto total de las transferencias monetarias recibidas por hogar, se busca evitar desincentivos a la participación en el mercado laboral por parte de la población beneficiaria.

No obstante, teniendo en cuenta que la emergencia generada por el COVID-19 retrasó el avance que el DNP tenía en el desarrollo de estos nuevos registros de beneficiarios de programas sociales, resulta necesario crear un periodo de transición para la implementación de los esquemas de focalización del Programa Ingreso Solidario. De acuerdo con las disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley, el nuevo programa Ingreso Solidario iniciaría en el último trimestre de 2021, específicamente a partir de octubre de 2021, y haría uso de los mecanismos de focalización de beneficiarios a partir de las herramientas señaladas anteriormente. En todo caso, el Gobierno nacional con el fin de no desproteger a los hogares más afectados por la emergencia, extenderá el Programa Ingreso Solidario actual (cuyo carácter es temporal) y los giros extraordinarios de los programas Familias en Acción y Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, para entregar recursos a sus actuales beneficiarios hasta septiembre de 2021.

Por su parte, el presente proyecto de ley también considera que el nuevo esquema de subsidios de energía y gas combustible, entregado directamente a los hogares a través de una transferencia, empiece a hacerse efectivo a partir de abril de 2022. Ahora bien, es importante recalcar que, para efectos del presente proyecto de ley, la fórmula que define la transferencia periódica que realizaría el Programa Ingreso Solidario, durante el último trimestre de 2021 y el primer trimestre de 2022, tomará el valor de \$0 para el monto correspondiente a los subsidios para los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física de la vigencia fiscal. Esto teniendo en cuenta que sería desde abril de 2022 que se implementaría un nuevo esquema que realice la entrega de la subvención teniendo en cuenta la información socioeconómica de los hogares beneficiarios, y no la estratificación socioeconómica de las viviendas.

Es relevante notar que la participación de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario actual en el programa que se propone en este proyecto de ley estará determinada por los criterios de focalización y permanencia, con base en el Sisbén IV, el Registro Social de Hogares y demás herramientas con las que el Gobierno nacional cuente para tal finalidad.

2.2.3. Otros mecanismos de inversión y gasto social

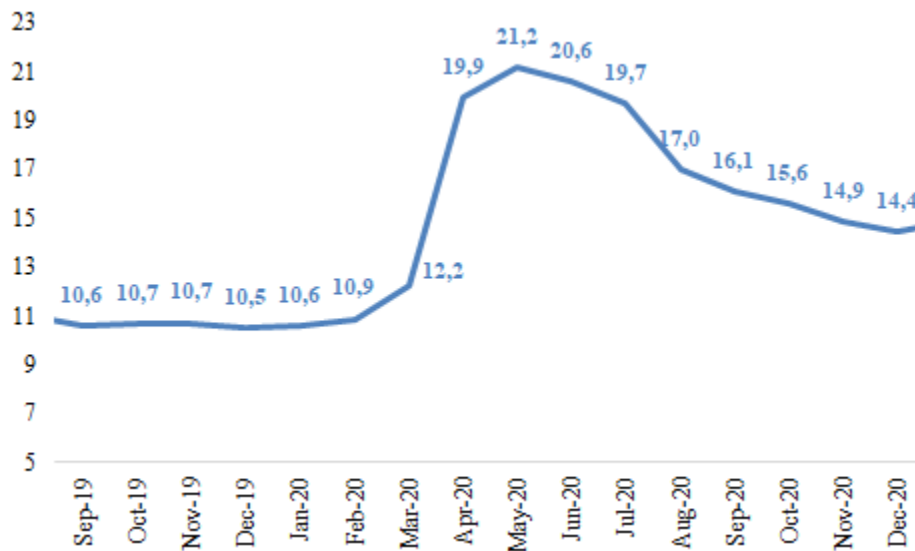
La consolidación de una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible que fortalezca la política de erradicación de la pobreza supone el desarrollo de medidas estatales encaminadas a generar de manera progresiva y sostenible no solo la solución de necesidades básicas insatisfechas, sino también el aumento del bienestar general y la calidad de vida de la población.

Por ello, el presente proyecto de ley no solo abarca la implementación de un nuevo programa de transferencias monetarias, sino que también propone otros mecanismos de inversión y gastos que favorezcan el bienestar social, a través de herramientas enfocadas en el empleo, la educación, la cultura y la movilidad, como elementos que permiten mejorar el nivel de vida de la población más vulnerable.

Empleo a corto plazo

La pandemia y las medidas para contenerla trajeron consigo un deterioro sin precedentes en el mercado laboral, tanto por su rapidez como su magnitud. Entre febrero y mayo de 2020 la tasa de desempleo pasó de 10,9% a 21,2%, para luego empezar a recuperarse de manera paulatina. Estos niveles de tasa de desempleo no se observaban desde principio de siglo, momento en el cual el país empezaba a recuperarse de la crisis hipotecaria de 1999. Durante el 2020, en promedio, se destruyeron 2,4 millones de empleos con respecto a 2019, que se concentraron principalmente en las actividades de comercio y actividades artísticas.

Gráfico 15. Tasa de desempleo Total Nacional (series desestacionalizadas)

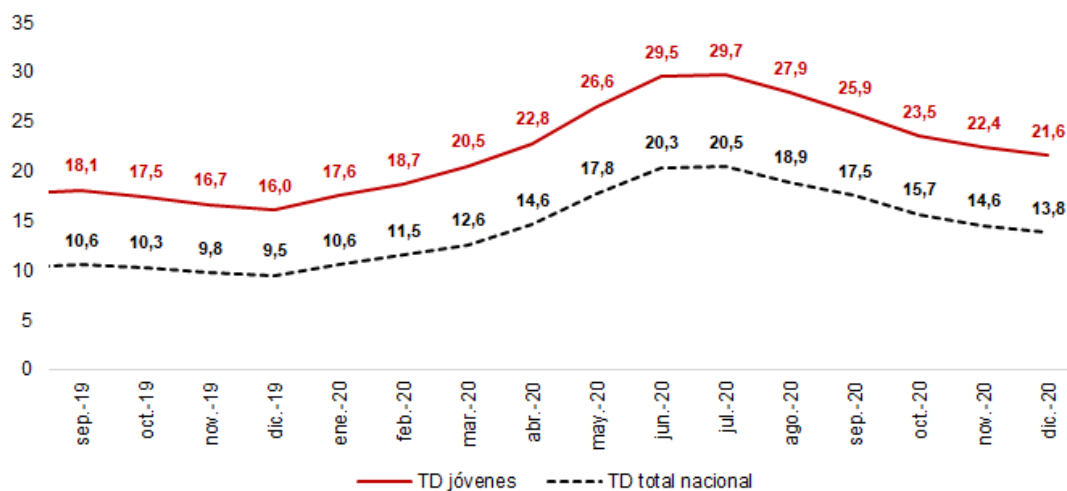


Fuente: DANE

El deterioro del mercado laboral no ha afectado por igual a todos los grupos poblacionales. Dentro de los segmentos demográficos más afectados se encuentran los jóvenes. En efecto, la tasa de desempleo juvenil ha sido uno de los indicadores más afectados. Según cifras del DANE, para 2020 la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años se ubicó en 24,2%, mientras que la tasa promedio nacional fue de 15,9%, dicha brecha se ha venido presentando incluso antes

de la contingencia: la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 17,7% y el total nacional en 10,5% para 2019.

Gráfico 16. Tasa de desempleo juvenil (14 – 28 años) y total nacional - Trimestre móvil.



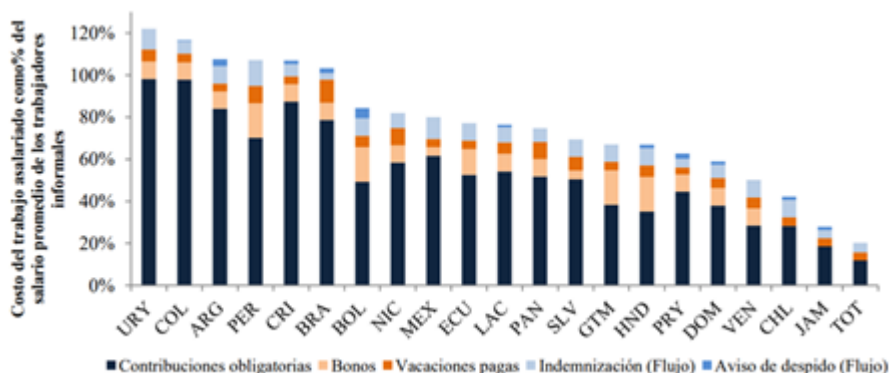
Fuente: GEIH-DANE

De acuerdo con (Santamaría, García, & Mujica, 2008), los costos asociados a los pagos a seguridad social han segmentado el mercado laboral colombiano propiciando la consolidación del mercado laboral informal. En Colombia los costos no salariales para un empleado que devengue un salario mínimo representan el 52,4% de su salario. Además, solo el costo no salarial promedio de un trabajador es mayor al salario promedio de los trabajadores informales (Gráfico 17).

Estudios acerca de la relación entre los costos laborales no salariales y el empleo muestran que una disminución de los primeros implica un aumento en el empleo formal (Osorio-Copete, 2016) (Rozo, 2008)) La disminución de los impuestos a la nómina, que se realizó a través de la Ley 1607 de 2012, fue evaluada por estudios independientes del Banco de la República, Fedesarrollo y la Universidad de los Andes, evidenciando contundentemente un aumento en el número de empleados formales y una disminución en la informalidad³⁹ (Melendez, Bernal, Eslava, & Pinzon, 2017) (ADRES, 2020).

³⁹ (Melendez, Bernal, Eslava, & Pinzon, 2017); (Fernández & Villar, 2017); (Morales & Medina, 2017).

Gráfico 17. Costo no salarial promedio del trabajo asalariado (% del salario promedio de los trabajadores informales)



Fuente: (Alaimo, Bosch, Gualavisí, & Villa, 2017). Banco Interamericano de Desarrollo.

Cualquier política encaminada a mejorar la equidad y reducir la pobreza de manera sostenible, pasa por atacar los altos niveles de desempleo, toda vez que son los hogares más vulnerables los que tienen mayor probabilidad de caer en este, y cuando caen, son también quienes cuentan con menos mecanismos de protección para absorber la caída de ingresos. Por ello, como parte de este proyecto de ley, se propone:

- Subsidiar en su totalidad el porcentaje de cotización a cargo del empleador al Sistema General de Pensiones para nuevos empleados cuyos salarios sean equivalentes o menores a 3 SMLMV, por un periodo de cuatro años. Los empleadores no estarán obligados a afiliarse a cajas de compensación familiar a los nuevos empleados beneficiarios del subsidio.
- Implementar un esquema que incluye subsidios a las cotizaciones de seguridad social en pensiones y en salud, exoneración del pago de parafiscales, así como la no afiliación a cajas de compensación familiar por 5 años, para los jóvenes entre 18 y 28 años que accedan a su primer empleo⁴⁰ y para otros grupos poblacionales. En el caso de los otros grupos poblacionales se propone sustituir un tratamiento tributario especial por el esquema descrito. Lo anterior aplica para los adultos mayores no pensionados, los trabajadores en situación de discapacidad no inferior al 25%, mujeres mayores de 40 años que, durante los últimos 12 meses, no hayan tenido un trabajo formal y aprendices del SENA.
- Extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, por tres meses adicionales hasta junio de 2021, y definir algunos ajustes al mismo.

Las propuestas se detallan a continuación.

Incentivo a la creación de nuevos empleos.

En aras de impulsar la recuperación del mercado laboral, este proyecto de ley propone un esquema de subsidios a las cotizaciones al sistema general de pensiones a cargo del empleador, para aquellas empresas que contraten trabajadores por hasta tres (3) salarios mínimos legales vigentes, y que al menos en los últimos tres (3) meses no hayan tenido vinculación laboral

⁴⁰ Se entiende por primer empleo el primero por el que se cotiza a la seguridad social.

mediante contrato formal. Adicionalmente, las empresas beneficiarias de este programa no estarán en la obligación de afiliar a estos trabajadores a Cajas de Compensación Familiar, teniendo en cuenta que hay amplia evidencia que indica que la reducción de los costos no salariales impulsa la formalización y disminuye la probabilidad de permanecer en situación de desempleo. Así, contrario a lo que se podría pensar, eliminar la obligación de afiliación mencionada favorece a los trabajadores que hoy están desempleados, al aumentar sus posibilidades de acceso a un empleo formal, con todos beneficios que esto implica. Se propone que el esquema mencionado esté vigente durante cuatro años para cada trabajador beneficiado, y que el programa inicie en 2022.

Con el objetivo de generar las fuentes suficientes para financiar la presión adicional que implica este esquema sobre el PGN, se propone el establecimiento de una sobretasa solidaria y temporal al impuesto sobre la renta de personas jurídicas (ver Ajustes al esquema para la asignación de las rentas provenientes del impuesto de renta para personas jurídicas y eliminación de rentas de destinación específica de IVA). De esta forma, el beneficio está en capacidad de brindar incentivo a la vinculación laboral para más de 550 mil trabajadores actualmente desempleados, que representan cerca del 25% de la población con más de 3 meses en situación de desempleo.

Esquema de subsidios a las cotizaciones de seguridad social y exoneración de parafiscales por 5 años para poblaciones vulnerables

Con el fin de acelerar el proceso de reactivación de la economía y promover la formalización laboral, se ha diseñado, con alcance transitorio, un esquema de subsidios a las cotizaciones en seguridad social en pensiones y salud, enfocado en la población de entre 18 y 28 años que acceda a su primer empleo formal. Al respecto se resalta que, además de ser uno de los grupos demográficos más afectados por la pandemia en términos de empleo, en los jóvenes, la falta de experiencia es un obstáculo para acceder a un empleo formal, por lo que optan por realizar actividades en la informalidad. Esto, con el paso del tiempo, los distancia de la formalidad en la medida que no logran acreditar experiencia suficiente para lograr insertarse en el mercado laboral formal.

Adicionalmente se propone que otros grupos vulnerables, sobre los que hoy recaen beneficios tributarios especiales, se puedan acoger al esquema. En este segundo grupo se encuentran los adultos mayores que no sean beneficiarios de la pensión de vejez, familiar o sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido, siempre que no hayan recibido una devolución de saldos o indemnización sustitutiva del Sistema General de Pensiones, los trabajadores en situación de discapacidad no inferior al 25%, y las mujeres mayores de 40 años que durante los últimos 12 meses no hayan contado con un trabajo formal. De esta manera, se propone sustituir un tratamiento tributario especial por un subsidio a su contratación. El segundo mecanismo tiene varias ventajas frente al primero: como se ha mencionado anteriormente, varios estudios independientes han evaluado esquemas como el que se propone y concluyen que son efectivos en aumentar el empleo formal; además a diferencia del tratamiento tributario especial, el costo del subsidio se contabiliza transparentemente, facilitando el contraste del beneficio de la política con su costo.

Específicamente, la presente iniciativa plantea que, por un periodo de hasta 5 años contados desde la expedición de la ley, para empleadores que amplíen su planta de personal con jóvenes

entre 18 y 28 años, y desde que quede derogado el beneficio tributario que los protegía, para los demás grupos, estarán exentos del pago de cargas no salariales, que aumentan el costo de la contratación, pero que no se traducen en un mayor salario para el empleado. En el caso de las mujeres mayores de 40 años este beneficio se otorga por un periodo de dos años, en línea con la vigencia del tratamiento tributario especial en la normatividad vigente. Durante los mismos periodos, los empleadores no estarán obligados a afiliar a los trabajadores beneficiados por el esquema a Cajas de Compensación Familiar. Como se argumenta en la sección anterior, esta medida aumenta las posibilidades de conseguir un empleo formal, beneficiando a la población objetivo.

En concreto, las condiciones de elegibilidad son i) que los nuevos empleados correspondan a las poblaciones beneficiarias, ii) que los empleadores amplíen su planta de personal con respecto a la que tuviera en promedio durante el año anterior y iii) que los empleados sobre los que recaerá el beneficio devenguen hasta 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Los empleadores que contraten nuevos empleados que cumplan las características descritas con anterioridad, no estarán obligados a realizar los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ni a las Cajas de Compensación Familiar (CCF). Así mismo, estarán exentos de realizar los aportes a seguridad social, equivalentes al 8,5% del ingreso base de cotización, correspondiente a salud, y al 12% del Ingreso Base de Cotización (IBC), correspondiente al aporte a pensiones. En lo relacionado con los aportes a seguridad social, el Gobierno nacional compensará a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, por cuenta de los aportes a salud, y girará los recursos a la administradora de pensiones correspondiente a través de los operadores de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA.

Adicionalmente, se propone incluir en el esquema para fomento del empleo a los aprendices del SENA, que sean contratados en adición al número mínimo que debe ser contratado por disposición legal. En este caso, los empleadores solamente estarán obligados a efectuar, por los aprendices, la cotización al Sistema de Riesgos Laborales y estarán exentos de realizar el pago de los aportes correspondientes al sistema de salud, conforme a la Ley 789 de 2002. En este evento, el porcentaje de la cotización a salud del empleador estará a cargo del Gobierno nacional.

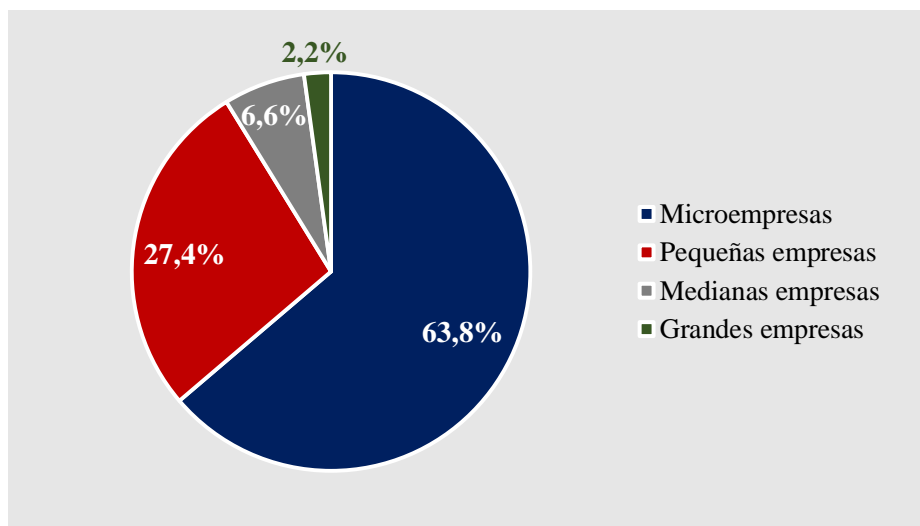
En suma, con este esquema se espera impulsar el empleo en el próximo lustro, en atención a superar los efectos que la emergencia económica y sanitaria tuvo sobre el empleo y corregir las brechas que se presentaban antes de ella. En particular, se espera aumentar la formalización y contratación de personas jóvenes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, mujeres mayores de 40 años y aprendices del SENA.

Ampliación del Programa de Apoyo al Empleo Formal

La pandemia del COVID-19 generó un deterioro en el mercado laboral colombiano sin precedente alguno. Con corte a enero de 2021 la Tasa de Desempleo se ubicó en 17,3% a nivel nacional, 4,3pp más alto frente al nivel registrado en el mismo mes de 2020 (13%). En las 13 ciudades y áreas metropolitanas esta tasa fue 19,5%, 6,6pp más a la tasa registrada en el mismo periodo del año pasado (12,9%). Por otro lado, la Tasa de Ocupación también se ubicó en 49,8% a nivel nacional en enero de 2021, 4,6pp por debajo del nivel que presentó en el mismo mes de 2020 (54,4%).

Además, las medidas de aislamiento y confinamiento implementadas por el Gobierno nacional supusieron grandes retos para que las empresas del país logran mantener su operación comercial y productiva, lo que les generó importantes presiones de liquidez. En este marco, durante los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y considerando que las relaciones laborales toman tiempo en construirse, y, de romperse, la recuperación económica posterior a la crisis se tornaría más lenta y difícil, el Gobierno nacional adoptó medidas orientadas a mantener las relaciones laborales para proteger el empleo formal. Dentro de estas medidas se destaca la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF⁴¹, el cual entre mayo de 2020 y enero de 2021 ha otorgado más de \$5,8 billones de pesos que han beneficiado a 3,9 millones de empleados a nivel nacional. Es importante destacar que los empleadores que más se han beneficiado del subsidio estatal han sido las micro y pequeñas empresas, con una participación del 63,8% y 27,4% respectivamente (Ver Gráfico 18).

Gráfico 18. Empleadores beneficiarios PAEF mayo 2020-enero 2021



Fuente: UGPP. Boletín consolidado de resultados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF.

Los sectores que más se han beneficiado desde que se lanzó el Programa en mayo de 2020 hasta enero de 2021 son comercio al por mayor y al por menor y las industrias manufactureras, seguidos de sectores como la construcción, alojamiento y servicios de comida, y el sector de transporte y almacenamiento. Esto es coherente con los resultados de actividad económica del DANE, en donde se refleja que, en general, estos fueron los sectores más afectados por la coyuntura.

En aras de seguir contribuyendo a la recuperación del empleo formal, y teniendo en cuenta que este último no ha recuperado los niveles previos al inicio de la pandemia, el presente proyecto de ley contempla la extensión del PAEF hasta junio de 2021. Además del impulso que esta disposición pretende generar sobre el mercado laboral, esta medida alivia temporalmente las presiones de liquidez de las empresas, en un contexto en que la actividad productiva sigue recuperándose.

⁴¹ Creado mediante el Decreto Legislativo 639 de 2020. Modificado y ampliado por la Ley 2060 de 2020.

Ahora bien, con el fin de proteger los recursos públicos y garantizar que el esfuerzo fiscal que implica la ampliación del programa esté dirigido a aquellas empresas formales que más lo necesitan al verse gravemente afectadas a causa de la pandemia COVID-19, se incluye un requisito adicional para acceder al programa.

Así, se establece que los potenciales beneficiarios constituidos hasta el 31 de diciembre de 2019 deberán acreditar no haber obtenido un incremento del 10% o más en el promedio de los ingresos generados en 2020 con respecto al promedio de ingresos generados en 2019; o tratándose de los potenciales beneficiarios constituidos a partir del 1 de enero de 2020 y hasta el 6 de mayo de 2020 deberán acreditar que el ingreso promedio mensual entre abril y diciembre de 2020 no haya incrementado en 10% o más respecto al ingreso promedio entre enero y marzo de 2020.

Esta inclusión responde a que algunos sectores económicos por las características propias de los bienes y servicios que ofertan tuvieron una mayor demanda durante el periodo de confinamiento, haciendo que sus ingresos crecieran de manera importante frente a la tendencia normal de su operación. Sin embargo, al haberse flexibilizado las medidas de confinamiento e iniciar un periodo de reactivación gradual, en particular a partir de finales de primer trimestre de 2021, estas empresas pueden registrar disminuciones en sus ingresos frente a los generados en el año 2020, pero esta disminución no corresponde a una afectación a causa la pandemia del COVID-19, sino por el contrario a la generación de ingresos excepcionales durante el periodo de confinamiento, desvirtuando la naturaleza del apoyo estatal, el cual desde su creación tuvo como objetivo mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID- 19.

Por otra parte, considerando la nueva temporalidad del programa se actualiza el requisito referente a la fecha de la realización o renovación del registro mercantil de forma tal que pase a ser en el año 2020 y no en el año 2019 como lo establece actualmente el programa, lo cual actualiza las condiciones y permitirá reducir el riesgo que empresas que ya no existen accedan al programa.

Subsidio a la matrícula para los estudiantes de instituciones de educación superior públicas y fortalecimiento del programa Generación E como política de Estado.

La educación ha demostrado ser un arma infalible para promover la movilidad social, reducir la desigualdad y combatir la pobreza. Por un lado, la educación contribuye a la generación de mayores ingresos. Por otro, fortalece las capacidades de la población menos favorecida, dotándola de habilidades y conocimientos que orientan mejor sus decisiones, para alcanzar un disfrute sostenido de la vida. Esto último se da en la medida que las oportunidades sociales, en forma de servicios educativos, facilitan la participación económica de los individuos en la sociedad (Sen, 2000). Desde una perspectiva comunitaria, la educación superior contribuye a la democracia, al respeto de los derechos humanos y al bienestar general (McMahon, 2018).

Colombia ha logrado avances significativos en términos de cobertura de educación básica y media, aunque en educación terciaria persiste una brecha significativa. Los sistemas de educación terciaria son cada vez más importantes para reducir la desigualdad y la pobreza. El rápido progreso tecnológico y la expansión de las cadenas de valor mundial han incrementado la demanda de trabajadores calificados, ofreciendo oportunidades de crecimiento económico

inclusivo a países con una infraestructura de educación terciaria robusta que cubra a la población menos favorecida (Salmi, 2017).

La literatura empírica da cuenta de las bondades de ampliar la cobertura de la educación superior. (Echevarria, 2009) encuentra que existe una relación causal en la que aumentos en la cobertura de educación elevan el crecimiento del PIB per cápita, produciendo efectos más significativos en economías emergentes. El autor también encuentra que, para estos últimos, los efectos de la educación superior sobre el desarrollo económico son 1,6 veces mayores a los efectos asociados con una mayor cobertura en el nivel de educación básica y secundaria.

En esa misma línea, (Bouhajed, Mefteh, & Ammar, 2018) y (Aneejuk & Yamaka, 2021) identificaron que aumentos en el gasto público orientados a ampliar la cobertura de educación terciaria presenta efectos sustanciales en el PIB per cápita. Asumiendo que la distribución del ingreso de un país se mantiene invariante, el incremento del ingreso promedio de la economía asociado al esfuerzo fiscal para expandir la cobertura de educación terciaria contribuye a disminuir la pobreza.

Los beneficios de la mayor cobertura de educación superior no han sido ajenos a la evidencia colombiana. (Lemus, Casas, & Gil, 2016) señala que por cada 1% de mayor cobertura del sistema de educación terciaria de Colombia, el crecimiento económico departamental del país es en promedio 0,78% más alto.

En reconocimiento de estos elementos, el presente proyecto de ley contempla disposiciones para incrementar el acceso a la educación superior, vía la ampliación del subsidio de la matrícula para estudiantes de centros educativos públicos, matriculados en programas de educación técnica profesional, tecnológica y universitaria y la integración del programa *Generación E* a las políticas de Estado para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables del país.

Diagnóstico del sistema de educación superior del país

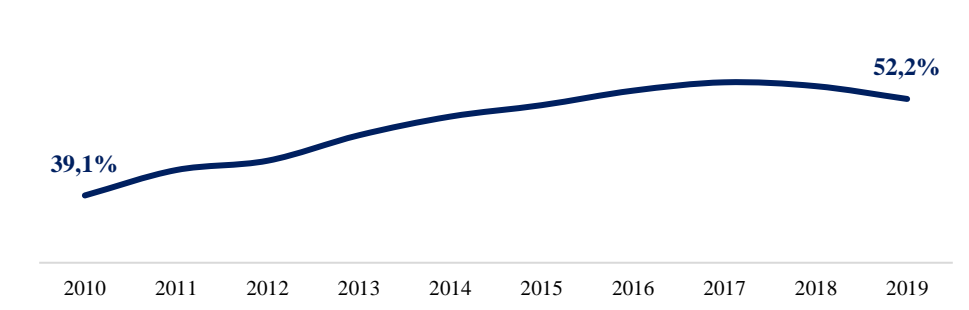
En 2019 se registraron 2,4 millones de estudiantes matriculados en programas de educación superior, de los cuales el 49,2% se encontraban inscritos en alguna institución oficial⁴². Lo anterior significa que la tasa de cobertura de la educación superior es 52,2%, 13,1pp superiores a la cifra observada a inicios de la década (39,1%). Lo anterior refleja un avance, aunque deja de presente que hay un amplio espacio para seguir incrementando la cobertura, máxime si las cifras son analizadas desde una óptica internacional (Gráfico 19 y Gráfico 20).

De acuerdo con (Sanchez & Márquez, 2013) uno de los retos más significativos de la educación terciaria en Colombia está asociado a las altas tasas de deserción. Según el autor, lo anterior se explica en buena medida por el alto costo de oportunidad que implica financiar un programa de educación superior, y por tanto renunciar a la posibilidad de trabajar un mayor porcentaje del tiempo. En línea con lo anterior, (Herrera, 2013) enfatiza que la probabilidad de que un estudiante de educación superior se gradúe en el tiempo adecuado aumenta en la medida que los ingresos del hogar son mayores o si el estudiante cuenta con alternativas favorables para financiar su programa. Sobre este punto es importante resaltar que países como Francia, Chile y otros

⁴² De acuerdo con información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, del Ministerio de Educación Nacional.

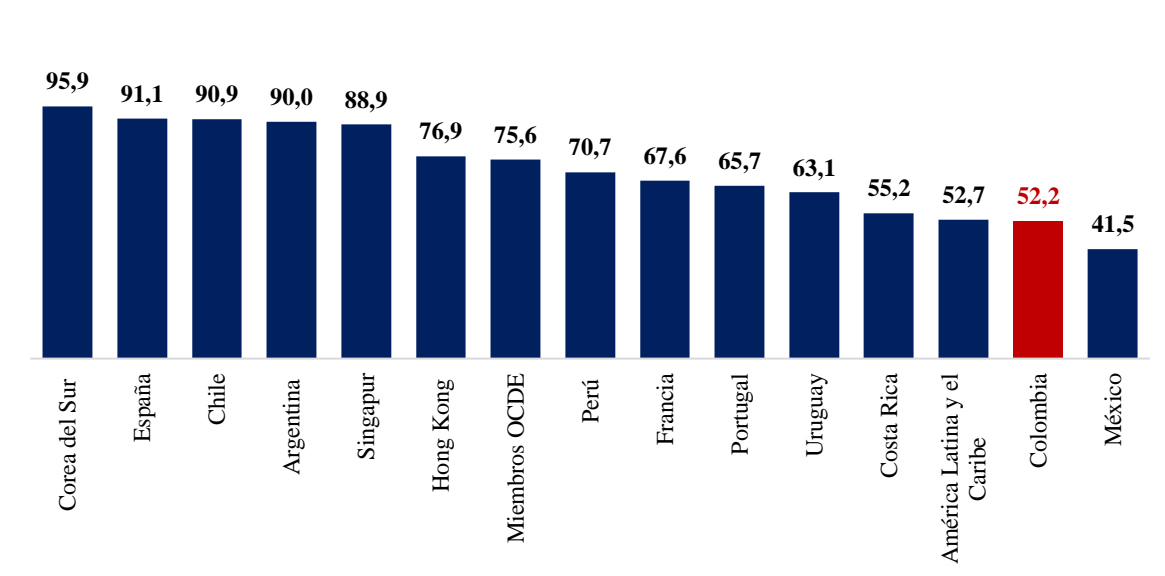
miembros de la OCDE cuentan con sistemas de educación superior gratuitos o donde el pago por la matrícula es muy bajo.

Gráfico 19. Tasa de cobertura de la educación superior en Colombia 2010 -2019



Fuente: Ministerio de Educación Nacional, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES.

Gráfico 20. Tasa bruta de matrícula en educación superior



Nota: La tasa bruta de matrícula para Colombia corresponde a la reportada por el Ministerio de Educación Nacional en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior en 2019. Para Argentina, Uruguay y Perú la información corresponde al año 2017, para el resto de países la información corresponde al año 2018. Fuente: Banco Mundial

Pese a los continuos avances del país en materia de cobertura en educación terciaria, la crisis económica y sanitaria derivada por el COVID-19 supuso nuevos retos para el sistema de educación superior, en particular en los temas de matrícula, deserción estudiantil y ausencia intersemestral. Lo anterior, fuertemente ligado a una reducción considerable en los ingresos de los hogares. Bajo este panorama, el Gobierno nacional empezó a subsidiar la matrícula de las Instituciones de Educación Superior Públicas a partir de la creación del Fondo Solidario de la Educación. A esto se sumaron los programas de acceso a la educación superior desplegados por el Gobierno, como *Generación E*, y los aportes de los gobiernos territoriales al sistema de educación superior. En efecto, cifras con corte a noviembre de 2020 reflejan que con estas iniciativas 661 mil estudiantes se vieron beneficiados, lo que evitó aumentos mayores en la

deserción. Con estas medidas y de acuerdo con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), los efectos que se percibieron en 2020 por motivo del COVID-19 sobre el sistema de educación superior fueron menores a lo esperado.

Por otra parte, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en su informe de mercado laboral de enero de 2021 comunicó que del total de la población desocupada, uno de los segmentos de población menos afectados por el impacto en el mercado laboral por el COVID-19, fueron las personas con educación universitaria y de posgrado (Cuadro 11). Esto último es consistente con la literatura económica, en la medida que las personas con un alto nivel educativo tienden a tener tasas de empleo más elevadas y mayores ingresos relativos (OCDE, 2020).

Cuadro 11. Población desocupada según nivel educativo - Enero (2021)

	Variación porcentual (%)	Contribución en pp
Población desocupada	29,6	
Educación media	37,6	16,3
Educación básica primaria y secundaria	32,2	7,2
Educación técnica profesional y tecnológica	16,7	2,4
Educación universitaria y posgrado	17,9	2,3
Ninguno	19,7	1,4

Fuente: DANE – GEIH

Nota: Los datos presentados no incluyen la población que no informa o no es posible determinar su nivel educativo

En particular, la propuesta contenida en este proyecto de ley considerará, en primer lugar, asignar anualmente mayores recursos destinados para el aporte al pago del valor de la matrícula para los estudiantes de menores ingresos de instituciones de educación superior públicas, matriculados a programas de educación técnica profesional, tecnológica y universitaria. Ahora, es importante recalcar que en la medida que la asignación de los recursos destinados a tal fin sea eficiente, y por tanto se priorice el acceso a la educación superior a la población de menores ingresos, se promoverá el acceso a la educación superior pública a menor costo para los segmentos de la población más necesitados, se desincentivará la deserción y se promoverá el tránsito inmediato a instituciones de educación superior a nivel nacional. En segundo lugar, se propone integrar el programa *Generación E* a las políticas del Estado para atender las necesidades de los jóvenes de los hogares más vulnerables. En este sentido, estas proposiciones lograrían una mayor inversión social en educación superior, la cual puede contribuir al crecimiento económico en el largo plazo, mejorando las condiciones del mercado laboral e impactando positivamente el proceso de superación de la pobreza y desigualdad del país.

Fomento a la cultura

Se incluye una disposición que garantiza fuentes sostenibles y estables para el fomento de la cultura. Específicamente, se propone que los recursos que se le asignen al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico en el Presupuesto General de la Nación no puedan ser inferiores al valor, ajustado por inflación, recaudado por la Cuota para el Desarrollo Cinematográfico en el año 2019. Esto asegura una fuente de recursos más estable para el fondo mencionado, ya que desliga la fuente de ingresos de los ciclos de la boletería, que afectan el recaudo que se da por vía de la cuota. Además, permite eliminar la cuota, que genera un sobre costo en la boleta: por lo que al eliminarla se evita el doble impacto que tendría la contribución parafiscal por la cuota y el IVA en las boletas de cine (ver 2.3.1).

Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo

De acuerdo con la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional, los sistemas de transporte deben ser vistos desde una perspectiva ampliada, en la cual se integran como parte de una cultura incluyente y accesible en la que la calidad de la movilidad incide de forma directa en el nivel de vida de los ciudadanos. En este sentido, el transporte se consolida como un medio para la prestación de servicios sociales como la educación y la salud y garantiza el acceso a derechos fundamentales como el trabajo, por lo que se considera como una de las mejores apuestas para lograr un país próspero, competitivo e incluyente.

En este sentido, la prestación del servicio de transporte resulta esencial para el acceso a servicios básicos y fundamentales como la atención médica, así como para la movilidad de la población más vulnerable que tiene menores posibilidades o recursos para trabajar de forma no presencial.

Ahora bien, los sistemas de transporte operan con ingresos reducidos que dependen en su mayoría de la demanda de los usuarios y del apoyo de las entidades territoriales y el Gobierno nacional. La pandemia ocasionada por el Covid -19 implicó una restricción del nivel de ocupación de la oferta de los servicios de transporte dado el aislamiento obligatorio, por lo que la demanda cayó en promedio un 85% y los ingresos por venta de pasajes se redujeron en un 55%.

Lo anterior, impactó las principales fuentes de financiación de los entes gestores de los sistemas, generando déficit operacional en los sistemas de las principales ciudades del país, lo cual pone en riesgo la prestación del servicio, que en el contexto de la pandemia, es esencial para la reactivación económica y para el acceso a diversos servicios.

Así, como resultado de la afectación financiera de los entes gestores derivada de las restricciones implementadas durante la emergencia sanitaria, se requiere contar con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios, que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos a cofinanciar los déficits operacionales de los referidos sistemas. Lo anterior, para contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social, en el marco de la coyuntura que actualmente experimenta el país.

Por ello, y para contrarrestar un porcentaje del referido déficit se propone hacer uso de los mecanismos de apoyo del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME, como vehículo que puede ser empleado para cofinanciar hasta el 50% de los déficits operacionales de los sistemas de transporte masivo, con el fin de asegurar la continuidad en la prestación del servicio de transporte y respaldar el restablecimiento de la situación financiera de los sistemas integrados de transporte masivo que se han visto afectados por la emergencia.

Es importante tener en cuenta que las actuales condiciones financieras internacionales y la imposibilidad para pronosticar con algún grado de certeza su comportamiento en el corto y mediano plazo, reduce la capacidad de los sistemas integrados de transporte masivo para hacer frente al déficit operacional, puesto que actualmente no resulta financieramente viable, ni fiscalmente responsable acudir a mercados de deuda.

El otorgamiento de los recursos provenientes del FOME para mitigar el déficit operacional de los sistemas integrados de transporte, será de gran ayuda para focalizar el gasto público y consolidar una infraestructura de equidad en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas, puesto que facilitará el desplazamiento de la población vulnerable para el desarrollo de actividades productivas que impulsaran el desarrollo de varios sectores de la economía, además de permitirles generar el ingreso necesario para cubrir las necesidades básicas y mantener niveles adecuados de calidad de vida.

2.2.4. Implementación de políticas de austeridad en el funcionamiento del Estado, para incrementar el espacio fiscal y financiar el gasto social

Dentro de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley se incluyen una serie de medidas encaminadas a racionalizar los gastos de funcionamiento del Estado. La implementación de estas iniciativas contribuirá a hacer más austera la parte del gasto público diferente al gasto social, con lo cual se incrementa la disponibilidad de recursos para financiar este último. Así, esta iniciativa contribuye al fortalecimiento de la infraestructura de equidad, al redistribuir recursos que ya hacen parte del gasto del Gobierno hacia fines de mayor impacto social y económico, volviéndolo más eficiente.

En este proyecto de ley se incluyen dos iniciativas en este sentido: (i) introducir limitaciones al crecimiento de los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, y (ii) el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de los organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.

Limitaciones al crecimiento de los gastos de personal y de adquisición de bienes y servicios

Dentro de este proyecto de ley, la inclusión de disposiciones encaminadas a reducir el crecimiento de los gastos de funcionamiento es parte de la estrategia propuesta para fortalecer la infraestructura de equidad y aumentar la progresividad de la política fiscal. En particular, se propone establecer un límite máximo al crecimiento de los gastos de personal y de la adquisición de bienes y servicios para las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, durante las vigencias fiscales de 2022 a 2026. Estos gastos, con excepción de los relacionados con los ascensos, los incrementos en el pie de fuerza y las demás modificaciones en la planta de personal de la Fuerza Pública, estarán limitados en todos los casos a crecer como máximo con la tasa de inflación anual proyectada para cada año en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta forma, se controlará el crecimiento de estos gastos, relacionados con las funciones operativas del Estado, y aumentará el espacio fiscal para financiar el gasto social. Con esta disposición, se espera lograr un ahorro progresivo, frente al escenario que se materializaría en caso de que no estén vigentes estas disposiciones. Este ahorro ascendería a \$1,3 billones de pesos a precios corrientes para 2026, equivalentes a 0,1% del PIB.

Por otra parte, también se excluyen de la aplicación de este límite aquellos eventos en los que las entidades disminuyan sus contratos de prestación de servicios ampliando su planta de personal en el mismo valor que implique esta reducción y la modificación de la planta de personal.

Otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la supresión de entidades.

Este proyecto de ley contempla el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir, en un término no mayor a 6 meses, normas con fuerza material de ley para: i) suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional; ii) disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas; iii) realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas, reestructuradas, modificadas o disueltas; iv) determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional; y iv) la modificación de la planta de personal de las entidades referidas.

Lo anterior, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 superior, en virtud del cual el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley. Es decir, respecto de asuntos y materias determinadas, y en el marco de especiales condiciones, de manera que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa.

Conforme con lo dispuesto en el referido numeral 10 del artículo 150 superior, estas condiciones se pueden resumir así:

Limitaciones temáticas. El Gobierno está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal.

Límite temporal. La “delegación” de la facultad legislativa no puede ser superior a seis (6) meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de seis (6) meses.

Límites materiales. Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente “*cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen*”, de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante.

Límites procedimentales. La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.

Así las cosas, este otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, que se hace para modificar la estructura de los organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva, obedece a la necesidad y conveniencia pública de adoptar cambios inmediatos e inminentes en materia de austeridad y optimización en el uso de los recursos públicos con miras a incrementar la disponibilidad de recursos para financiar el gasto social. Además, si se adelanta el trámite de una ley ordinaria que los establezca, implicaría abordar un mecanismo que no podría responder de forma oportuna y adecuada a la celeridad ni a la profundidad técnica que requieren, por la misma dinámica que la ley y los procedimientos demandan.

Lo anterior, en línea con los propósitos de la presente iniciativa legislativa, cuyo objeto, como se ha reiterado varias veces, es optimizar la política fiscal para consolidar una infraestructura de equidad en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas para fortalecer la política de lucha contra la pobreza. Ello supone, por tanto, revisar las presiones fiscales derivadas de costos de funcionamiento de los organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, y con ello generar eficiencias en el uso de los recursos públicos.

En efecto, en un contexto de incertidumbre macroeconómica generada por el COVID-19 y de aumento significativo en el endeudamiento público, la austeridad del gasto, a través de la optimización los gastos de funcionamiento del Estado, en combinación con otras medidas, contribuyen a la modernización integral de las finanzas públicas y a la priorización y focalización de los gastos, concentrando los esfuerzos en el gasto social.

Actualmente, los gastos de funcionamiento (sin incluir las transferencias) tienen potencial para la optimización del gasto en el rubro destinado a la adquisición de bienes y servicios. Lo anterior, teniendo en cuenta que los niveles de adquisición de bienes y servicios se ubican aproximadamente en 1,0pp del PIB por encima del gasto realizado en dicho rubro en economías emergentes y el promedio de la OCDE, y aproximadamente 1,5pp del PIB por encima del promedio de América Latina⁴³.

Así, la austeridad del gasto puede lograrse mediante la supresión, fusión, escisión, reestructuración, modificación y/o disolución de organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, así como de la modificación de su adscripción o vinculación, toda vez que se pueden lograr eficiencias al momento de modificar las entidades existentes.

En este orden de ideas, es necesario tomar medidas urgentes para disminuir el gasto y focalizarlo de manera eficiente, para lo cual se hace indispensable otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin preciso de suprimir, fusionar, escindir, reestructurar, modificar y disolver organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional, toda vez que la reorganización o reestructuración de dichas entidades es apropiada para racionalizar significativamente los rubros destinados al pago de los servicios proporcionados por los servidores públicos.

Es importante señalar que el proceso de transformación que ha sufrido el país en los últimos años requiere un importante esfuerzo para adecuar las instituciones existentes, en especial, para reestructurar órganos creados para realizar funciones que están siendo asumidas o asignadas a

⁴³ Plan Nacional de Desarrollo, pág. 277.

otros niveles de gobierno, eliminar la duplicidad de funciones y ajustar plantas de personal que no corresponden con los avances tecnológicos y administrativos producidos en los últimos años. En este sentido, la reestructuración y ajuste del marco institucional requiere una respuesta del legislador que permita que el Estado desarrolle sus funciones, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y economía de que tratan las normas vigentes.

Es entonces en esa dirección que apunta la solicitud de conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias, por el término de seis meses, para realizar los ajustes institucionales que permitan racionalizar el gasto para disminuir la presión fiscal.

En suma, en el contexto de una intensa presión fiscal derivada de la incertidumbre generada por el Covid-19 y los altos niveles de endeudamiento, es necesario otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la ley, pueda realizar los ajustes institucionales que permitan racionalizar el gasto público, mediante la supresión, fusión, escisión, reestructuración, modificación y disolución de organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional, con miras a optimizar sus políticas de gasto y focalizarlo en sectores y poblaciones que más lo necesiten.

2.3. Redistribución de cargas tributarias, ajustes al sistema tributario

Política tributaria como herramienta para la equidad

La política tributaria es una herramienta que además de recaudar los recursos necesarios para atender el gasto público y los compromisos financieros del Gobierno, permite reasignar la distribución del ingreso, lo cual le da un rol muy importante en la consecución de la equidad.

Sin embargo, la estructura del sistema tributario actual requiere de ajustes para lograr una distribución más justa de las cargas tributarias con el fin de fortalecer su poder redistributivo y garantizar un esquema normativo sencillo que facilite el recaudo tributario y reduzca la evasión. Asimismo, requiere ser ajustada con el fin de garantizar la consecución de recursos suficientes para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, las cuales fueron ampliamente afectadas por la pandemia del COVID-19 y por la creciente demanda social por recursos necesarios para reducir la pobreza, fortalecer la educación superior y reactivar el mercado laboral.

Con el fin de lograr una distribución adecuada de las cargas tributarias, se debe fortalecer los dos ejes de equidad bajo los que se fundamenta el sistema. En primer lugar, se debe reforzar la equidad vertical con el fin de obtener una mayor contribución de los agentes económicos con mayor poder adquisitivo. En segundo lugar, se requiere fortalecer la equidad horizontal para que los agentes con niveles similares de capacidad contributiva asuman una carga impositiva equivalente.

Para fortalecer estos dos ejes de equidad, el sistema debe ser rediseñado con el fin de eliminar el alto número de exenciones, descuentos y otros beneficios tributarios que lo caracterizan. En términos de equidad vertical, estos beneficios reducen la base sobre la que se cobra el impuesto, por lo que los agentes no contribuyen proporcionalmente a su capacidad y desgasta la eficiencia

de los gravámenes en términos de recaudo. Además, muchos de estos beneficios son regresivos, en la medida que favorecen más a los contribuyentes de mayores ingresos.

En relación a la equidad horizontal, muchos de los beneficios tributarios no aplican a todos los contribuyentes por igual, por lo que agentes con la misma capacidad de pago contribuyen en proporciones diferentes. Según la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) el uso excesivo estructural de gastos y beneficios tributarios *“ha generado un costo significativo para el pueblo colombiano: socavando la recaudación de ingresos tributarios, incrementando las desigualdades horizontales y verticales y reduciendo la eficiencia.”* (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

Con el objetivo de alcanzar las metas fiscales, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas con los niveles adecuados de endeudamiento (los cuales se agudizaron como consecuencia del COVID-19) y atender las necesidades de gasto social que se generarán a partir de las propuestas en materia de transferencias monetarias, es preciso contar con fuentes permanentes de recursos fiscales, lo cual se puede lograr a través de una optimización de la estructura del sistema tributario vigente.

En efecto, con la mejora a la estructura impositiva que se propone, se espera aumentar el recaudo y corregir sus problemas de diseño, haciéndola más simple, progresiva, eficiente y equitativa. Como se menciona en el capítulo 2 de esta exposición de motivos, una estructura tributaria con estas características es necesaria para alcanzar altas tasas de crecimiento económico sostenido.

A continuación, se realiza un análisis de las deficiencias más relevantes de los principales gravámenes que conforman el sistema tributario colombiano y que dan lugar a las modificaciones que se plantean en este proyecto de ley para mejorar la equidad del sistema y, así, fortalecer la infraestructura de equidad.

2.3.1. Impuesto sobre las ventas – IVA

Baja eficiencia en términos de recaudo

El impuesto sobre las ventas – IVA es un tipo de impuesto al consumo, de carácter indirecto, que se establece sobre una base amplia de bienes y servicios y cubre sus diferentes etapas de transformación. Para ello, se gravan todas las fases de la cadena de producción y, posteriormente, se permite descontar el impuesto facturado en todas las compras de insumos intermedios. Así, se busca que el impuesto grave únicamente el valor agregado y no distorsione las cadenas de valor. La literatura económica ha señalado varias ventajas del IVA frente a otros impuestos directos e indirectos. A saber, su potencial de recaudo, la ausencia de distorsión frente a las decisiones de consumo-ahorro-inversión, el tratamiento exento que le da al valor agregado de los bienes exportados y el hecho de que no genera efectos tributarios en cascada sobre los bienes finales a través de sus insumos intermedios, en contraposición con otros impuestos como el del consumo (Minh Le, 2003).

El IVA es recaudado por medio de un proceso escalonado sobre el valor agregado, permitiendo, a cada sujeto de la cadena de valor, participar en el proceso de control y recaudación del

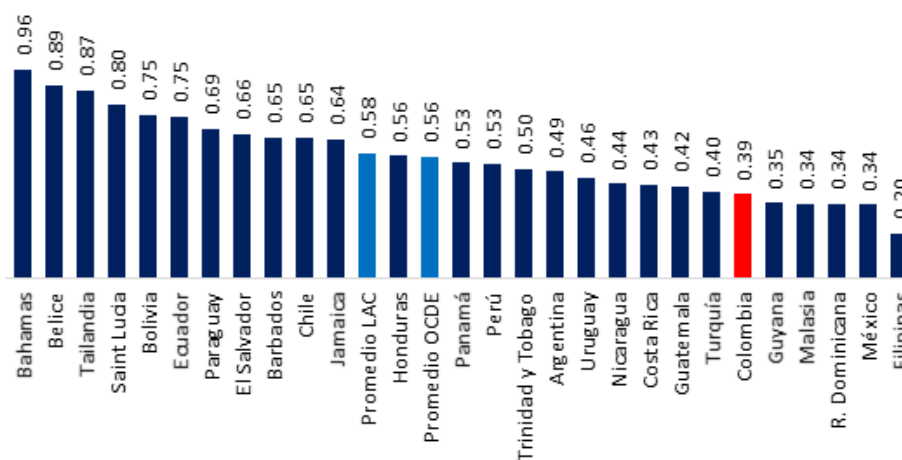
impuesto, gravando solamente la proporción del impuesto correspondiente a su margen. Lo anterior permite mejoras en su cumplimiento y administración por el hecho de que cada sujeto responsable participa en el proceso de control y recaudación del impuesto.

No obstante, el diseño del IVA en Colombia no está totalmente alineado con estas características. La estructura actual es compleja y su diseño se ha caracterizado por una base gravable limitada debido a la existencia de múltiples exclusiones, exenciones⁴⁴ y tarifas reducidas. Esta estructura se traduce en una baja eficiencia de recaudo⁴⁵, entendida como la diferencia entre el recaudo observado y el recaudo que se obtendría si se gravara la totalidad de los bienes y servicios de consumo con la tarifa general y no hubiese evasión. La baja eficiencia se refleja en que el país recolecta menos del 40% del recaudo potencial.

Lo anterior se debe, principalmente, a los múltiples tratamientos favorables y, en segunda medida, a la evasión. En términos comparativos, la eficiencia de recaudo en Colombia (39%) es menor al promedio de América Latina y el Caribe (58%), al promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (56%) y a la de otros países emergentes como Nicaragua, Costa Rica y Guatemala (Gráfico 21).

Esto ha conllevado a un bajo aprovechamiento del tributo, a pesar de que la tarifa general de 19% no es particularmente baja si se compara con países pares y promedio de la OCDE (Gráfico 22). Países similares recaudan mucho más por concepto de IVA como porcentaje del PIB. En este sentido, el recaudo de este impuesto, como proporción de la economía, es inferior al observado en la región y en los países miembros de la OCDE (Gráfico 23). En 2018, la DIAN recaudó 5,7% del PIB por este concepto, mientras países como Chile, Brasil y Perú recaudaron 8,5%, 7,0% y 6,6%, respectivamente.

Gráfico 21: Eficiencia del recaudo de IVA

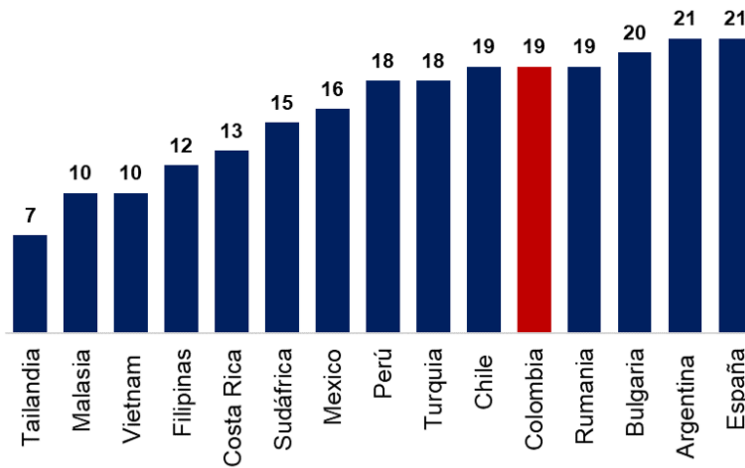


Fuente: OCDE estadísticas de recaudo (2020)

⁴⁴ Bienes y servicios gravados con tarifa del 0%, y con derecho a la devolución de saldos a favor.

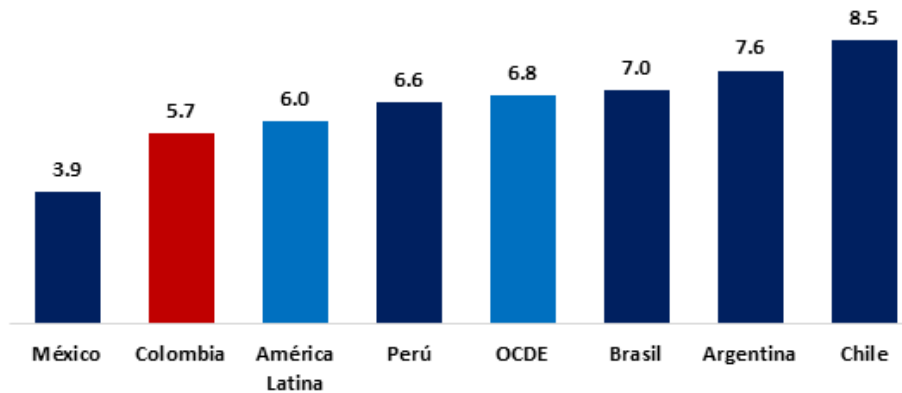
⁴⁵ Corresponde a la proporción efectiva de recaudo por concepto de IVA, respecto al potencial de recaudo de IVA en el caso de que el total del gasto en consumo final fuese gravado y no existiera evasión. Véase OCDE. VAT Revenue Ratio (VRR). Disponible en <https://bit.ly/3ogP3KB>.

Gráfico 22: Tarifa general de IVA



Fuente: Estadísticas OCDE

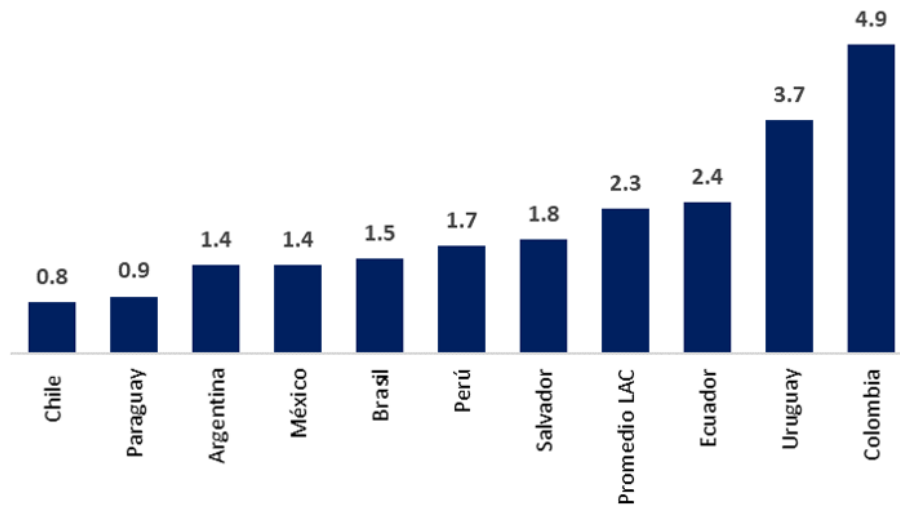
Gráfico 23: Recaudo tributario de IVA, 2018 (% del PIB)



Fuente: Estadísticas OCDE.

De acuerdo con las estimaciones realizadas por la Comisión de Beneficios Tributarios (2021), los tratamientos preferenciales implicaron un gasto tributario para la Nación de 4,9% del PIB en 2019, lo que es superior en 0,7 puntos porcentuales (pp) a todo el recaudo de IVA interno obtenido en ese año (4,2% del PIB). Dicho de otra manera, por cuenta de estos tratamientos, la Nación dejó de recibir ingresos por 52 billones de pesos. Las exclusiones de bienes y servicios del IVA corresponden al 74% del total del gasto tributario por IVA, mientras que los bienes y servicios exentos representan el 20% (Gráfico 24). Es importante resaltar que, el gasto tributario asociado al IVA, ha presentado una tendencia creciente. De igual forma, de acuerdo con la (CIAT, 2019), el gasto tributario en IVA del país es el más elevado de América Latina.

Gráfico 24: Gasto tributario en los impuestos al consumo (% del PIB)



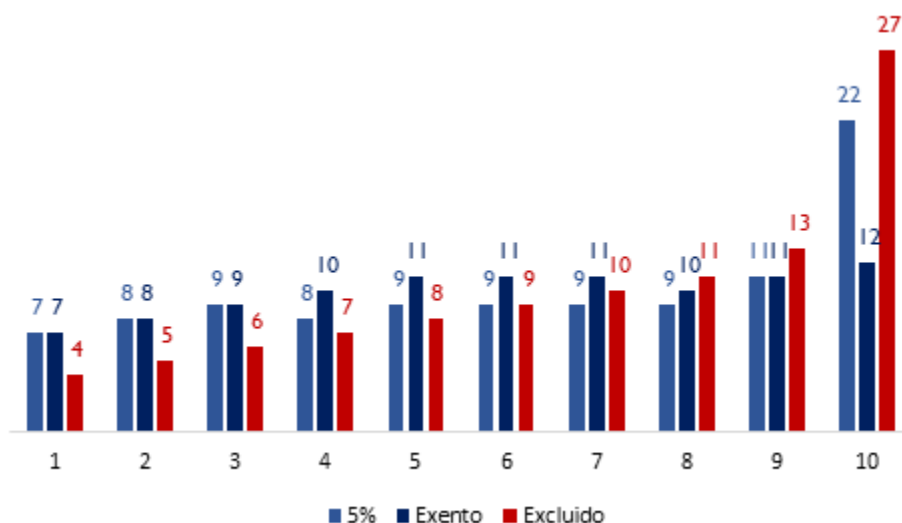
Fuente: CIAT (2019) Tax expenditure. *Los datos corresponden al último año reportado en la CIAT, 2016 (Brasil, Paraguay, Uruguay,), 2017 (Argentina, Perú, Ecuador), 2018 (Chile, México). Colombia corresponde al año 2019 de acuerdo con la Comisión de Beneficios Tributarios 2021.

Ausencia de progresividad

La política tributaria ha buscado mitigar el efecto regresivo del IVA incorporando tratamientos preferenciales para ciertos bienes y servicios. Sin embargo, son los hogares con mayores ingresos los que más se benefician de estas medidas, ya que destinan un monto mayor de recursos al consumo de estos bienes. Sumado a lo anterior, no existe evidencia que permita concluir que estos tratamientos preferenciales se traducen en un alivio del precio final para los consumidores, particularmente los de menores ingresos (Abramovsky, Phillips, & Warwick, 2017). Esto ha llevado a que actualmente el IVA presente baja progresividad.

En el Gráfico 25 se muestra cómo varía el porcentaje del gasto tributario total por concepto de bienes y servicios gravados con IVA del 5%, bienes excluidos y bienes exentos, de acuerdo con el nivel de ingresos de cada hogar. Puntualmente, de cada \$100 que el Estado colombiano deja de recaudar por concepto de bienes y servicios excluidos, el 10% de los hogares con mayores ingresos se beneficia de \$27, mientras que el 10% de menores ingresos solo se beneficia de \$4. Asimismo, para los bienes y servicios gravados al 5% y los exentos, el 10% con mayores ingresos se ahorra \$22 y \$13, respectivamente, mientras que los beneficios para el 10% más pobre son de \$7 en ambos casos. De esta forma, el grupo de mayores ingresos de la población es el que se ve más beneficiado por los tratamientos favorables de IVA, lo que limita la equidad vertical del sistema.

Gráfico 25: Participación de cada decil en el gasto en bienes y servicios gravados al 5%, excluidos y exentos (%)



Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP.

Así, si bien, en principio, los tratamientos diferenciados estaban encaminados a la protección de los derechos de la población vulnerable, garantizando su acceso a ciertos bienes y servicios, bajo las condiciones actuales se están beneficiando también las personas de mayores ingresos. En síntesis, los beneficios tributarios aplicables al IVA limitan la equidad vertical del sistema: los hogares de mayores ingresos, que son los que tienen la mayor capacidad de pago, son los que más se benefician de los tratamientos preferenciales y, por ende, contribuyen menos de lo que su capacidad económica les permite. Los tratamientos preferenciales no solo afectan la equidad del sistema, sino que reducen considerablemente la eficiencia en términos de recaudo del tributo, reduciendo las fuentes disponibles para el Gobierno nacional para realizar la política de asignación de recursos. Por último, la complejidad que introducen los tratamientos diferenciados dificulta el cumplimiento de las obligaciones tributarias y su fiscalización. En el mediano plazo, de acuerdo con la Comisión de Beneficios Tributarios (2021), el país debe ampliar la base gravable a un conjunto amplio de productos, de forma que se eviten las distorsiones asociadas a mantener tratamientos preferenciales, como en el caso de excluidos.

Propuestas de reforma del impuesto sobre las ventas (IVA):

Se propone mejorar la estructura del impuesto sobre las ventas –IVA sobre la base de los siguientes pilares:

- Ampliar y continuar fortaleciendo el mecanismo de compensación de IVA para la población de menores ingresos a fin de proteger su poder adquisitivo y mínimo vital.
- Mantener el tratamiento preferencial de excluido para un conjunto de bienes y servicios meritorios y relevantes para garantizar el mínimo vital y a ciertos servicios a partir de criterios de eficiencia económica y fiscalización.
- No gravar alimentos adicionales a los que hoy ya están gravados, ni sus cadenas de producción.

- Reducir los tratamientos preferenciales y ampliar la base gravable.
- Mantener la categoría de bienes exentos para bienes y servicios que se exporten.
- Mantener la tarifa preferencial del 5% para un conjunto de bienes como alimentos, licores y bienes con externalidades positivas sobre el medio ambiente como carros o motocicletas eléctricas.

En este punto, es preciso recordar que, conforme con lo expresado por la jurisprudencia constitucional, no existe una prohibición constitucional genérica en cabeza del legislador de modificar el tratamiento preferencial de IVA para determinados bienes y servicios, lo cual se enmarca en su amplísima potestad de configuración legislativa en materia tributaria⁴⁶, sin perjuicio de los límites que impone la Carta a dicha facultad, entre los que se encuentran los principios que rigen el sistema tributario y el respeto del derecho fundamental al mínimo vital.

En lo atinente a la relación entre el IVA y la progresividad del sistema tributario, la Corte ha reconocido que *“por la conformación técnica de ese tributo indirecto y la necesidad de su administración eficiente, no es susceptible de ser creado y recaudado atendiendo el principio de la progresividad, pues la misma depende de un criterio distinto que atiende es a la proporcionalidad existente entre el beneficio recibido y el monto del impuesto”* (subrayas fuera del texto original). Sin embargo, igualmente ha manifestado que ello *“no implica que dicho principio sea ajeno al control constitucional de determinados impuestos individualmente considerados, o de elementos singulares integrantes del ordenamiento tributario, ni que sea inaplicable a los tributos indirectos, sino que al examinar la constitucionalidad de cada uno de estos componentes, a la luz del principio de progresividad, las preguntas que debe hacerse el juez deben apuntar a definir: (i) si el mencionado tributo o elemento podría aportar al sistema una dosis de manifiesta regresividad, (ii) si desconoce el derecho al mínimo vital y (iii) si como instrumento fiscal incorpora una limitación irrazonable en el principio de progresividad (CP art 363). En caso de que así sea, el tributo o precepto tributario acarrearía consecuencias de regresividad para el sistema, que lo harían inconstitucional”*.

En las Sentencias C-776 de 2003 y C-100 de 2014, la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad de medidas similares a la propuesta en el presente proyecto de ley, frente a lo cual explicó:

“[...] la sentencia C-776 de 2003 sostiene que la Constitución admite un gravamen sobre el consumo de bienes y servicios de primera necesidad ‘siempre y cuando existan políticas efectivas que compensen la afectación al mínimo vital de las personas que, debido a su condición económica, enfrentarían dificultades o se verían en imposibilidad de acceder a los mismos a causa del mayor valor que deben pagar por ellos a causa del impuesto’. La Corte no define, por ser un asunto en principio del resorte del legislador, cuáles son las políticas efectivas de compensación. [...]”

[De esta manera], la sentencia C-776 de 2003 no puede interpretarse como una autorización para gravar la totalidad de los bienes de primera necesidad, sino como una prohibición dirigida al legislador, de acuerdo con la cual este no puede gravar la totalidad

⁴⁶ Independencia legal corresponde a la independencia del consejo de la interferencia política, garantizada por ley o tratado. Mientras independencia operacional corresponde a la independencia para el ejercicio de sus funciones, suficiencia en los recursos humanos, legales y sin interferencia.

de los bienes de primera necesidad en el modo como lo hacía el artículo 116 de la Ley 788 de 2002. Este último fue declarado inexecutable en la medida en que gravaba “*todos los bienes y servicios de primera necesidad*” (C-776 de 2003), de un modo que resultaba manifiestamente contrario a los principios de justicia, equidad y progresividad, y al mínimo vital, en tanto **(i) introducía el gravamen sobre bienes y servicios de primera necesidad antes excluidos o exentos, (ii) lo hacía de manera indiscriminada; (iii) sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso, exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación; (iv) sin que hubiera “evidencia de una compensación de la nueva carga impuesta” en beneficio de las personas con menor capacidad contributiva; (v) en un contexto socioeconómico con significativos niveles de pobreza e indigencia, que fue debidamente probado en ese proceso**”. (Subrayas fuera del texto original).

Considerando lo expuesto, es importante insistir que, tal y como se explicó en la sección previa de *Ausencia de Progresividad*, actualmente el mecanismo de protección de los sectores de bajos ingresos, materializado con los tratamientos preferenciales de IVA, es ineficiente, toda vez que, con el propósito de aumentar la progresividad del IVA, recurre a una medida regresiva en cuanto permite que un sector amplio de la población no contribuya a pesar de que cuenta con una capacidad contributiva suficiente para hacerlo, viéndose desproporcionalmente beneficiados con los tratamientos preferenciales.

De esta forma, el proyecto plantea una modificación al régimen del IVA ampliando su base gravable, con el objetivo de lograr el fin constitucionalmente legítimo e imperioso de aumentar la progresividad, equidad y justicia del sistema tributario, procurando asegurar que las personas que tengan la capacidad para contribuir en razón de su consumo, lo hagan; pero, a la vez garantizando que la población vulnerable pueda acceder a los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna, mediante la preservación y fortalecimiento del mecanismo de compensación vigente, como política efectiva para contrarrestar la posible afectación a dichas personas, que debido a su condición económica, podrían enfrentar dificultades o verse en imposibilidad de acceder a los mismos a causa del mayor valor que deben pagar por ellos a causa del impuesto. Así, se avanzará hacia un sistema más equitativo, progresivo y con mayor eficiencia, en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021).

La propuesta contenida en este proyecto de ley considera ampliar la base gravable del impuesto reduciendo y racionalizando los tratamientos preferenciales, superando la posible afectación de los hogares de menores ingresos, debido a que (i) se mantiene un tratamiento preferencial para un conjunto de bienes y servicios asociados al mínimo vital, principalmente para los alimentos de la canasta básica de consumo de los hogares de menores ingresos que no tendrán una tarifa mayor a la que hoy tienen, y (ii) desde la existencia de la compensación del IVA, como un mecanismo para hacerlo más equitativo, es posible gravar en mayor medida bienes y servicios que antes se encontraban exentos, excluidos o con tarifas diferenciales, sin afectar a la población más vulnerable, obteniendo a cambio que, quienes cuentan con mayor capacidad contributiva y adquisitiva dejen de beneficiarse de forma inequitativa de dichos beneficios y contribuyan al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado de forma proporcional.

Así, este proyecto de ley propone eliminar el tratamiento de exentos para todos los bienes y servicios incluidos actualmente en esta categoría, con excepción de los productos y servicios que se exporten o se destinen al comercio internacional. Lo anterior, con el propósito de mantener el objetivo de neutralidad del sistema, pues, a nivel internacional se aplica el principio de destino para la tributación, según el cual los bienes se gravan en el país en el cual se consumen. Así, como Colombia cobra IVA sobre los bienes importados, los países de destino de las exportaciones colombianas cobrarán los impuestos correspondientes en sus respectivas jurisdicciones, por lo que gravar los productos para exportación conllevaría a una doble tributación. De esta manera, se propone mantener las exportaciones exentas de IVA, lo que, además, promueve la competitividad de los bienes nacionales en los mercados internacionales. Esta propuesta se encuentra en línea con la Decisión 599 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones.

En lo que concierne al mercado interno, es importante eliminar el tratamiento de exentos para promover una mayor neutralidad, eficiencia y simplicidad del impuesto. De esta manera, se contribuye a la solución de las ineficiencias por desigualdad en el tratamiento tributario entre sectores. Este tratamiento diferencial rompe con el principio de neutralidad en la medida que las cargas efectivas terminan siendo diferentes entre bienes y servicios similares. De igual forma, los bienes y servicios exentos son una práctica que dificulta la lucha contra la evasión y la elusión, en tanto se vuelve más difícil para la administración tributaria determinar si un contribuyente está evadiendo o no, haciendo pasar sus ventas como un producto similar al que en realidad vende y que cuenta con el tratamiento preferencial antedicho.

Esto se acompaña con una compensación para los hogares en situación de pobreza identificados a partir de los instrumentos de focalización del Gobierno nacional como el Sisbén IV (aproximadamente 4.7 millones de hogares), correspondientes a aquellos con menores ingresos, (ver la siguiente subsección: Mecanismo de compensación de la carga impuesta por concepto del IVA para la población de menores ingresos).

Por otra parte, la propuesta contempla la limitación del tratamiento de excluidos para determinados bienes y servicios, atendiendo principalmente a su carácter meritorio, a su relación con las actividades de Gobierno, que tienen restricciones de fiscalización, o por eficiencia económica. Este conjunto de bienes y servicios que mantendrán el tratamiento de excluidos corresponde al 69.3% de la canasta básica usada para definir la línea de pobreza monetaria. Por lo demás, la compensación del gasto en IVA asumido por los hogares más pobres es una herramienta más eficaz y menos costosa para garantizar la progresividad del sistema y proteger el consumo básico de los más vulnerables. En este sentido, al eliminar tratamientos preferenciales no se afecta a los hogares de menores ingresos, toda vez que pueden acceder al mecanismo de compensación y un conjunto de bienes de primera necesidad que mantienen un tratamiento preferencial.

Adicionalmente, y para mitigar el aumento en la tarifa de IVA para los servicios de proyección de cine, a partir de 2024, se propone eliminar la Cuota para Desarrollo Cinematográfico, que genera un sobre costo en la boleta. En compensación, se incluye un artículo que garantiza que los recursos que se le asignen al Fondo para el Desarrollo Cinematográfico en el Presupuesto General de la Nación no podrán tener un valor inferior al recaudado por dicha cuota durante el año 2019, ajustado por inflación. Con esta disposición, se evita el doble impacto que tendría la

contribución parafiscal y el IVA sobre el precio de la boleta, al tiempo que se aseguran los recursos necesarios para el desarrollo cinematográfico colombiano. Esto permite, además, que los recursos públicos destinados para la promoción de estas actividades tengan una asignación más transparente y con mayor focalización, puesto que desde el gasto se tiene mayor certeza e impacto sobre el uso de los recursos. Bajo el mismo principio, se destinarán mayores recursos, a través del Presupuesto General de la Nación, a la compra de computadores, con el fin de que el pago de IVA por compras de computadores con valor inferior a 50 UVT no desacelere el proceso de adopción tecnológica en el país.

En la lista de bienes meritorios⁴⁷, que mantendrán el tratamiento de excluidos, se incluyen aquellos que la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) recomienda, que suelen ser aquellos que son clasificados como excluidos en otros países de la OCDE y que pueden mantenerse excluidos cumpliendo con la Decisión 599 de 2004 de la Comunidad Andina de Naciones. A continuación, se listan algunos de los bienes y servicios que se mantendrían excluidos de acuerdo con esta recomendación:

- Servicios de educación.
- Servicios de salud y medicina prepagada.
- Servicios financieros.
- Agua purificada y empacada para consumo humano.
- Servicios públicos para estratos 1, 2 y 3.
- Servicios de transporte (excepto aéreo).

Un conjunto de bienes de primera necesidad, con una alta relevancia para los hogares de menores ingresos, tendrían un tratamiento preferencial como excluidos. De esta forma, los siguientes productos, que hacen parte esencial del mínimo vital de los hogares de menores ingresos, estarían en la categoría de excluidos, entre otros:

- Carnes de res, pollo, cerdo y pescado
- Leche, queso, huevos, pan.
- Arroz, papa, maíz, plátano y yuca.
- Frutas, verduras, legumbres secas y frescas.
- Panela, cacao, caña de azúcar, sal.
- Insumos y servicios agropecuarios.
- Medicamentos.
- Libros, cuadernos, papel periódico, revistas, lápices.

Estos bienes mantienen un tratamiento preferencial debido a su relevancia dentro del consumo para los hogares de menores recursos. Este tratamiento se da para contrarrestar los efectos regresivos que tiene un impuesto indirecto como el IVA. En palabras de la Comisión de Beneficios (2021): “La razón principal para introducir una estructura de tarifa diferenciada es la promoción de la equidad”.

⁴⁷ Los bienes y servicios meritorios son todos aquellos que por alguna u otra razón son de interés para la sociedad civil, estos tienen una interrelación de manera tal que el consumo de estos bienes no solo permite obtener utilidad por su propio consumo, sino que también la obtienen los demás agentes de la economía (Musgrave, 1979).

Adicional a lo anterior, se propone racionalizar el uso de la tarifa preferencial del 5%, pues únicamente los alimentos que actualmente están en ese grupo como café, pastas, azúcar o chocolate, licores y los bienes y servicios asociados con externalidades positivas en el medio ambiente, como los carros y motocicletas eléctricas, mantendrían esta tarifa.

En resumen, para la canasta básica⁴⁸, definida como aquella que determina el DANE para fijar la pobreza monetaria, el conjunto de bienes y servicios que mantendrían un tratamiento preferencial sería del 71.8% y los productos gravados a la tarifa general sería de 20%, que para el caso de los hogares de menores ingresos estaría cubierto por el mecanismo de compensación de IVA. En este orden de ideas, la propuesta del presente proyecto protege el consumo de los hogares de menores ingresos reconociendo el tratamiento preferencial para un conjunto de bienes y servicios de primera necesidad y fortaleciendo el mecanismo de compensación de IVA.

Ahora bien, aparte de todo lo mencionado hasta este punto, existen otros argumentos adicionales que refuerzan la necesidad de limitar los tratamientos diferenciales a determinados bienes y servicios. Así pues, es importante tener en cuenta las externalidades negativas que genera el consumo de determinados bienes sobre el medio ambiente, como lo son los combustibles fósiles (ACPM, gasolina, y carbón), el biodiesel, el alcohol carburante, entre otros. El diseño actual del IVA otorga preferencia a estos bienes cuyo consumo tiene efectos negativos sobre el medioambiente, siendo necesario corregir dicho tratamiento.

Adicionalmente, es importante recalcar que se fortalecerá el mecanismo actual de compensación de IVA, se ampliará la cantidad de hogares beneficiarios y el monto de la compensación. Específicamente, como se ampliará más adelante, el mecanismo de compensación permite corregir los problemas de regresividad asociados a la estructura del IVA, de forma que todos los hogares en situación de pobreza extrema y monetaria no vean afectada su capacidad adquisitiva. Al respecto, y como se evidenció previamente, los hogares de mayores ingresos son el segmento de la población que más se beneficia de los tratamientos preferenciales de IVA, por tanto, fortalecer y ampliar el mecanismo se considera una medida más costo-eficiente que mantener todos las exenciones, exclusiones y tratamientos diferenciales de IVA, que al final constituyen un gasto tributario para la Nación. Este instrumento que busca corregir la regresividad del IVA se complementa con las transferencias monetarias contempladas en este proyecto de ley, fortaleciendo y ampliando la red de protección social del país y contribuyendo a reducir, conjuntamente, los niveles de pobreza.

Mecanismo de compensación anticipada de la carga impuesta por concepto del IVA para la población de menores ingresos

La ampliación de la base del IVA que se propone puede tener efectos sobre la capacidad adquisitiva de los hogares con menores ingresos. Por ello, se propone compensar a dichos hogares con un monto igual o mayor al pago del IVA que tendrán que asumir, dadas las modificaciones propuestas en el presente proyecto de ley. En suma, para proteger a los hogares de menores ingresos y, particularmente, su mínimo vital, se propone aumentar la cobertura y el monto de la compensación del IVA, programa que se encuentra en marcha desde 2020.

⁴⁸ Se toma como referencia la canasta de pobreza monetaria para Bogotá, de acuerdo a las estimaciones y definiciones del DANE.

Al respecto, es importante recordar que el Gobierno nacional agilizó la implementación del programa de Compensación de IVA como parte de la respuesta a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19). En términos operativos, el programa ha consistido en la transferencia de una suma fija a los hogares pertenecientes de menores ingresos, que estén registrados en el SISBÉN y hagan parte del programa Familias en Acción o de la lista de priorizados del programa Colombia Mayor. Actualmente, el programa tiene una cobertura de un millón de hogares. La transferencia asciende a un monto de \$75.000 pesos bimestral por hogar. Para 2021 el programa se ampliaría a dos millones de hogares.

(Londoño-Vélez & Querubín, 2020) realizaron una evaluación del programa y encontraron que el 90% de los hogares tratados utilizaron la transferencia para comprar alimentos, seguido del pago de servicios, artículos de aseo, medicamentos, entre otros. En términos de bienestar, se encontraron mejoras en la salud mental, con una disminución en la probabilidad de experimentar dificultades para dormir y ansiedad. Para ampliar la cobertura del programa actual de compensación de IVA es necesario realizar la identificación de beneficiarios y contar con mecanismos para la entrega de la transferencia. Para ello, es posible aplicar el conocimiento adquirido de los distintos programas de transferencias monetarias que se encuentran actualmente vigentes en Colombia. En cuanto a la identificación, el principal mecanismo de focalización de programas de gasto social es el Sisbén, que ordena a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas e identifica a los potenciales beneficiarios de la oferta social. El CONPES 3877 de 2016 sentó las bases del Sisbén IV, que busca mejorar los problemas de exclusión e inclusión que se presentan actualmente con el Sisbén III, de manera que se alcancen mejores niveles de focalización. Para 2021, se espera avanzar en el número de hogares registrados en el Sisbén IV, lo que permite aumentar el número de beneficiarios potenciales con respecto a 2020.

Este programa se suma a los esquemas ya existentes de transferencias monetarias que se encuentran vigentes en Colombia, a saber, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, sumado al programa de emergencia de Ingreso Solidario. Esto demuestra que, a pesar de que prevalecen dificultades de focalización y operatividad en la entrega de transferencias, el Estado colombiano cuenta actualmente con un mecanismo efectivo para seguir ejecutando y ampliando la cobertura del programa de compensación de IVA y, con ello, avanzar en el objetivo de lograr un sistema tributario más progresivo, equitativo y eficiente.

La propuesta del presente proyecto de ley consiste entonces en compensar a los hogares más vulnerables con un monto equivalente al pago del IVA que realizan actualmente, sumado a la carga adicional que implicaría las modificaciones propuestas, que se propone entregar de forma anticipada. En principio la población objetivo de esta medida es aquella que se encuentra en situación de pobreza extrema o pobreza monetaria, los cuáles serán compensados con un estimativo del gasto en IVA que tiene en cuenta el pago actual y el que se realizará luego de las comentadas modificaciones. Adicional a este mecanismo de compensación, se espera que el gasto social, correspondiente principalmente a las transferencias monetarias, financiado con los ingresos adicionales que se proponen generar con la presente ley mitigue el efecto del cambio en tarifas. La combinación de estas medidas no solo beneficiará a los hogares de menores ingresos, sino también a los que se encuentran en la parte intermedia de la distribución del ingreso.

El monto de la compensación equivaldría al total de IVA pagado por el decil 2, que corresponde a \$50.000⁴⁹ por hogar, valor consistente con la propuesta de ampliar la base gravable del IVA. En este sentido, la compensación aumentaría con respecto al valor actual de \$37.500. Para reconocer de forma anticipada el gasto que realizan los hogares, se propone que el mecanismo de compensación de IVA se realice con una antelación de un trimestre. Es decir, la transferencia del monto de la compensación se realizaría con un trimestre de anticipación, así los hogares no tendrían un efecto negativo en su consumo en el momento en que entre en vigencia la propuesta del presente proyecto de ley.

Es importante resaltar que, al realizar una transferencia por el valor de IVA pagado por el decil 2 en promedio, los hogares pertenecientes al decil 1 se verán beneficiados más que proporcionalmente, ya que el valor que pagan por IVA es inferior al de la compensación. Así, la compensación mejora la progresividad del sistema. Para el caso de los hogares perteneciente a los deciles 3 y 4 de la distribución de ingresos, estos se verán beneficiados ya que hoy no reciben ninguna compensación, y, con esta propuesta, empezarían a recibirla. En neto, estos hogares pagarían aproximadamente un 59% menos en IVA respecto a la situación actual.

Por otra parte, el Gobierno guarda la potestad de graduar el monto de la compensación en atención a los tratamientos preferenciales existentes en determinadas regiones, de forma que un subconjunto de beneficiarios podría recibir un monto menor de compensación por cuanto el IVA que pagan es menor, debido a los tratamientos preferenciales específicos que le aplican. Lo anterior en aras de mantener la equidad horizontal.

Esta propuesta permitiría realizar una mejor focalización de los instrumentos de política para mitigar los efectos regresivos del IVA. Como se mencionó previamente, los tratamientos preferenciales y tarifas reducidas no están bien focalizados y terminan favoreciendo en mayor medida a los hogares de mayores ingresos. Si los hogares de menores ingresos y más vulnerables pueden ser compensados directamente con una transferencia de efectivo, es más eficiente y justo gravar todos los bienes y servicios a la tasa estándar del IVA. Al respecto, (Steiner & Cañas, *Tributación y equidad en Colombia*, 2013) afirman que *“Dar un salto importante en términos de equidad [con relación al IVA] significaría simplificar aún más la estructura tributaria, preferiblemente dejando una tarifa única y creando mecanismos efectivos de devolución del impuesto a los deciles más bajos”*. (ver también (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021)). Así, la solución para cumplir con los criterios de equidad, progresividad y eficiencia es compensar a los pobres directamente mediante transferencias de efectivo y eliminar los tratamientos preferenciales y tarifas reducidas.

Este tipo de propuestas se han desarrollado en varios países, que han implementado esquemas de tarifa unificada con devoluciones de IVA para los hogares con menos ingresos. Como se mencionó anteriormente, con ello, es posible potenciar la capacidad de recaudo del impuesto y reducir su carácter regresivo, gracias a la posibilidad de financiar un mayor gasto social con dichos ingresos.

⁴⁹Monto estimado a partir de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (EPH) del DANE correspondiente al año 2018. Valores ajustados a precios del 2022. Ejercicio elaborado por parte del equipo de DNP y Ministerio de Hacienda.

2.3.2. Impuesto sobre la renta de personas naturales

El impuesto sobre la renta de personas naturales es un impuesto directo que grava los ingresos susceptibles de producir un aumento en el patrimonio, mediante tarifas marginales progresivas. Existe una amplia documentación económica que analiza la estructura de los impuestos directos en Colombia. En particular, los análisis hechos por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) y la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021) documentan importantes retos en materia del impuesto sobre la renta. Entre las dificultades planteadas en el diagnóstico, se destacan los problemas de equidad, tanto a nivel vertical como horizontal, así como la baja eficiencia en términos de recaudo.

Al igual que en el caso del IVA, la capacidad de recaudo del impuesto sobre la renta de personas naturales se reduce debido a la existencia de rentas exentas y otros beneficios que disminuyen la tasa efectiva de tributación, especialmente para los contribuyentes con mayores ingresos. Esto último, además, limita la equidad vertical y horizontal del impuesto, pues los beneficios tributarios vigentes no son uniformes para todos los contribuyentes, ocasionando que personas con ingresos similares tengan cargas tributarias diferentes.

Bajo aprovechamiento del impuesto e inequidad vertical

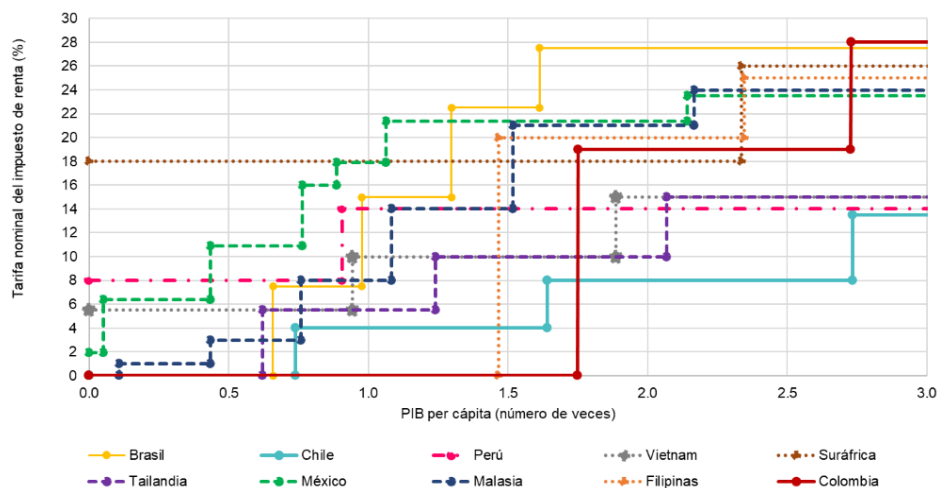
Aunque la magnitud del recaudo total del impuesto sobre la renta en Colombia es similar a la registrada en otros países de América Latina y economías emergentes, su composición entre las contribuciones de empresas e individuos varía significativamente. Así, la contribución de las personas naturales al fisco nacional es de 1,2% del PIB, esto es, la mitad cuando se compara con la región latinoamericana (2,3% del PIB), cerca de un tercio respecto a los países en vía de desarrollo (3,0% del PIB) y un séptimo al promedio de los países que integran la OCDE (8,3% del PIB). Esta distribución es ineficiente en términos económicos, lo que se traduce en un menor nivel de PIB y, por consiguiente, en menores ingresos para la población. En conclusión, hay espacio para aumentar la contribución de las personas naturales a través del impuesto sobre la renta.

La primera razón por la cual el recaudo es bajo tiene que ver con que el monto mínimo de ingresos para que las personas sean gravadas por este impuesto es relativamente alto. Según (Schatan, Pérez-Porrúa, & Pérez, 2015), más del 80% de la población activa en el sector formal se ubica en el tramo gravado a una tarifa del 0% del impuesto sobre la renta. De hecho, el umbral mínimo para pagar el impuesto sobre la renta de personas naturales en 2019 corresponde a unos ingresos básicos cercanos a \$4 millones de pesos, que están asociados a \$4,8 millones mensuales en promedio cuando se tienen en cuenta primas, cesantías y vacaciones. Con base en los datos recopilados por el DANE y la DIAN, al ordenar los hogares colombianos por ingresos per cápita se observa que más del 92% de los hogares tuvieron ingresos totales inferiores a ese valor. Si además se tiene en cuenta que el impuesto sobre la renta se determina a partir de los ingresos de las personas y no del hogar, y que, típicamente, en un hogar colombiano hay dos perceptores de ingreso, se concluye que actualmente los contribuyentes del impuesto sobre la renta se encuentran a partir del percentil 96 de la distribución de ingresos. Esto indica que una porción importante de agentes con capacidad de contribuir para asegurar los recursos necesarios para el funcionamiento del Estado, no se encuentran gravados, pero sí se benefician de los

servicios provistos a través del gasto público, como salud, educación y seguridad. Esto es un factor que tiene un efecto negativo sobre la equidad vertical del sistema tributario.

Desde una perspectiva internacional, el umbral mínimo para pagar impuesto de renta en Colombia es especialmente alto (1,7 veces el ingreso promedio por persona, o PIB per cápita). Otros países de la región, como Chile (0,74 veces el PIB per cápita) o Brasil (0,66 veces el PIB per cápita) exigen mínimos más bajos, o, inclusive, una contribución universal obligatoria, como Perú o México (Gráfico 26).

Gráfico 26: Umbral de ingresos y tarifas nominales del impuesto de renta a individuos



Fuente: Datos de PWC sobre reportes tributarios e indicadores país (Deloitte, 2020)

Contrario a lo que se cree comúnmente, un umbral mínimo alto beneficia en particular a los contribuyentes de mayores ingresos, lo que va en contravía con el principio de equidad vertical. Esto, por cuanto el diseño adecuado del impuesto requiere que los contribuyentes de mayores ingresos solo tributen a partir del umbral mínimo. Así, si el umbral mínimo es de \$5 millones de pesos, un contribuyente con un ingreso de \$6 millones contribuye sobre un millón, mientras que, si el umbral mínimo se reduce a \$4 millones, el mismo contribuyente contribuirá sobre \$2 millones.

Los bajos niveles de equidad vertical, y por ende la regresividad del sistema, se ven reflejados en las bajas tasas efectivas de tributación. Según cifras publicadas por la OCDE⁵⁰, Colombia registró una tasa efectiva de tributación promedio de 2,6% en 2015, la cual es significativamente inferior al contrastarla con la de otros países en vía de desarrollo como México (3,5%), Rusia (4,6%) y Polonia (5,5%). Entre las razones que explican esta cifra se encuentra el bajo aprovechamiento de la base tributaria, ya que (i) actualmente solo contribuyen cerca de 1,5 millones de personas, lo que corresponde a menos del 8% de los ocupados que hay en el país, y (ii) las exenciones tributarias benefician desproporcionalmente a las personas naturales con ingresos más altos.

De hecho, información más actualizada de las tarifas efectivas de tributación indican que Colombia mantiene tasas que -en promedio- son relativamente bajas respecto a otros países de

⁵⁰ Disponible en OECD Stats (<https://stats.oecd.org>). Acceso realizado en diciembre de 2020.

la región o de economías más desarrolladas. En 2020, una persona en Colombia con ingresos brutos anuales iguales a \$50 millones de pesos no contribuyó al impuesto de renta, mientras que una persona con ingresos equivalentes (ajustados por paridad de poder adquisitivo) pagaría una tarifa mucho más alta en Perú (5,5%), México (17,2%), Brasil (24,7%) o Argentina (26,4%). Actualmente un contribuyente promedio paga menos impuestos en Colombia respecto a cualquiera de los países mencionados previamente, para todo nivel de ingreso bruto inferior a \$2.000 millones anuales (ver Gráfico 27).

Con respecto a los beneficios tributarios vigentes, si bien eliminarlos implica una mayor carga para los hogares con mayores ingresos, también implica aumentar la progresividad del impuesto. En efecto, el estatuto actual permite beneficios hasta por el 40% de la renta líquida. Si este beneficio se aplica sobre una tarifa nominal de 39%, reduce la tarifa a $(1-40\%) \times 39\% = 23,4\%$. Es decir que el beneficio reduce la tarifa marginal en $39 - 23,4 = 15,6$ puntos porcentuales. Si el mismo beneficio se aplica a una tarifa marginal de 19%, la tarifa efectiva sobre la renta líquida baja a 11,4%, reduciéndose 7,6 puntos porcentuales. Por lo anterior, los beneficios reducen en mayor medida las tarifas marginales más altas, que se aplican justamente a mayores ingresos, reduciendo la progresividad del sistema.

Baja equidad horizontal de los ingresos pensionales

En aras de cumplir con el principio de equidad horizontal, personas naturales que tengan ingresos susceptibles de aumentar su patrimonio en montos similares, deberían tributar de la misma manera. Esto en la práctica no ocurre debido a numerosas exenciones. Una de ellas, que amerita particular atención, es la que aplica para los ingresos por pensiones. Estos ingresos gozan de una exención desproporcional con respecto a las demás fuentes de ingreso que puede percibir una persona natural.

Las exenciones a las pensiones generan un desequilibrio en términos de la equidad horizontal porque la carga tributaria de dos individuos con ingresos similares es significativamente diferente. En la actualidad, los ingresos por pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales están exentas hasta 1.000 UVT mensuales (núm. 5, art. 206, E.T.). Esto implica que las pensiones inferiores a \$38,9 millones mensuales (\$506 millones anuales) tienen una tarifa efectiva de tributación de 0%, mientras que un asalariado con un ingreso anual equivalente tiene una tarifa efectiva de 17%, aproximadamente.

En ese sentido, se hace necesario establecer medidas que puedan contribuir con la equidad horizontal del impuesto sobre la renta, y al mismo tiempo, aumentar el recaudo en conjunto con las otras medidas tributarias aquí propuestas, con el fin de contribuir al financiamiento de la ampliación de los programas sociales encaminados a proteger a la población en condición de pobreza y pobreza extrema, incluyendo a los adultos mayores que se encuentran en esa situación.

Otros impuestos aplicables a las personas naturales: acumulación y retornos de capital

En una investigación reciente, (Scheuer & Slemrod, 2020) concluyen que “*la teoría de tributación óptima moderna apoya gravar la acumulación de riqueza*”. Esto quiere decir que, para cumplir con el principio de progresividad del sistema tributario, los autores recomiendan combinar impuestos progresivos al ingreso laboral con impuestos progresivos a los retornos del capital.

Los retornos al capital pagan impuestos cuando las empresas pagan impuestos sobre sus utilidades. Gravar los dividendos, el patrimonio y las herencias, es una forma de aumentar la contribución del retorno al capital, por encima de lo que pagó la empresa, de manera progresiva. Lo anterior implica que los dueños del capital pagarán tasas bastante altas. Estas altas tasas juegan un papel redistributivo cuando la participación de las rentas de capital se vuelve más importante en la parte alta de la distribución. Este es precisamente el caso de Colombia: (Alvaredo & Londoño-Vélez) muestran que la naturaleza de los beneficios tributarios que se implementan en el Estatuto ocasiona que el impuesto de renta se vuelva poco progresivo en el extremo superior de la distribución.

La (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) llega a una conclusión similar, identificando tratamientos preferenciales, exenciones y deducciones que son bastante generosas y permiten a los contribuyentes reducir su carga tributaria de manera significativa, particularmente a los ingresos de la cédula no laboral.

Finalmente, (Auerbach, 1979), (Bradford, 1981) y (King, 1977) muestran que cuando las inversiones se financian mediante utilidades reinvertidas, el impuesto a los dividendos (y en general los impuestos que se causan después de que las empresas distribuyen sus utilidades) atenúan los efectos distorsionantes sobre la inversión. De esta manera, una reducción de la tarifa de renta corporativa acompañada de un aumento similar en la tarifa de dividendos mantiene la tasa efectiva de los dueños de las empresas, pero fomenta la reinversión de utilidades, mitigando el impacto sobre el crecimiento económico.

En ese sentido, se encuentra un espacio de mejora para que las personas naturales que obtienen dividendos, herencias o que cuentan con un patrimonio importante, tributen en una mayor medida con el fin de contribuir de acuerdo con su capacidad.

Propuestas de reforma del impuesto sobre la renta de personas naturales

Tomando en cuenta lo expuesto en las secciones previas y las falencias sustanciales del diseño tributario en materia de eficiencia, progresividad y equidad, el proyecto de ley contiene una modificación a la estructura del impuesto sobre la renta de personas naturales. El proyecto de ley contempla los siguientes cambios:

- Ampliación de la base gravable y modificación de la estructura de tarifas marginales, gradualmente.
- Eliminación de beneficios tributarios y límites en la depuración de las rentas cedulares.
- Beneficio de una exención adicional para los contribuyentes que participen del esfuerzo en reducir la evasión, exigiendo la factura electrónica.

Con la implementación de estos cambios, el país adelantará esfuerzos notables en materia de progresividad, asemejando el recaudo tributario del impuesto de renta a los estándares internacionales. Al igual que lo contemplado en las modificaciones al IVA, la mayor parte de las proposiciones mencionadas anteriormente forman parte de las recomendaciones la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021).

Ampliación de la base gravable y modificación de la estructura de tarifas marginales

La (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) planteó la posibilidad de ampliar la base de tributación de las personas naturales. En línea con este planteamiento, el proyecto de ley propone aumentar la base de contribuyentes del impuesto sobre la renta disminuyendo el umbral mínimo que se aplica sobre la renta líquida gravable de 1,090 UVT a 800 UVT anuales en el año 2022 (régimen transicional), y a 560 UVT a partir del año 2023 (régimen permanente). Vale la pena resaltar que la renta líquida gravable resulta de una depuración de los ingresos que incluye, entre otros, rentas exentas que nunca son inferiores al 25% para las rentas de trabajo. Por consiguiente, un trabajador con ingresos brutos de 802 UVT al año en 2023 (aproximadamente \$30 millones de pesos) no deberá contribuir con el impuesto sobre la renta.

La propuesta incluye aplicar una tarifa marginal de 10% para el primer rango de contribución (800-950 UVT en 2022, y 560-900 UVT a partir de 2023). Como lo muestra el Cuadro 12, la magnitud de esta nueva tarifa es consistente con estándares internacionales: otras economías emergentes suelen aplicar tarifas de 10% o menores para los primeros rangos de ingresos sujetos al impuesto. Además, como se mencionó en las secciones previas, el Cuadro 12 también destaca que Colombia tiene bastante espacio para reducir el umbral mínimo de contribución. El mínimo actual de 1.090 UVT equivale a 1,7 veces el PIB per cápita, muy por encima de pares regionales como Chile, México, Brasil y Perú. Con el cambio introducido por la presente propuesta legislativa, el umbral mínimo de contribución a partir de 2023 (560 UVT) sería equivalente a 0,9 veces el ingreso promedio por habitante, acercándose a lo observado en Chile, Brasil y Perú.

Cuadro 12: Comparación internacional del impuesto a las personas naturales, tramos y tarifas

Indicadores	Colombia	Filipinas	Malasia	México	Tailandia	Suráfrica	Vietnam	Perú	Chile	Brasil	
Brackets y tasas (%)	1	-	-	-	1.9	-	18.0	5.5	8.0	-	-
	2	19.0	20.0	1.0	6.4	5.5	26.0	10.0	14.0	4.0	7.5
	3	28.0	25.0	3.0	10.9	10.0	31.0	15.0	17.0	8.0	15.0
	4	33.0	30.0	8.0	16.0	15.0	36.0	20.0	20.0	13.5	22.5
	5	35.0	32.0	14.0	17.9	20.0	39.0	25.0	30.0	23.0	27.5
	6	37.0	35.0	21.0	21.4	25.0	41.0	30.0		30.4	
	7	39.0		24.0	23.5	30.0	45.0	35.0		35.5	
	8			24.5	30.0	35.0					
	9			25.0	32.0						
	10			26.0	34.0						
	11			28.0	33.0						
	12			30.0							
Número de veces el PIB per cápita para alcanzar la tarifa mínima	1.7	1.5	0.1	0.0	0.6	0.0	0.0	0.9	0.7	0.7	
Número de veces el PIB per cápita para alcanzar la tarifa máxima	49.7	46.9	43.3	25.8	20.7	17.9	15.1	8.3	6.6	1.6	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El nuevo rango mínimo de 560 a 900 UVT corresponde a un intervalo de contribución razonable dadas las condiciones sociales y económicas del país. En primer lugar, el ingreso bruto asociado a la renta líquida gravable de 560 UVT está por encima del salario mínimo y el salario mediano, representando 2,3 SMMLV aproximadamente⁵¹. Específicamente se estima que, a partir de 2023, el 91% de los hogares colombianos con ingresos más bajos no estarán sujetos al impuesto sobre

⁵¹ Con base en una proyección del SMMLV para 2023 de \$963.855.

la renta. Segundo, estos nuevos contribuyentes tributarían una fracción muy baja de sus ingresos brutos anuales. Como lo muestra el Cuadro 13, aquellos correspondientes al tramo de 560-900 UVT (cerca de 580 mil personas⁵²) tendrían ingresos brutos anuales de entre \$31 y \$50 millones de pesos de 2022, lo cual traería consigo un impuesto a liquidar tan bajo como \$16.000 pesos, y hasta de \$1.300.000 pesos al año. Lo anterior implica un esfuerzo relativamente bajo para el contribuyente, el cual aportará menos del 3% de sus ingresos brutos. Sin embargo, el ingreso total aportado no es despreciable al haber un número elevado de contribuyentes a los que aplicaría ese tramo, siendo así un recaudo agregado considerable.

La propuesta de ley también incluye cambios en la tabla de tarifas marginales, tanto para el régimen transicional de 2022, como para el régimen permanente (vigente a partir de 2023). Al acortar los rangos de ingreso a partir del tercer tramo de contribución, se exige un incremento más rápido en la serie de tarifas marginales impuestas. Esta modificación acerca la normativa colombiana a lo observado entre sus pares regionales, donde las tarifas marginales aumentan con mayor velocidad generando mayor progresividad del impuesto.

Cuadro 13: Simulación del impuesto a cargo y tarifas efectivas del impuesto de renta por niveles de ingresos brutos anuales, a partir de 2023

Ingresos laborales anuales (\$)	Ingresos laborales mensuales (\$)	Ingresos mensuales (SMMLV)	Renta líquida gravable (\$)	Renta líquida gravable (UVT)	Impuesto a cargo anual	Tarifa efectiva
13,000,000	920,680	1.0	9,750,000	253	0	0.0%
30,000,000	2,124,646	2.2	20,700,000	537	0	0.0%
31,500,000	2,230,878	2.3	21,735,000	564	16,441	0.1%
40,000,000	2,832,861	2.9	27,600,000	717	602,941	1.5%
50,300,000	3,562,323	3.7	34,707,000	901	1,317,639	2.6%
60,000,000	4,249,292	4.4	40,950,000	1,063	2,566,239	4.3%
80,000,000	5,665,722	5.9	54,600,000	1,417	5,350,121	6.7%
100,000,000	7,082,153	7.3	68,250,000	1,772	9,172,121	9.2%
120,000,000	8,498,584	8.8	81,900,000	2,126	13,237,230	11.0%
200,000,000	14,164,306	14.7	136,500,000	3,544	31,255,230	15.6%
300,000,000	21,246,459	22.0	202,500,000	5,257	54,972,205	18.3%
500,000,000	35,410,765	36.7	337,500,000	8,762	104,922,205	21.0%
1,000,000,000	70,821,530	73.5	705,864,694	18,325	254,044,165	25.4%

*Supone deducciones a pagos en seguridad social y renta exenta del 25%.
Valores de UVT y SMMLV proyectados a precios de 2023

**Para el cálculo de los ingresos laborales mensuales, se asume que estos son salarios mensuales que no incluyen ningún tipo de bonificación adicional, aparte de las primas y cesantías legales

Fuente: cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Además, se propone incrementar la tarifa marginal máxima de 39% a 41%. Este cambio se realiza con el fin de nivelar las tarifas efectivas a lo largo de la distribución del ingreso ya que el segmento más rico de la población está sujeto a tarifas efectivas de tributación muy bajas dada la cantidad de beneficios tributarios vigentes en la normativa tributaria. Un incremento de 2pp traería consigo una estructura tributaria más equitativa, más aún al estar complementada por el impuesto al patrimonio, el cual trae consigo una mayor progresividad en el último escalafón de ingresos cuando existen suficientes esfuerzos para reducir la evasión y elusión (Londoño-Vélez & Ávila-Mahecha, 2020).

⁵² Número de declarantes del impuesto de renta en el año gravable 2019.

Así las cosas, el Cuadro 14 muestra la estructura de tramos y tarifas marginales que quedaría vigente en el Estatuto Tributario de manera transicional -solo vigente para el año 2022-, después de aplicar las modificaciones descritas previamente. La ampliación de la base tributaria, complementada con tramos más cortos y tarifas ligeramente superiores a las aplicadas hoy en día, traería consigo mayor recaudo y un impuesto de renta más equitativo y cercano a los estándares de países en vía de desarrollo.

El objetivo detrás de una estructura transicional de tramos y tarifas es que, considerando los efectos económicos adversos de la emergencia sanitaria actual, los hogares colombianos perciban un incremento gradual en el pago de sus impuestos directos. La transición permitiría que los ingresos de los hogares se recuperen al tiempo que se disipe la recesión ocasionada por la pandemia del Covid-19, mientras que las obligaciones tributarias incrementarían en línea con dicha recuperación económica. A partir de 2023, la estructura de tramos y tarifas marginales que quedaría vigente de forma permanente traería consigo una base tributaria ligeramente más alta y con tramos todavía más cortos. Lo anterior es consistente con que el primer contribuyente del impuesto de renta tenga una renta líquida gravable superior a 560 UVT, el equivalente a 2,3 SMMLV, y que el 9% de los hogares con ingresos más altos sea obligado a tributar.

Cuadro 14: Rangos de ingreso y tarifas marginales para el impuesto de renta a personas naturales, vigente para el año 2022

Renta líquida gravable anual (UVT)		Tarifa marginal	Impuesto a cargo
Mayor o igual a	Menor a		
0	800	0%	0
800	950	10%	(Base gravable – 800) x 10%
950	1.500	20%	((Base gravable – 950) x 20%) + 15 UVT
1.500	2.700	28%	((Base gravable – 1.500) x 28%) + 125 UVT
2.700	5.000	33%	((Base gravable – 2.700) x 33%) + 461 UVT
5.000	10.500	37%	((Base gravable – 5.000) x 37%) + 1.220 UVT
10.500	En adelante	41%	((Base gravable – 10.500) x 41%) + 3.255 UVT

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

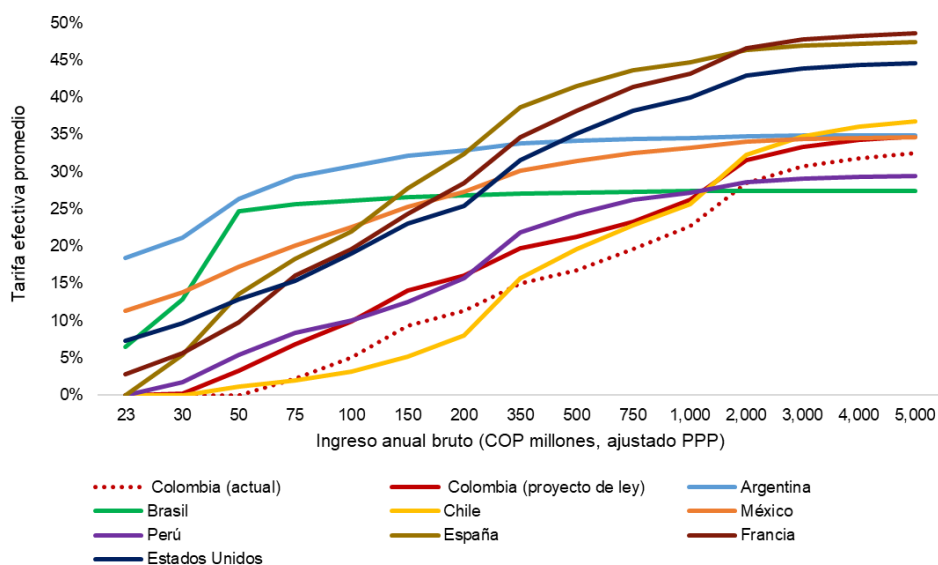
Cuadro 15: Rangos de ingreso y tarifas marginales para el impuesto de renta a personas naturales, vigente a partir del año 2023

Renta líquida gravable anual (UVT)		Tarifa marginal	Impuesto a cargo
Mayor o igual a	Menor a		
0	560	0%	0
560	900	10%	(Base gravable – 560) x 10%
900	1.400	20%	((Base gravable – 900) x 20%) + 34 UVT
1.400	2.000	28%	((Base gravable – 1.400) x 28%) + 134 UVT
2.000	4.000	33%	((Base gravable – 2.000) x 33%) + 302 UVT
4.000	10.000	37%	((Base gravable – 4.000) x 37%) + 962 UVT
10.000	En adelante	41%	((Base gravable – 10.000) x 41%) + 3.182 UVT

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con los cambios introducidos por el presente proyecto de ley, la tasa efectiva de tributación del impuesto de renta a personas naturales será más alta para todos los contribuyentes en Colombia, pero seguirá siendo más baja que la evidenciada en Perú, México, Brasil o Argentina para casi todo individuo con ingresos anuales inferiores a \$1.000 millones de pesos colombianos (o su equivalente en las monedas de cada respectivo país, ajustado por paridad de poder adquisitivo) (ver Gráfico 27). Aún más importante, la propuesta legislativa haría que la contribución tributaria de individuos con ingresos iguales o superiores a \$2.000 millones anuales sea más parecida a lo observado en países como Chile, Argentina y México, ayudando a que el sistema tributario sea más justo y progresivo.

Gráfico 27: Comparación internacional de tarifas efectivas de tributación por impuesto a la renta a individuos (2020)



Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda con base en información tributaria vigente de cada país. Paridad de poder adquisitivo calculada por el Banco Mundial con corte a 2019.

Eliminación de beneficios tributarios y límites en la depuración de las rentas cedulares

El diagnóstico provisto en las secciones previas hace un llamado a corregir las distorsiones ocasionadas por la conjunción de beneficios tributarios disponibles en la normativa actual. Con el fin de corregir estas falencias y diseñar un impuesto de renta más equitativo, progresivo y eficiente, mediante el presente proyecto de ley se propone eliminar la mayor parte de los beneficios tributarios vigentes (priorizando aquellos más influyentes en la regresividad del impuesto), manteniendo la exención del 25% aplicable a la renta líquida de las rentas laborales, y algunos otros beneficios tributarios que atienden a necesidades específicas de la población o que son inocuos frente al incremento del patrimonio líquido de los contribuyentes.

La supresión de la mayor parte de beneficios tributarios existentes traería consigo una simplificación necesaria de la normativa tributaria, tanto del lado de la recolección y administración del impuesto de renta por parte de las autoridades fiscales, como del proceso para el pago del impuesto a cargo por parte de los contribuyentes. La simplificación de la norma

aplicable al impuesto de renta ha sido una recomendación de política reiterada por diversos estudios en materia fiscal, entre los cuales se destaca la (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015) y la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) siendo la cantidad de beneficios tributarios una de las más grandes fuentes de complejidad presentes en el estatuto tributario.

Es así entonces como, en el marco de la amplia potestad de configuración del legislador en materia tributaria, y atendiendo al deber general de todo ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95, núm 9 de la Constitución Política), la propuesta legislativa contempla la eliminación de un conjunto de beneficios tributarios vigentes y mantener la exención actual a las rentas laborales de 25%, así como mantener la renta exenta aplicable a las pensiones (con un umbral más bajo), entre otras. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “[en] *lo que concierne a la posibilidad de exceptuar del impuesto de renta determinados ingresos laborales, la Corte en el referido pronunciamiento señaló que por principio universal las rentas provenientes del trabajo gozan de un tratamiento diferencial en cuanto al desgravamen de una parte de los ingresos, razón por la cual el legislador colombiano ha decidido excluir del ámbito de dicho tributo, de manera general, el 25% de los ingresos recibidos por los trabajadores al igual que otros conceptos*”⁵³.

Ahora bien, en cuanto a la racionalización de beneficios, se propone la eliminación de todo beneficio tributario cuyo diseño favorezca en mayor medida a personas de mayor ingreso, exacerbando la inequidad del sistema y la asimetría en las tasas efectivas de tributación. Al respecto, la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) afirma que “*Colombia debe reformar las deducciones tributarias dentro del impuesto de renta a personas naturales que incrementan con los ingresos. Esta forma de diseño tributario es atrozmente regresiva. Primero, las deducciones que incrementan con el tamaño, para que los hogares más ricos obtengan un beneficio mayor. Segundo, el valor de la desgravación incrementa con la tarifa tributaria marginal del contribuyente, por lo que el valor es mayor para los hogares más ricos. Y tercero, los hogares de menores ingresos normalmente no se benefician de las deducciones como la relacionada con el pago de intereses hipotecarios o los aportes voluntarios a fondos de pensiones, debido a que sus ingresos son demasiado bajos para tener un hogar propio o ahorrar montos adicionales para una pensión privada. Estas deducciones tributarias (...) son muy poco comunes en la OCDE, ya que crean una ventaja tributaria mayor para los hogares más ricos*”.

Tomando en cuenta las razones planteadas, las desgravaciones sujetas a eliminación son las siguientes:

- i. Exención sobre los aportes voluntarios a seguros privados de pensiones o fondos de pensiones voluntarias (artículo 126-1 del E.T.).
- ii. Ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT (art. 55 del E.T.)
- iii. Exención sobre los ingresos por concepto de cesantías y los intereses derivados de ellas (numeral 4° del artículo 206 del E.T.).

⁵³ Sentencia C-461 de 2004

- iv. Exención sobre los aportes a cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) (artículo 126-4 del E.T.).
- v. Deducción de los intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda (artículo 119 del E.T.).
- vi. Deducción de los intereses sobre préstamos educativos del Instituto Colombiano de Créditos Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) dirigidos para la educación superior del contribuyente (artículo 119 del E.T.).
- vii. Deducción mensual de hasta el 10% de los ingresos brutos por concepto de dependientes económicos (artículo 387 del E.T.).
- viii. Deducción de los pagos efectuados por seguros de salud o por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada (artículo 387 del E.T.).
- ix. Deducción de los aportes a título de cesantía, realizados por los partícipes independientes, hasta la suma de dos mil quinientas (2.500) UVT, sin que excedan de un doceavo del ingreso gravable del respectivo año (inc. 6, art. 126-1 del E.T.).
- x. Exención sobre la prima especial de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los servidores públicos de las plantas en el exterior que, aunque presten sus servicios fuera de Colombia, sean residentes fiscales en el país (art. 206-1 E.T.).

En lo que respecta a la exención actual sobre los pagos mensuales de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales inferiores a 1000 UVT (numeral 5°, artículo 206 del E.T.), el proyecto de ley incluye la modificación de dicha disposición con el fin de reducir el umbral de contribución a 1,600 UVT anuales (el equivalente a 123 UVT mensuales⁵⁴). Esta modificación en la política tributaria aplicable a las pensiones es consistente con lo propuesto por la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021), la cual plantea que “[la] exención de las pensiones hasta las 12,000 UVT de la renta gravable es demasiado generosa, considerando que los aportes ya fueron deducibles de la cédula general en el momento en que se realizaron. Este tratamiento “EEE” exime a las pensiones de impuestos en gran medida”.

La reducción de la exención aplicable a las pensiones será compensada con más recursos fiscales para proteger a la población que se encuentra en un especial y mayor estado de indefensión económica, considerando que los pensionados que reciben mesadas entre \$7 millones y \$39 millones de pesos podrán empezar a contribuir, lo que permitirá financiar el aumento de las transferencias monetarias a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. De esta forma, el ajuste al tratamiento inequitativo y desproporcionado aplicado a las rentas pensionales permitirá que más personas en condición de debilidad manifiesta, incluyendo los adultos mayores que hacen parte de hogares en condición de pobreza, cuenten con el aseguramiento constitucional para compensar su condición de vulnerabilidad, siendo los pensionados de mejor condición económica los que contribuyan con aquellas personas en especial estado de indefensión. Esta nueva situación permite que la población privilegiada que

⁵⁴ El umbral mensual en UVT considera que la mayor parte de los pensionados percibe 13 mesadas al año.

tiene un ingreso permanente a través de una pensión durante su vejez contribuya a una distribución más eficiente del gasto social.

A su vez, respecto a la eliminación de la exención sobre los ingresos provenientes de cesantías (iv) y la deducción mensual por concepto de dependientes (viii), estos fueron beneficios tributarios categorizados como reformables por la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021), dada su excesiva generosidad, poco común entre miembros de la OCDE, y su condición de ser crecientes en el ingreso. La exención de renta sobre los pagos de cesantías atenta contra la progresividad del sistema en la medida que el monto de las cesantías y el tamaño del ahorro incrementa con el salario del individuo, llevando a una mayor exención. Aplica una lógica equivalente para el monto de las deducciones por dependientes, siendo el límite de dicha deducción una proporción fija de los ingresos brutos del contribuyente. Por tanto, el 10% de los ingresos brutos de un individuo del decil 10 será, en todo momento, superior al de un individuo del decil 5.

También se destaca la regresividad de la deducción de los pagos efectuados por seguros de salud y planes de medicina prepagada (ix) al considerar que las personas de bajos ingresos son incapaces de acceder a servicios privados de salud por los costos económicos elevados asociados a su adquisición, de la misma forma que sus ingresos no son suficientes para ser propietarios de una vivienda o para ahorrar a una cuenta de pensión privada. Por consiguiente, son los individuos de más altos ingresos los que se benefician de esta deducción, atentando contra el principio de equidad horizontal.

De otra parte, la eliminación de la exención sobre las cesantías (iv) y los aportes a cuentas AFC (v), y de la deducción de los intereses sobre préstamos hipotecarios (vi), no atenta contra el derecho a una vivienda digna, en la medida en que el Estado cuenta con programas sociales más efectivos que aseguran la promoción de programas de vivienda social, así como su financiación de largo plazo. En este sentido, el Gobierno nacional ya cuenta con una política de vivienda de subsidios a la demanda para que continúe conjurándose el déficit habitacional en el país. Entre los programas sociales implementados, se destacan:

- Programa “Mi Casa Ya”: Subsidio que facilita la adquisición de vivienda urbana a familias cuyos ingresos no superen 8 SMMLV. El programa otorga un subsidio familiar de vivienda de hasta 30 SMMLV para asistir en el cierre financiero de la vivienda. De igual manera, el programa facilita la financiación de la vivienda de interés social (VIS) y de interés prioritario (VIP) mediante el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), otorgando una cobertura de 5 puntos porcentuales (pp.) a la tasa de interés aplicable para la adquisición de vivienda VIP, y de 4 pp. para vivienda VIS.
- Programa “Casa Digna, Vida Digna”: Programa de mejoramiento de la vivienda y entornos con el fin de reducir el déficit cualitativo de las viviendas. En otras palabras, hace referencia a mejoramientos de las unidades habitacionales y dotación de servicios públicos. El programa otorga a los beneficiarios un subsidio de hasta 12 SMMLV para ejecutar mejoras locativas en las viviendas.
- Programa Nacional de Titulación de Predios Fiscales: Mecanismo que faculta a las entidades públicas para transferir los predios de su propiedad a familias de escasos recursos

que los han ocupado de manera ilegal con vivienda de interés social. El programa busca otorgar títulos formales de propiedad a las familias más vulnerables.

- Programa “Semillero de Propietarios”: Programa de ahorro social que promueve la bancarización y premia el ahorro constante de las familias que buscan comprar una casa. El programa ofrece dos modalidades de subsidio. Primero, un subsidio al pago de arriendo durante 24 meses, promoviendo el ahorro para aquellos hogares albergados en viviendas no dignas e informales. Segundo, un subsidio complementario a “Mi Casa Ya” y a los otorgados por las Cajas de Compensación Familiar mediante el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), bajo la condición que alcancen un ahorro mínimo de 4,5 SMMLV, en un plazo máximo de 18 meses.

- Subsidios para vivienda NO VIS: Más de 100.000 coberturas para créditos hipotecarios y operaciones de leasing habitacional para compra de vivienda nueva No VIS de hasta 500 SMMLV (\$438 millones de pesos). El programa implica una cobertura plana de 439 mil pesos mensuales durante los primeros 7 años del crédito.

Así pues, se considera que la política de vivienda actual es un mecanismo más eficiente y focalizado para cerrar la brecha habitacional del país, en contraposición con el otorgamiento de beneficios tributarios sobre los ingresos por cesantías y aportes a cuentas AFC –exenciones– y sobre los intereses sobre préstamos hipotecarios –deducción–, que, como se indicó, no benefician proporcionalmente a todos los sujetos a quienes van dirigidos, y particularmente a quienes más lo necesitan, lo que permite justificar la eliminación de los mismos.

Por su parte, existen otros beneficios tributarios cuya naturaleza contribuye a un tratamiento justo para los contribuyentes de renta. Es el caso de los beneficios que a continuación se enlistan, que la presente propuesta legislativa no contempla eliminar, justificando su permanencia por las siguientes razones: i) su inocuidad frente al incremento patrimonial de los contribuyentes, ii) la connotación social o de protección de derechos fundamentales que conlleva su existencia, y/o iii) por atender a regulaciones especiales:

- i. Pagos por concepto de indemnizaciones por accidentes de trabajo y gastos de entierro del trabajador (numerales 1 y 3 del artículo 206 del E.T., respectivamente).
- ii. Seguro por muerte, las compensaciones por muerte y las prestaciones sociales en actividad y en retiro de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (núm. 6, art. 206 E.T.)
- iii. Indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad (núm. 2 del artículo 206 del E.T.).
- iv. Las exenciones contempladas en los Tratados o Convenios Internacionales que se encuentran vigentes (art. 233 E.T.).
- v. Las cesantías de servidores públicos pertenecientes al régimen retroactivo de cesantías que no hayan sido pagadas con corte al 31 de diciembre de 2021.

Ahora bien, con el objetivo de incentivar la formalización tributaria y contribuir en la lucha contra la evasión, el proyecto de ley incorpora, para la depuración de las rentas no laborales y las rentas de capital, la obligación de soportar con factura electrónica los costos y gastos imputables a estas rentas para su procedencia.

Finalmente, como un mecanismo adicional para combatir la evasión del impuesto de renta y evitar que los contribuyentes declaren ingresos por ventas de activos inmuebles por debajo de su valor comercial, los notarios deberán hacer uso del sistema de georreferenciación -reglamentado por la DIAN- y, deberán informar tanto a las partes intervinientes en el proceso de escrituración como a la Administración Tributaria si se cumple o no con los requerimientos para establecer el valor de mercado de los bienes inmuebles. En caso tal que el valor reportado de los bienes difiera sustancialmente de su valor comercial, y el notario no informa de ello a las partes y a la Administración Tributaria, él o ella responderá por los tributos dejados de pagar por las partes. De esta manera, la medida propuesta provee un desincentivo a declarar los ingresos provenientes de la venta de activos por debajo de su valor real, con penalidades monetarias a los responsables de la evasión tributaria.

Beneficio de una exención adicional para los contribuyentes que participen del esfuerzo en reducir la evasión, exigiendo la factura electrónica

La propuesta legislativa contempla la posibilidad de aplicar una exención de renta adicional en la cédula general y de pensiones, por bienes y servicios consumidos por el contribuyente, siempre que dicho consumo sea soportado con facturación electrónica. La exención, aplicable solo durante los años gravables 2022 y 2023, dependerá del nivel de ingresos brutos de los contribuyentes, en línea con el principio de progresividad. En particular, todo contribuyente con ingresos brutos anuales iguales o inferiores a 1908 UVT podrá deducir hasta 10% de su renta líquida del pago del impuesto de renta, soportando el valor de la exención con compras facturadas por medios electrónicos. La exención máxima permitida disminuye a 5% de la renta líquida para personas con ingresos brutos anuales entre 1909 y 3500 UVT, y a 3% para aquellos con ingresos anuales superiores a 3500 UVT.

La medida funcionará como un mecanismo anti-evasión para incentivar la formalización tributaria del país. El beneficio tributario en el impuesto de renta será un incentivo monetario con el objetivo de exigir la presentación de facturas electrónicas que avalen los pagos de IVA en bienes y servicios sujetos a este tributo, convirtiendo a los contribuyentes en colaboradores de la formalización tributaria. Una experiencia similar implementada en la ciudad de Sao Paulo, Brasil indica que una política tributaria de este tipo (llamada *Nota Fiscal Paulista*) ha sido efectiva para evitar la evasión, formalizar la tributación empresarial de IVA y, consecuentemente, aumentar el recaudo tributario. Específicamente, de acuerdo con un estudio⁵⁷, la política de dar incentivos a los ciudadanos por exigir la factura aumentó 9,3% el recaudo neto de incentivos del estado de Sao Paulo. En efecto, las estimaciones preliminares realizadas por la DIAN indican que los costos fiscales de esta política serán compensados por sus beneficios en términos de recaudo en el mediano plazo, en la medida en que más empresas formalicen sus declaraciones tributarias y paguen el IVA que les corresponde.

Propuestas de reforma: otros impuestos aplicables a las personas naturales: acumulación y retornos de capital

Impuesto temporal y solidario a la riqueza

El presente proyecto de ley crea el impuesto temporal y solidario a la riqueza, que mantiene el hecho generador del impuesto al patrimonio, pero ajusta la base gravable y la tarifa en aras de mejorar su progresividad. Actualmente el impuesto al patrimonio cuenta con una tarifa plana del

1% aplicable sobre el valor total del patrimonio líquido. Así, se propone establecer un nuevo impuesto, a partir de una modificación conjunta de la tarifa y de la base gravable del impuesto al patrimonio. Específicamente, se propone gravar el patrimonio líquido valorado entre \$5 y \$15 mil millones -a precios de mercado- con una tarifa de 1%, manteniendo los primeros \$5.000 millones de pesos exentos del impuesto, y el patrimonio superior a \$15 mil millones a una tarifa de 2%. En otras palabras, los primeros \$5.000 millones de pesos se gravarán a una tarifa del 0%; luego de este umbral se gravará el patrimonio a tarifas marginales del 1% y 2%, dependiendo de su valor. Lo anterior va en línea con los fundamentos constitucionales del Estado en la medida que se sigue respetando el principio de protección a la propiedad, las iniciativas privadas y los principios de justicia y equidad tributaria.

Adicionalmente, la propuesta contenida en esta exposición de motivos mejora el diseño y fiscalización del impuesto al patrimonio. Pues, tal como demuestran (Londoño-Vélez & Ávila-Mahecha, 2020), existe una distorsión en el comportamiento de los contribuyentes dada la naturaleza del impuesto, de tal manera que tienden a agruparse en los umbrales de tributación. Lo anterior se explica en la medida que los contribuyentes pueden recurrir a ocultar, sub-reportar activos o inflar las deudas que determinan su patrimonio líquido, evitando el impuesto y reduciendo su carga fiscal. Esta distorsión se mitiga al introducir un rango exento, de manera que el impuesto a pagar siempre aumente de manera continua y sin saltos conforme aumenta el patrimonio del sujeto pasivo.

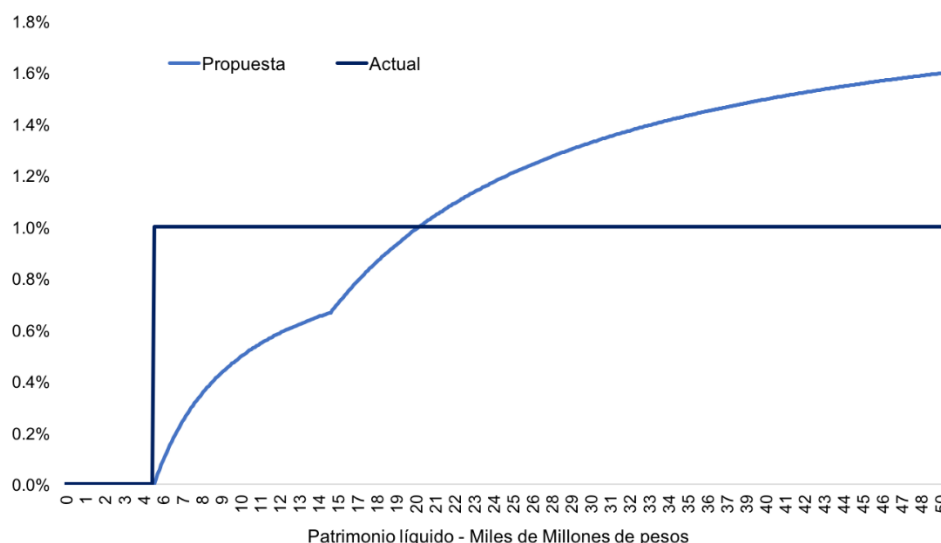
En particular el diseño actual ocasiona que las personas con un patrimonio líquido de \$5.100 millones de pesos tengan un impuesto a cargo de *51 millones de pesos (tarifa efectiva de 1%)*, mientras que la propuesta contenida en este proyecto legislativo lo dejaría con un impuesto a cargo de *1 millón de pesos (tarifa efectiva de 0,02%)* (Gráfico 28). De esta manera, con esta propuesta no solo se amortiguarían los incentivos perversos de los contribuyentes asociados con la evasión y elusión fiscal, sino que también se mejoraría la progresividad del impuesto.

La imposición de una tarifa al patrimonio líquido implica, además, un castigo al uso de activos improductivos. Parte de la justificación para imponer este tipo de gravamen surge del hecho que toda economía tiene activos con bajas tasas de retorno. Así, el impuesto actual representa un desincentivo a la adquisición de patrimonios de alto valor (iguales o superiores a \$5.000 millones de pesos) con bajos márgenes de producción (Guvenen, Kambourov, Kuruscu, Ocampo-Diaz, & Chen, 2019)

Por último, la propuesta establece que el impuesto se extienda a los años gravables 2022 y 2023, y que sea deducible del impuesto de renta a personas naturales. Esto va en línea con las recomendaciones de la OCDE para 2015⁵⁵, donde se sugiere que un impuesto sobre el patrimonio puede llegar a mejorar el alto nivel de desigualdad en Colombia, aumentando la carga efectiva de tributación sobre aquellos hogares que tienen una mayor capacidad contributiva y, en especial, mejoraría la progresividad del sistema tributario.

⁵⁵ Disponible en OECD Stats (<https://stats.oecd.org>). Acceso realizado en diciembre de 2020.

Gráfico 28: Tarifas efectivas de tributación del impuesto temporal y solidario a la riqueza



Fuente: Cálculos MHCP-DGPM

Impuesto complementario de ganancias ocasionales sobre herencias, porción conyugal, legados y donaciones

Teniendo en cuenta que este impuesto es una herramienta que permite acotar la desigualdad y su transmisión generacional en la sociedad (Karagiannaki, 2017) se propone utilizar el avalúo comercial en lugar del avalúo fiscal a la hora de establecer el impuesto complementario de ganancia ocasional en el caso de herencias, porciones conyugales, legados y donaciones. Lo anterior, bajo la lógica de que los incrementos en los precios de mercado de los activos reflejan el incremento de la riqueza de los contribuyentes (Gomez, 2017). Por lo tanto, con el fin de asegurar mayor progresividad y recaudo, se hace conveniente gravar el precio de mercado respecto al valor fiscal, ya que se trata de una medida más exacta de la renta susceptible de aumentar el patrimonio, que es lo que se desea gravar. Cabe mencionar que no se propone un cambio en el tramo exento para las ganancias ocasionales.

Impuesto a los dividendos

Se propone el aumento de la tarifa de dividendos en 5pp para que esta se ubique en 15% cuando el dividendo es mayor a 800 UVT (Artículo 242 del Estatuto Tributario). En otras palabras, todo ingreso anual por concepto de dividendos o participaciones igual o menor que 800 UVT (aproximadamente \$30 millones, en 2022) no estará sujeto al impuesto. El umbral de 800 UVT se fija en aras de mantener la equidad horizontal con las rentas de trabajo, que, bajo los términos propuestos en este proyecto de ley, solamente causan un impuesto a cargo cuando los ingresos brutos asociados superan los 30 millones de pesos (de 2022).

Esta propuesta, además de estar alineada con las recomendaciones de la (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015), permitirá mejorar la progresividad del sistema tributario al tiempo que propende por el incremento de la equidad vertical del sistema. En relación con los posibles efectos sobre el costo de uso del capital, la literatura ha mostrado

que para las inversiones que se financian reinvertiendo las utilidades de la empresa, el impuesto a los dividendos mitiga los efectos adversos que tendría gravar el retorno del capital sobre el costo de uso del mismo⁵⁶.

Impuesto Temporal y Solidario a los Ingresos Altos

En atención a los efectos desiguales de la crisis económica y sanitaria observada en 2020 y apelando a la solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho, el presente proyecto propone crear un impuesto nuevo, con carácter temporal, para el segundo semestre de 2021 a cargo de las personas naturales. Este impuesto tiene como finalidad que las personas con ingresos mensuales superiores a los \$10 millones de pesos, tanto del sector público como privado, puedan contribuir solidariamente y de manera temporal, para atender los gastos asociados a la política social. Igualmente, se propone que realicen una contribución las pensiones altas. Este impuesto recaería principalmente sobre las personas de mayores ingresos, correspondiente al percentil 99, es decir sobre el 1% más rico del país. Este apoyo podrá ser descontado del impuesto de renta en años posteriores, por lo que el esfuerzo por parte de los hogares con ingresos más altos en Colombia para apoyar las necesidades de gasto de corto plazo generadas por la pandemia se ve compensado posteriormente.

El impuesto se recaudaría mensualmente con base en los ingresos tanto laborales como de otra índole, de las personas naturales y tendría una tarifa plana del 10%. Igualmente, tiene en consideración para la determinación de la base gravable la posibilidad de descontar de los ingresos mensuales el monto asociado al pago de la seguridad social.

2.3.3. Impuestos a la renta de personas jurídicas

Efectos negativos de tasas muy altas sobre la renta corporativa

Una premisa central del rol del Gobierno es el desarrollo de una infraestructura de equidad en el marco de la estabilidad de las finanzas públicas y la generación de los fundamentales apropiados para promover el crecimiento económico. En esa línea, es importante destacar que la revisión a la baja de las estimaciones de crecimiento económico para este y los próximos años⁵⁷, dan cuenta de la necesidad de políticas económicas que potencien el crecimiento en el corto plazo, así como el producto potencial en el mediano y largo plazo. Es importante señalar que este objetivo puede ser incompatible con una carga tributaria excesiva sobre el aparato productivo.

El FMI (2020) afirma que el rol que debe asumir el sistema tributario, una vez superada la peor fase de la pandemia, es el de equilibrar equidad, recaudo y crecimiento económico. En ese sentido, los estudios de (Johansson, Heady, Arnold, Brys, & Vartia, 2008) y (Arnold, 2008) construyen un ranking de impuestos de acuerdo con su efecto sobre el crecimiento económico. Los trabajos encuentran que altas tasas impositivas a la renta corporativa tienen el efecto más

⁵⁶ (Auerbach, 1979), (Bradford, 1981) y (King, 1977)

⁵⁷ El FMI en su WEO de junio, redujo en 1,1 puntos porcentuales (pp) sus estimaciones de crecimiento global en 2020, en comparación al informe de abril (previo al impacto generalizado del COVID-19). Es importante resaltar que para ese mes la pandemia ya había hecho estragos importantes en China, Europa y el noreste de EE. UU., mientras que su avance en Latinoamérica, India y África se materializó principalmente desde mayo.

negativo sobre el crecimiento comparados con impuestos a la renta de las personas (naturales), impuestos al consumo y los impuestos a propiedades inmuebles. Estos resultados son relevantes si se considera que un desafío importante, luego de superar la crisis sanitaria, es contribuir a la recuperación de la economía. A la luz de estos estudios, no conviene elevar demasiado, ni de forma permanente, la carga tributaria sobre las empresas.

Otros estudios investigan la relación entre el impuesto de renta corporativa y el costo de uso del capital, una medida de la rentabilidad promedio que deben tener los proyectos en una jurisdicción determinada para ser viables. El costo de uso depende de la tasa de interés de las fuentes de financiamiento, la tasa de depreciación, y los impuestos que gravan el retorno del proyecto. Cuando se reduce el costo de uso del capital, proyectos con menores rentabilidades empiezan a ser viables, fomentando la inversión por parte de empresas existentes y la entrada de nuevas empresas. (Schwellnuss & Arnold, 2008) encuentra que reducir la tarifa de renta corporativa de 35% a 30% reduce el costo de uso del capital en 2,8%, lo que se traduce en un crecimiento de la razón de inversión sobre capital de 1,9% en el largo plazo. Este efecto es independiente del tamaño de las empresas. Por su parte, (Vartia, 2008) encuentra que la reducción de 35% a 30% de la tarifa de renta corporativa aumenta la razón de inversión sobre capital entre 1% y 2,6%, lo que a la vez produce un aumento de la inversión sobre valor agregado de la economía entre 0,2 y 0,5 puntos porcentuales (p.p.). En ambos casos, es la reducción en el costo del uso del capital el catalizador de la mayor inversión.

Esta hipótesis contrastada empíricamente para Colombia arroja resultados en el mismo sentido. Lo anterior, mediante la caracterización de la inversión privada como función del costo del uso del capital (Faiboim, 1990). Otros trabajos, dan cuenta de la disparidad en el impacto que tiene el uso del capital entre sectores, así como de la elección del tipo de crecimiento al que le apuesta la empresa (financiamiento u orgánico) (Steiner & Soto, 1998). Asimismo, y como se reseñó en la exposición de motivos del proyecto de ley que derivó en la Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento), *“se estima que la Ley de Financiamiento redujo el costo del capital, aportando positivamente al crecimiento de la inversión 5,5 puntos porcentuales en el primer trimestre de 2019 y 6,1 puntos porcentuales en el segundo trimestre del mismo año”* (Gaceta del Congreso 1055, 2019).

El Gráfico 29 ilustra claramente la relación: históricamente los trimestres en los que el costo de uso del capital en Colombia ha sido alto, se han observado menores tasas de inversión. Así, imponer una carga tributaria muy alta sobre las empresas puede tener efectos negativos sobre la productividad, la competitividad y el crecimiento de la economía. En este sentido, la decisión del Gobierno nacional de llegar a una tarifa del impuesto sobre la renta corporativa del 30% en 2022, desde el 32% vigente, es congruente con la precitada literatura. Asimismo, y tal como se detalla en la exposición de motivos de la Ley de Crecimiento Económico (Ley 2010 de 2019), los efectos positivos de esta decisión han sido palpables en el crecimiento de la inversión, el mayor emprendimiento y formalización tanto empresarial como laboral observado hasta el inicio de la pandemia de COVID-19⁵⁸.

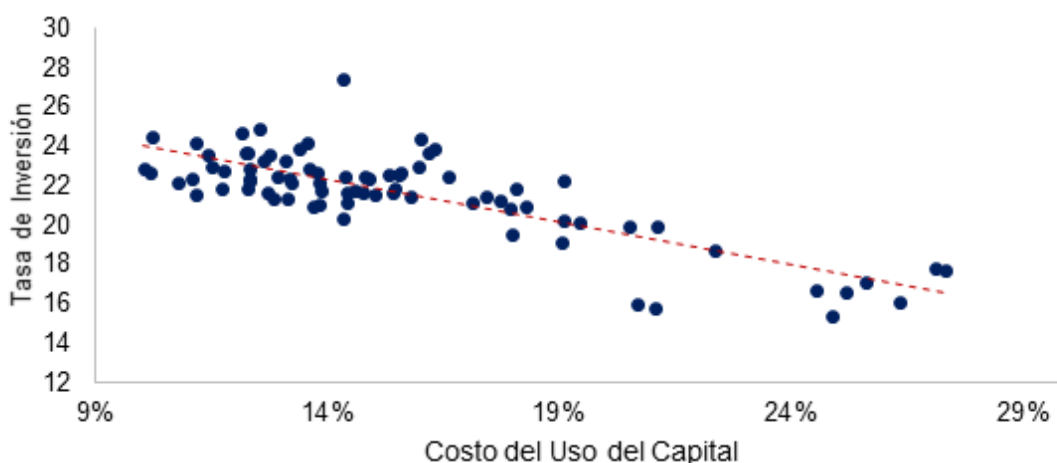
Al respecto, en 2018 la economía colombiana logró romper con el ciclo de desaceleración que venía marcando la actividad productiva entre 2014 y 2017. En efecto, mientras la economía pasó

⁵⁸ Gaceta del Congreso 1055, 2019

paulatinamente de crecer 4,5% en 2014 a 1,4% en 2017, en 2018 creció 2,6% y 3,3% en 2019. Esta tendencia es más evidente en la inversión, la cual creció 3,1% en 2019, nivel 2,4pp superiores al promedio del cuatrienio anterior (0,7%), y cuya explicación está en gran medida relacionada con las decisiones que el Gobierno nacional adoptó en las dos últimas reformas fiscales (Ley de Financiamiento y Ley de Crecimiento). Se destaca que solo en 2019, la formación bruta de capital en maquinaria y equipo anotó un crecimiento anual promedio de 13,1%, cifra mayor en 3,6 puntos porcentuales frente al promedio de 2018 (9,5%) y 14,7 p.p. frente al promedio del cuatrienio anterior (-1,6%). De este modo, la reducción gradual de la tarifa de renta corporativa y el descuento del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos, contribuyen en esta justificación.

Ahora bien, la decisión de hacer descontable el 50% del ICA pagado por los contribuyentes, redujo adicionalmente la carga tributaria de las empresas. De esta manera, las medidas que el Gobierno nacional ha tomado respecto a la reducción de la carga tributaria para las empresas han desembocado en beneficios concretos y se propone mantenerlos. Lo anterior no debe confundirse con los tratamientos preferenciales que solo benefician a algunas empresas o sectores específicos y no están justificados.

Gráfico 29: Relación del costo del uso del capital con la tasa de inversión. Datos trimestrales*



Fuente: MHCP-DGPM

Nota: *El gráfico de dispersión contiene datos trimestrales desde el año 2000.

Es importante resaltar que, si bien en los últimos años se ha avanzado en la reducción de la tarifa nominal del impuesto sobre las empresas, aún queda un espacio de mejora. En ese sentido, llama la atención la enorme concentración del recaudo tributario en las empresas. Así, para el año 2018 el 79,9% del recaudo de renta estuvo a cargo de las personas jurídicas y es significativamente alto cuando se compara con el promedio de la OCDE (26,5%), países emergentes (54,9%) y países de la región (60,7%). Sin duda alguna, este hecho afecta las decisiones de inversión de las empresas, y al mismo tiempo reduce la productividad.

Crear el clima adecuado de inversión y negocios, tal como ya se mencionó, contribuye en el logro de los objetivos sociales que el país se ha trazado. De esta manera, una economía con mayor

inversión ampliará la demanda en el mercado laboral, mejorará la calidad del empleo ofrecido y hará más competitivo el aparato productivo del país. Por su parte, medidas orientadas a redistribuir parte de la carga tributaria en el corto plazo, vía el establecimiento de una sobretasa temporal al impuesto de renta y una reducción en los costos de contratación de nuevos empleados, genera incentivos adecuados para contribuir a la recuperación del mercado de trabajo y, por esa vía, de la economía como un todo. Ahora bien, aumentar la tarifa a los dividendos cumple con la premisa de gravar a los individuos y no a las empresas, y contribuye en la progresividad del sistema tributario colombiano al propender por incrementar la equidad vertical del sistema. Lo anterior, alineado con las recomendaciones de la (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015) y de la OCDE, en el sentido que la contribución personal debe aumentar en la medida que se tenga mayor capacidad de pago.

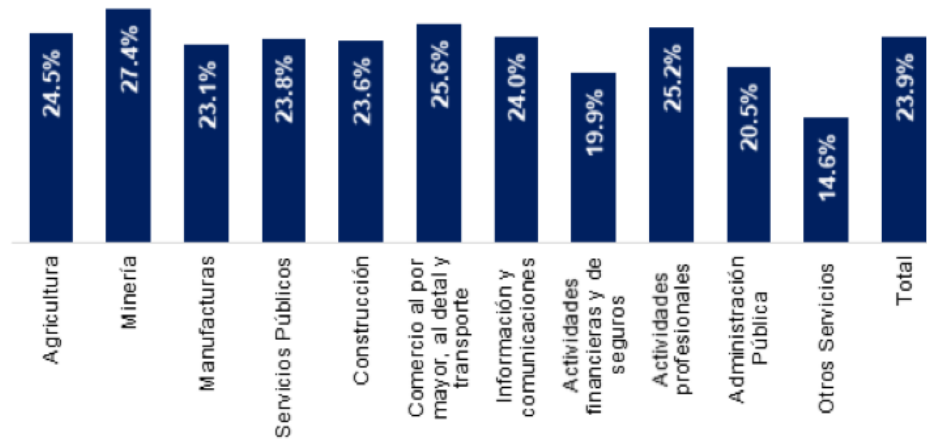
Oportunidades de mejora del impuesto de renta a las personas jurídicas

Es importante resaltar que el impuesto sobre la renta para personas jurídicas en Colombia tiene varias características que lo tornan complejo y afectan los dos ejes de la equidad del sistema tributario. En particular, su estructura actual cuenta con diferentes clases de exenciones, descuentos y otros beneficios tributarios que no solo complejizan la depuración de la renta y dificultan la fiscalización del impuesto, sino que impone cargas tributarias no proporcionales entre los contribuyentes.

Si bien estos incentivos y tratamientos diferenciales se han ido adicionando al Estatuto Tributario con el objetivo de hacer que algunos sectores estratégicos sean cada vez más competitivos, no siempre están justificados. Al respecto, la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) recomienda que Colombia se aleje del uso excesivo de incentivos y beneficios tributarios, resaltando que un número significativo de beneficios viola el principio de equidad horizontal, según el cual contribuyentes “iguales” deben tributar lo mismo. Adicionalmente, afirma que en muchos casos los costos de las exenciones, descuentos y otros gastos tributarios superan sus beneficios y agrega que *“en lugar de combatir las distorsiones mediante la introducción de beneficios tributarios, Colombia debería resolver los retos desde su raíz, diseñando un régimen de impuesto sobre la renta a personas jurídicas competitivo para todos los sectores”*.

Como reflejo de lo anterior, la estructura actual del impuesto sobre la renta cuenta con una alta dispersión en la tarifa efectiva de tributación (Gráfico 30), pues dependiendo del sector o la industria se aplican diferentes tratamientos que le permiten a los contribuyentes reducir su carga tributaria. Al final, este tipo de rentas exentas y beneficios diferenciales erosionan la base gravable del impuesto, introducen barreras a la libre competencia entre empresas y afecta el potencial de recaudo del tributo.

Gráfico 30: Tarifa Efectiva de tributación - Renta Personas Jurídicas



Fuente: DIAN (2020), Cálculos MHCP-DIAN

Nota: Los cálculos se realizaron teniendo en cuenta las declaraciones de renta para el año gravable 2019. Solo considera el pago del impuesto de renta. Para el caso de la tarifa efectiva de tributación se toma en consideración: impuesto a cargo quitando los descuentos sobre la renta líquida gravable más la renta exenta.

En ese sentido, se hace necesario adoptar medidas que permitan eliminar estos tratamientos preferenciales, en aras de una mayor equidad tributaria, recaudo tributario y sana competencia.

Propuestas de reforma de los Impuestos sobre la renta de personas jurídicas

Eliminación de beneficios tributarios

Mediante el presente proyecto de ley también se propone limitar y racionalizar beneficios tributarios, tales como rentas exentas, descuentos, deducciones especiales, tarifas reducidas y demás tratamientos preferenciales. Lo anterior, a partir del año gravable 2023, y respetando todos los derechos adquiridos hasta la fecha señalada en cada caso. Esto, en línea con las recomendaciones de la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) de “*evitar el uso de beneficios tributarios y reglas tributarias especiales dirigidos a sectores específicos, incluidas las tasas reducidas del impuesto sobre renta de personas jurídicas y los beneficios tributarios basados en utilidades*” y “*ampliar significativamente la base*”. Al respecto, es importante resaltar que parte del enfoque principal que han venido trabajando las distintas mesas que conforman dicha comisión⁵⁹ es avanzar en un estándar de tributación, que no debería dar cabida a beneficios tributarios ineficientes y distorsionantes.

Los expertos de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad de 2015 coinciden en esta recomendación: “*la estrecha base tributaria resulta en una amplia gama de oportunidades de planificación tributaria. Las Tasas Efectivas de Tributación (TET) pagadas por los negocios*

⁵⁹ La Comisión de Beneficios Tributarios instalada en 2020 ha sido en cinco mesas de trabajo de tal manera que en cada una se cuenta con un experto internacional y uno local, así como con representantes del Gobierno nacional. Los temas generales abordados por cada una de las cinco mesas son, en su orden, IVA, personas jurídicas, ingresos no constitutivos de renta y beneficios para el campo, personas naturales y zonas francas. En todos los casos, la OCDE cumple un papel transversal de acompañamiento al desarrollo de estas mesas de trabajo.

varían en gran medida no solo entre distintos sectores, sino que también dentro de estos. Los negocios que no participan activamente en elusión de impuestos y, posiblemente, en una evasión de impuestos, se enfrentan a una desventaja competitiva en comparación con las empresas que son más agresivas en el uso y el abuso de los vacíos tributarios y las debilidades de la administración tributaria". Con esta propuesta, se avanza en términos de equidad horizontal entre contribuyentes y se hace más competitivo el sistema tributario.

De acuerdo con el informe de gasto tributario presentado por la DIAN en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el gasto tributario en 2019 por rentas exentas y descuentos tributarios a personas jurídicas se ubicó en 0,9% del PIB de ese año. En el caso de rentas exentas, estas ascendieron a 0,4% del PIB, con una alta participación de las rentas exentas asociadas a la vivienda de interés social y a la vivienda de interés prioritario, las correspondientes al beneficio de las entidades sin ánimo de lucro, y las relacionadas con plantaciones forestales, generación de energía eléctrica a partir de energía eólica o biomasa, servicios de transporte fluvial en embarcaciones y planchones de bajo calado, entre otros.

En lo que respecta a los descuentos tributarios, estos ascendieron a 0,4% del PIB en el año gravable 2019, de los cuales los más importantes son los asociados con ICA y bienes de capital. En el resto se encuentran los descuentos relacionados con inversiones en ciencia, tecnología e innovación, para el mejoramiento del medio ambiente y con determinadas donaciones.

Así pues, este proyecto de ley contempla la eliminación de un conjunto de rentas exentas, descuentos y otros beneficios aplicables a personas jurídicas, salvo algunas excepciones. Dentro de estas excepciones, se agrupan aquellos ítems salvaguardados por acuerdos normativos con otros países como los dispuestos para evitar la doble tributación⁶⁰, la utilidad neta reinvertida por parte de las Entidades sin Ánimo de Lucro y el descuento de 25% que reciben los contribuyentes por donaciones a las mismas, aquellos beneficios cuya eliminación llevaría a que el Gobierno nacional se grave a sí mismo, entre otros.

En este sentido, también se propone eliminar tarifas reducidas que aplican a algunos sectores particulares, conforme generan un tratamiento preferencial inequitativo e ineficiente sobre contribuyentes de otros sectores. Si bien el Gobierno nacional impulsó en gran medida estas propuestas, se considera que su vigencia en el tiempo debe estar contenida y, en la mayoría de los casos, debería circunscribirse no más allá del 2022. En este sentido, el Gobierno nacional considera esencial mantener el ecosistema propicio para que la iniciativa privada pueda ayudar al país a sobreponerse durante el periodo post pandemia, por lo que la propuesta fiscal acá contenida no entraría en vigor antes de 2023, siendo este un año en el que se considera que lo peor de la crisis ya se habrá superado. En relación con las zonas económicas especiales (ZESE) y las zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC), las cuales gozan de un tratamiento tributario especial en renta, se considera que tienen una función social que justifica mantener el beneficio.

⁶⁰ En este punto es importante resaltar que, en el caso de existencia de un acuerdo de doble tributación, se concibe una renta exenta cuyo importe fiscal ascendió a \$2.545mm en 2019. Por otro lado, cuando no existe este tipo de acuerdos, el contribuyente puede aplicar a un descuento tributario por impuestos pagados en el exterior (\$600mm en 2019). En ambos casos, el racional detrás es evitar pagar dos veces por el mismo hecho generador.

Respecto a las actividades contenidas en el marco de la Economía Naranja, se propone que la derogatoria del tratamiento tributario preferencial se materialice en 2022. Si bien se considera que aún es incipiente su desarrollo, el 96,2% de las empresas que operan en este sector son micro o pequeñas, y se verán beneficiadas con una reducción de la tarifa de 30% a 24% (propuesta a detallar en la próxima subsección). Para el caso de los beneficios asociados a la promoción del turismo, estos irán hasta el 31 de diciembre de 2022, excepto la construcción de hoteles que irá hasta 2025. Por otro lado, se propone la derogación de la renta exenta que aplica para los rendimientos generados por la reserva de estabilización de que trata el artículo 235-2 (núm. 9) del Estatuto Tributario, conforme no se identifica una razón por la cual debería permanecer este beneficio a la luz del objetivo de simplificación y equidad horizontal que persigue esta reforma fiscal. Asimismo, es importante resaltar que esta derogación implica gravar los rendimientos más no el stock contenido en la reserva, por lo que la estabilidad de esta no se ve comprometida.

También vale la pena mencionar que se propone limitar el conjunto de deducciones asociadas a sectores especiales o para incentivar inversiones o empleo. Para el conjunto de deducciones asociadas a donaciones, se propone su eliminación, conforme se dejará el tratamiento de la mayor parte de donaciones como descuento tributario. El descuento tributario se prefiere sobre la deducción por donaciones, ya que la DIAN puede hacer seguimiento y control al valor de los primeros de forma más directa al quedar registrados en las declaraciones de impuestos. Así, esta disposición aumenta la transparencia del beneficio, al tiempo que ordena y simplifica la estructura tributaria.

En el caso de las deducciones mayores al 100% y descuentos por concepto de vinculación laboral de jóvenes, aprendices del SENA, personas en situación de discapacidad, adultos mayores no beneficiarios de pensión de vejez, mujeres mayores de cuarenta años desempleadas por más de un año, la propuesta del presente proyecto es realizar una sustitución del beneficio tributario por una reducción de los aportes al sistema de seguridad social, manteniendo, por supuesto, los beneficios que dicho sistema le otorga al trabajador. A diferencia de los incentivos tributarios, cuya efectividad en reducir el empleo no ha sido evaluada, hay amplia evidencia de la efectividad de las reducciones en los aportes a seguridad social en la creación de empleo formal⁶¹, y, adicionalmente, la contabilización del costo fiscal es más transparente en el caso de las segundas. Cabe recordar que todos los trabajadores, cuando pertenezcan a hogares vulnerables en condición de pobreza, tendrán derecho a recibir las transferencias monetarias en el marco del programa de Ingreso Solidario.

Igualmente, y como se describió en las secciones previas, Colombia cuenta con un conjunto de programas que facilitan la compra de vivienda para diferentes grupos poblacionales, las cuales han mostrado su eficacia. En este sentido, también se propone eliminar los beneficios tributarios asociados a rentas relacionadas con proyectos de vivienda de interés público o de interés social (VIP y VIS). Estos beneficios se conceden actualmente sobre las ganancias por la venta de predios destinados a dichos proyectos, sobre la utilidad que obtiene el constructor del proyecto, y sobre los rendimientos financieros de los créditos para financiación de este tipo de vivienda. En ningún caso es claro que la totalidad de la exención beneficie al comprador de la vivienda y,

⁶¹ (Melendez, Bernal, Eslava, & Pinzon, 2017); (Fernández & Villar, 2017); (Morales & Medina, 2017).

por el contrario, en todos los casos, también resultan beneficiados terceros a los que no se busca proteger. Por lo anterior, se considera que los incentivos tributarios no son la mejor herramienta disponible para atender el déficit habitacional que padece el país.

Por otro lado, se considera que los beneficios tributarios destinados al incentivo y la promoción de inversiones en el campo debe limitarse en el tiempo. Pues, los incentivos fiscales permanentes para apoyar al sector agrícola no son rentables y los desafíos a los que se enfrenta este sector deben abordarse atacando la fuente del problema y no a través del sistema tributario. En el mismo sentido, la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) considera que *“los beneficios tributarios focalizados al sector agrícola no alcanzan su objetivo en gran medida y no llegan a los negocios y los campesinos que más necesitan el apoyo”*. En contraste, es importante resaltar la política gubernamental en torno a la recuperación de la malla terciaria del país⁶², los programas específicos de subsidios para el campo y otras iniciativas que redundan en un sector agrícola más competitivo y benefician la producción agrícola de manera más eficaz que los incentivos tributarios. Sobre este particular, se resalta que las inversiones dirigidas a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivados de la aplicación del Acuerdo de Paz, han priorizado 170 municipios ubicados en 16 subregiones.

De este modo, si bien el artículo 65 Constitucional establece la obligación de priorizar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también de la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras lo cierto es que hacerlo a través de la política tributaria genera un costo significativo para el Estado y va en contra de la progresividad del sistema, mientras que su eliminación disminuye el gasto tributario del Gobierno nacional y, de esa manera, contribuye de una forma más equitativa a la redistribución del ingreso. Asimismo, el espacio fiscal que brinda la racionalización de los beneficios tributarios podría dar, eventualmente, espacio para la implementación de las políticas o medidas especialmente dirigidas a estos sectores. Como ejemplo de lo anterior, se resalta la reciente Ley 2071 del 31 de diciembre de 2020 *“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustriales”*.

Por último, conviene enfatizar que la (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021) recomienda que se elimine una cantidad amplia de beneficios tributarios. Al respecto, los expertos anotan que *“el incremento real en los ingresos al eliminar un gasto tributario específico puede ser significativamente inferior cuando los agentes tienen la opción de acogerse a otro gasto tributario que no ha sido eliminado. La introducción de una reforma tributaria incremental que elimine unos pocos gastos tributarios, pero deje en pie la mayoría de los gastos tributarios, no generará un gran incremento en ingresos tributarios.”*

Así, si bien los beneficios favorecen a los contribuyentes que pueden aplicarlos, implican una desventaja para los sectores o contribuyentes que no pueden aplicarlos, generando distorsiones

⁶² “Programa del Gobierno nacional que busca mantener y mejorar la transitabilidad de la red vial terciaria del país. Con una movilidad más segura y eficiente impulsamos la reactivación de las economías locales, al facilitar la comercialización de productos agrícolas y ganaderos, la promoción de destinos turísticos y el acceso a bienes y servicios.” Ver: <https://colombiarural.invias.gov.co/>

en la asignación óptima de los recursos de la economía y reduciendo la equidad horizontal del sistema tributario.

Considerando lo expuesto, a continuación, se presenta un listado de beneficios tributarios que se propone ajustar o derogar a partir de 2023, según se especifica en el articulado de esta propuesta:

TIPOLOGÍA	DESCRIPCIÓN	LEY QUE PROMULGA BENEFICIO	ESTATUTO TRIBUTARIO
Renta Exenta	Exención de 10 años para los ingresos derivados de las inversiones que aumenten la productividad en el sector agrícola.	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 2)
Renta Exenta	Exención de 15 años, a partir de 2017, para los ingresos derivados de la venta de energía eléctrica, realizada por empresas generadoras, derivados de la energía eólica, biomasa o los residuos agrícolas, solares, geotérmicos o marinos, según las definiciones de la Ley 1715 de 2014 y el Decreto 2755 de 2003.	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 3)
Renta Exenta	Rentas asociadas a la vivienda de interés social y a la vivienda de interés prioritario (VIS-VIP)	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 4)
Renta Exenta	Inversiones en nuevos aserríos y plantas de procesamiento directamente relacionadas con el uso de nuevas plantaciones forestales, incluidas la guadua y el caucho, y para quienes tengan plantaciones de árboles madereros y frutales, que deben estar debidamente registradas ante la autoridad competente	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 5)
Renta Exenta	Una exención de 15 años, a partir de 2019, para los ingresos obtenidos por la prestación de servicios de transporte fluvial con embarcaciones y losas de bajo calado	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 6)
Renta Exenta	Incentivo tributario a las creaciones literarias de la economía naranja, contenidas en el artículo 28 de la Ley 98 de 1993.	Ley 2010 de 2019	235-2 (núm. 8)
Renta Exenta	Renta exenta por los rendimientos generados por la reserva de estabilización que constituyen las entidades administradoras de fondos de pensiones y cesantías	Ley 100 de 1993 Art 101	235-2 (núm. 9)
Renta Exenta	Exención hasta del cincuenta por ciento (50%) del valor del impuesto sobre la renta para industriales de la cinematografía.	Ley 397 de 1997 Inc. 5 Art. 46	

Renta Exenta	Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.	Ley 546 de 1999 Art. 56	
Descuento	Descuento en el impuesto sobre la Renta y Complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina. Menores de 28 años, mujeres mayores de 40 años sin trabajo en últimos 12 meses, empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos legales vigentes.	Ley 1429 de 2010 Artículos 9,11 y 13	
Descuento	Contraprestación y estímulo a la producción de obras audiovisuales en Colombia.	Ley 1955 de 2019 Art. 178	
Descuento	Descuento del impuesto sobre la renta a cargo por el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos, incluyendo el asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condiciones de utilización.	Ley 2010 de 2019	258-1
Descuento	El contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros efectivamente pagado durante el año gravable, que tenga relación de causalidad con su actividad económica. Este porcentaje se incrementará al cien por ciento (100%) a partir del año gravable 2022. NOTA: Este beneficio no se derogará. Tendrá una modificación, manteniendo el porcentaje de 50% a partir de la vigencia 2022	Ley 2010 de 2019	115
Deducción	Deducciones por aportes que realicen las empresas para instituciones de educación reconocidas por el Ministerio de Educación		107-2 Literal c
Deducción	Deducción del 120% de los pagos que realicen por concepto de salario, en relación con los empleados que sean menores de veintiocho (28) años, siempre y cuando se trate del primer empleo de la persona.	Ley 2010 de 2019	108-5
Deducción	Cuotas de afiliación pagadas a los gremios NOTA: Este beneficio no se deroga propiamente. Se elimina del artículo 115 del ET que se modifica en el articulado.	Ley 2010 de 2019	115 (par. 3)
Deducción	Deducción por contratación de adultos mayores que no sean beneficiarios de pensión.	Ley 2040 de 2020 Art. 2	
Deducción	Los empleadores que ocupen trabajadores con limitación no inferior al 25% comprobada y que estén obligados a presentar declaración de renta y complementario, tienen derecho a deducir de la	Ley 361 de 1997 Art. 31	

	renta el 200% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados durante el año o período gravable a los trabajadores con limitación, mientras esta subsista.		
Deducción	Deducción de las donaciones de dinero que realicen personas jurídicas para la construcción, dotación o mantenimiento de bibliotecas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y de la Biblioteca Nacional.	Ley 1819 de 2016	125
Deducción	Deducción del 125% de las donaciones a la Corporación General Gustavo Matamoros D'Costa y a las fundaciones y organizaciones dedicadas a la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y el acceso a la justicia	Ley 488 de 1998	126-2 (inc. 1)
Deducción	Deducción del 125% por donaciones a organismos del deporte aficionado tales como clubes deportivos, clubes, promotores, comités deportivos, ligas deportivas, asociaciones deportivas, federaciones deportivas y Comité Olímpico Colombiano debidamente reconocidas, que sean personas jurídicas sin ánimo de lucro.	Ley 223 de 1995	126-2 (inc. 2)
Deducción	Deducción del 125% de las donaciones a organismos deportivos y recreativos o culturales debidamente reconocidos que sean personas jurídicas sin ánimo de lucro.	Ley 181 de 1995	126-2 (inc. 3)
Deducción	Deducción por donaciones efectuadas para el apadrinamiento de parques naturales y conservación de bosques naturales.	Ley 1536 de 2012	126-5
Deducción	Los empleadores podrán deducir anualmente de su renta gravable, hasta el 130% de los gastos por salarios y prestaciones sociales de los trabajadores contratados como aprendices, adicionales a los previstos legalmente, en programas de formación profesional previamente aprobados por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA.	Ley 115 de 1994 Art.189	
Tarifa reducida	Estarán gravadas a la tarifa del 9% las rentas obtenidas por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden Departamental, Municipal y Distrital, en las cuales la participación del Estado sea superior del 90% que ejerzan los monopolios de suerte y azar y de licores y alcoholes.	Ley 2010 de 2019	240 (par. 2)
Tarifa reducida	La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable a las empresas editoriales constituidas en Colombia como personas jurídicas, cuya actividad económica y objeto social sea exclusivamente la edición de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural, en los términos de la Ley 98 de 1993, será del 9%.	Ley 2010 de 2019	240 (par. 4)

Tarifa reducida	Los servicios prestados por nuevos hoteles, y remodelados, tendrán tarifa del 9%. La extensión en el tiempo de este beneficio depende de si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes (20 años) o más (10 años).	Ley 2010 de 2019	240 (par. 5, lit. a-d)
Tarifa reducida	Los nuevos proyectos de parques temáticos, nuevos proyectos de parques de ecoturismo y agroturismo y nuevos muelles náuticos tendrán tarifa del 9%. La extensión en el tiempo de este beneficio depende de si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes (20 años) o más (10 años). Este beneficio aplica también para quienes remodelen en los términos del Artículo 240-5 (i) ET	Ley 2010 de 2019	240-5 (par. 5, lit. f, g, i)

En el caso del descuento asociado al ICA, en el presente proyecto se propone mantener el descuento en 50% y no extender el beneficio al 100%. Esto permitiría tener un mejor balance entre la estructura de impuestos a nivel local y nacional, esto es: limitando los incentivos a que los entes territoriales realicen un aumento de las tarifas del impuesto (reduciendo la base del impuesto nacional, sin que ello implicase un costo para el ente territorial) y, al tiempo, corrigiendo parcialmente las distorsiones macroeconómicas y demás problemas asociados a la estructura del ICA por medio del descuento⁶³.

Reducción de la tarifa de renta corporativa para microempresas y empresas pequeñas

En la Ley de Crecimiento (Ley 2010 de 2019) se estableció que la tarifa general de renta se ubicará en 30% a partir del año 2022. En esta propuesta se consideran dos elementos: 1). un beneficio tarifario que aplique de forma permanente y principalmente sobre las micro y pequeñas empresas; y 2). una sobretasa temporal en renta del 3% que apela a la solidaridad de la empresa colombiana y cuya destinación será, en gran medida, la de financiar, para nuevos trabajadores, los aportes al sistema general de seguridad social en pensiones que están a cargo del empleador. Con respecto al primer punto, se propone reducir la tarifa a 24% para las primeras 13.770 UVT (correspondientes a unos 500 millones de pesos) de la utilidad antes de impuestos a partir del año 2022 y el restante de esta se gravará con una tarifa de 30% a partir del año gravable 2022. En relación con el segundo punto, se considera una sobretasa tarifaria temporal de tres (3) puntos porcentuales para todas las personas jurídicas durante dos años (2022 y 2023).

En un sentido práctico, la propuesta de tarifa diferenciada para una porción de la utilidad antes de impuestos implica que el beneficio recaerá especialmente en las micro y pequeñas empresas del país, bajo el entendido que hoy su utilidad promedio es de 587 y 6.008 UVT⁶⁴, respectivamente. Asimismo, esta tarifa reducida aplica para un tramo de la utilidad de las empresas catalogadas como medianas y grandes, con lo que se aliviará su carga tributaria y les hará más competitivas. De este modo, se incorpora un tratamiento novedoso en el Estatuto Tributario al considerar un tramo de utilidad con tarifa reducida, aunque con especial relevancia para las micro y pequeñas empresas, entre las que se encuentran el 96,2% de las denominadas

⁶³ Ver (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021)).

⁶⁴ Para este cálculo se utilizó información de Agregados de Renta de Jurídicas de la DIAN para 2019 y, como proxy a la utilidad antes de impuestos, se tomó la renta líquida gravable sin incluir beneficios tributarios.

como Economía Naranja. Así pues, esta proposición se justifica a partir de los elementos previamente descritos y que se sintetizan en la necesidad de reducir la carga tributaria para las empresas, con el objetivo de mejorar los niveles de productividad e inversión en la economía.

Ahora bien, la propuesta de reducir la tarifa de renta para las micro y pequeñas empresas responde tanto a la realidad del país como a la evidencia reseñada en otros países. En el primero de los casos, se reconoce el rol preponderante de las pequeñas y medianas empresas en la generación de empleo en el país⁶⁵. En el segundo caso, (Crawford & Friedman, 2007) resumen una serie de elementos que son considerados en muchos países donde existen o se proponen tarifas reducidas de renta para este tipo de empresas. Al respecto, se menciona que las micro y pequeñas empresas pueden verse especialmente expuestas a fallas de mercado, costos de cumplimiento y asimetrías para la absorción de pérdidas fiscales.

En efecto, la presencia de fallas de mercado tales como barreras de entrada a los mercados o restricciones para el acceso al financiamiento, dificulta el óptimo desarrollo de este tipo de empresas. En el primero de los casos, y más allá de la pérdida de bienestar social asociada a la presencia de restricciones a la competencia, es importante destacar que los monopolios expulsan más rápidamente a empresas con flujos de caja más apretados y con restricciones de liquidez, tal como podría ser el caso de las micro y pequeñas empresas. Lo anterior, muy de la mano de su posición de unidades tomadoras de precios. De ese modo, es importante resaltar que esta misma situación lleva a que el acceso al mercado financiero sea especialmente difícil para estas empresas, en la medida que su poder de negociación en el mercado crediticio es reducido.

Por otro lado, estos mismos autores reseñan cómo los costos de cumplimiento son especialmente significativos para este tipo de empresas. Esto es, principalmente por la falta de personal capacitado y con la experticia necesaria para interpretar la legislación tributaria. En ese sentido, se encuentra que la presencia de incentivos tributarios y/o minoraciones estructurales en un Estatuto Tributario, podría no ser plenamente aprovechado por este tipo de empresas conforme su conocimiento contable puede ser limitado.

Otro elemento que internacionalmente se utiliza para justificar una tarifa reducida de renta, tiene que ver con las asimetrías existentes entre empresas pequeñas y grandes respecto al tratamiento de las pérdidas fiscales. En ese sentido, se señala que la posibilidad que tienen algunas empresas de cruzar las pérdidas fiscales de una vigencia cualquiera con los beneficios obtenidos en los siguientes periodos, pudiera no ser aprovechado por empresas pequeñas ya sea porque no conocen el Estatuto Tributario o, simplemente, porque la caja no resiste esperar hasta esos periodos venideros. En ese sentido, y para el caso colombiano, existe la posibilidad de compensar las pérdidas fiscales de un periodo determinado con el beneficio obtenido hasta 12 años después de originada la pérdida (artículo 147 del Estatuto Tributario).

Es de resaltar que el diseño propuesto no genera saltos discontinuos en el impuesto a pagar por parte de las empresas conforme aumentan sus utilidades. De esta manera, se previene el uso indebido de la figura mediante la subdivisión artificial de la compañía y/o el desinterés por crecer para evitar la mayor carga tributaria. Si bien, como en todo diseño de política pública, puede

⁶⁵ Ver: <https://www.mintrabajo.gov.co/prensa/comunicados/2019/septiembre/mipymes-representan-mas-de-90-del-sector-productivo-nacional-y-generan-el-80-del-empleo-en-colombia-ministra-alicia-arango>

surgir un agente que se aproveche indebidamente de la figura, se considera que las ganancias en términos de progresividad y, eventual formalización, justifican su adopción. En ese sentido, se entiende que es más probable que agentes que hoy se encuentran en la informalidad, empiecen a tributar en un esquema donde hay tarifas más reducidas de renta. Dado que esta condición es especialmente cierta en empresas micro y pequeñas, frente a medianas y grandes, se propone apostarle a este esquema de tarifas reducidas de renta para micro y pequeñas empresas, tal como ya se ha hecho en algunos países OCDE⁶⁶.

La tarifa combinada del impuesto sobre la renta corporativa y sobre los dividendos⁶⁷, disminuye frente al escenario contemplado en el Estatuto Tributario actual para 2022 para las micro y pequeñas empresas. Lo anterior, toda vez que el efecto de reducir en 6pp la tarifa de renta corporativa para las micro y pequeñas empresas (desde 30% a 24%, a partir de 2022) es mayor al aumento de en 5pp la tarifa de dividendos. Con esta decisión, y como ya se mencionó, se avanza en progresividad para el sistema tributario colombiano tanto por la aplicación de una tarifa menor para quienes ostentan menores ingresos (empresas micro y pequeñas), como por el aumento de la tarifa de dividendos (se grava al dueño no a la empresa).

De acuerdo con la propuesta de reducción en la tarifa de renta para micro y pequeñas empresas, se establece una autorización al Gobierno para revise y redefina las retenciones en la fuente vigentes, según se detalla más adelante, en aras de la reactivación económica y en desarrollo de los principios del sistema tributario nacional. En ese sentido, esta proposición de redefinición de tarifas aplicables para la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta de personas jurídicas, en torno a conceptos de eficiencia y competitividad, se alinea con el espíritu de esta reforma, así como del plasmado en las Leyes de Financiamiento y Crecimiento. Lo anterior, conforme a la par de la reducción de la tarifa de renta corporativa, en estas leyes se promulgó el desmonte gradual de la renta presuntiva hasta lograr a una tarifa de 0% desde la vigencia 2021 (Artículo 188 del Estatuto Tributario).

Ahora bien, la propuesta de sobretasa temporal a la renta corporativa apela a la solidaridad del empresario colombiano durante momentos de crisis. Se propone que esta sea de 3 puntos porcentuales. Así, en los años gravables 2022 y 2023 regirá una tarifa en renta de 24% + 3% para el tramo de utilidad que va hasta UVT 13.770, y de 30% + 3% para la tarifa general. A partir del año gravable 2024, la tarifa será de 24% y 30% respectivamente. La sobretasa referida acá se cobrará en su totalidad en los años calendario 2022 y 2023 y, a manera de referencia, tomará para su cálculo las declaraciones de renta de los años gravables 2021 y 2022 respectivamente.

Es importante reseñar que, con parte del recaudo obtenido con la sobretasa (cerca del 85%), se subsidiará durante cuatro años los aportes pensionales de nuevos trabajadores que previo al momento de su contratación se encuentren en condición de desempleo no menor a tres (3) meses. Esta transferencia cubrirá en su totalidad el porcentaje de la cotización a cargo del

⁶⁶ Ver: <https://taxfoundation.org/reduced-corporate-income-tax-rates-for-small-businesses-in-europe-2020/>

⁶⁷ Todos los números, excepto Colombia son calculados por la OCDE. Esta tarifa combinada se calcula como la suma entre la tarifa de renta corporativa y la tarifa sobre dividendos aplicable sobre sus respectivas bases gravables. Para Colombia, la metodología que se sigue es la siguiente: tarifa de renta corporativa por base de 100% (se grava sobre la totalidad de la renta líquida gravable) más tarifa de renta de dividendos por base no gravada en renta; es decir, 100% menos tarifa de renta corporativa.

empleador (12%) y aplica para trabajadores formales que devenguen hasta tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes. De esta manera, la propuesta acá contenida entiende que la solidaridad tributaria del empresariado colombiano debe acompañarse también de medidas de corte social que protejan el activo más importante de las familias colombianas: su ingreso. Lo anterior, toda vez que con esta proposición de subsidio al aporte pensional de trabajadores que perdieron su empleo con oportunidad de la pandemia, se refuerza el precepto de solidaridad contenido en este proyecto de ley. Asimismo, vale la pena resaltar que con estas medidas se prevé una recomposición de la carga de las empresas, en la medida que la sobretasa del impuesto de renta se compensa con un menor costo de contratación de nuevos trabajadores.

Descuento del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos

Como se discutió en la sección sobre el IVA, este impuesto está diseñado como un impuesto sobre el consumo final. Por ello, el descuento del IVA sobre la compra de bienes de capital (activos fijos), entendido como la posibilidad de descontar plenamente el IVA pagado por estos activos, es considerada una buena práctica. La (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015) argumenta la conveniencia del descuento de la siguiente manera: *“El IVA se establece sobre el consumo final, de forma que las empresas pagan el gravamen sobre los bienes y servicios que adquieren en la etapa intermedia, pero en general, pueden descontar aquel que pagan sobre la compra de todos los insumos que utilizan en el proceso productivo, incluyendo los bienes de capital. Esta es una práctica común en la mayoría de los países”*.

La forma de descontar el IVA asociado a la adquisición de activos fijos varía de un país a otro. En Argentina, es posible hacerlo después de seis periodos fiscales consecutivos, mientras en Chile son dos periodos fiscales. Por su parte, en Perú se permite recuperar anticipadamente el pago de IVA después de dos periodos fiscales consecutivos mientras se encuentren en una etapa pre-productiva. En el caso de China, se hizo una reforma en 2009 que permitió el descuento del IVA pagado en compra de equipos nuevos. Así, se pasó de un modelo de IVA basado en la producción (gravando cada etapa de la cadena) a uno basado en el consumo, en el que se permite el descuento del IVA por compra de activos fijos. Se estimó que dicha reforma redujo el costo de uso del capital en 15% y aumentó la inversión de las firmas beneficiadas en 36%.

En Colombia, actualmente se permite descontar del impuesto sobre la renta el IVA pagado por activos fijos reales productivos, es decir, aquellos que participan de manera directa y permanente en la actividad productora de renta del contribuyente. Sin embargo, la aplicación de este beneficio está limitada por el artículo 259 del Estatuto Tributario, que establece que los descuentos tributarios no pueden exceder el valor del impuesto básico de renta. Esto implica que solo aquellos contribuyentes que tengan a cargo un impuesto de renta suficiente pueden aplicar el beneficio, por lo que el descuento es solo parcial. En estas circunstancias, se limita el descompte del IVA sobre los bienes de capital, lo que podría representar un costo adicional para las empresas, afectando la eficiencia económica y la competitividad. Este tratamiento perjudica a las empresas jóvenes o en fase de crecimiento que se caracterizan por hacer grandes inversiones, y no causar utilidades. Adicionalmente induce prociclicidad en el sistema tributario: durante las fases expansivas cuando las utilidades son altas, pueden descontar la inversión, lo que reduce el costo del capital; durante las recesiones, las utilidades son bajas y las empresas tienen un incentivo a posponer las inversiones hasta que tengan un impuesto de renta a pagar

suficientemente alto para poder hacer el descuento. Por último, crea un sesgo en contra de los sectores intensivos en capital (Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, 2021).

Estas consideraciones imponen la necesidad de hacer ajustes en la política fiscal en materia del descuento del IVA que se encuentra autorizado en el impuesto sobre la renta, con el fin de que dicho descuento pueda aplicarse de forma plena, generando los correctivos que permitan generar mayor eficiencia económica y creación de empresa.

Para cumplir con el objetivo planteado de mejorar los niveles de inversión y no afectar la competitividad, se propone ajustar el descuento en el impuesto sobre la renta del IVA pagado en los bienes de capital vigente, para que este, en su lugar, pueda realizarse sobre las declaraciones de IVA. Adicionalmente, para el caso de los bienes y servicios excluidos la DIAN permitirá que los no responsables de IVA soliciten la devolución del IVA por compras de bienes de capital, siempre y cuando los ingresos estén soportados por el mecanismo de facturación electrónica. Esta propuesta está en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios de 2021 y la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de 2015, que señalan necesario permitir la posibilidad de descontar plenamente el IVA en compra de bienes de capital y sustituir el descuento del impuesto en renta por este concepto. Esto permitirá aprovechar el diseño del IVA y no distorsionar las decisiones de inversión y producción.

2.3.4. Otras disposiciones en materia tributaria

Días sin IVA

Con el objetivo de estimular la actividad comercial y reactivar la economía, se propone establecer una exención total del IVA durante un máximo de tres días al año. Estos tres días serán definidos por el Gobierno nacional mediante decreto y podrán aplicarse a una serie de bienes dentro de las siguientes categorías,

1. Vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a veinte (20) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
2. Complementos del vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a veinte (20) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
3. Electrodomésticos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
4. Elementos deportivos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
5. Juguetes y juegos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a diez (10) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cinco (5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.

Los consumidores adquirentes de los bienes a los que apliquen los días sin IVA podrán hacer las compras de forma presencial o virtual, deberán exigir factura por su compra y tendrán que efectuar el pago usando tarjetas débito, crédito u otros mecanismos electrónicos. Además, el beneficio aplicará para un máximo de tres unidades del mismo bien y el vendedor deberá trasladar la reducción del IVA al precio de venta al público.

Para estos efectos, se propone aplicar una exención temporal en el Impuesto sobre las Ventas (IVA) en los montos de los bienes y operaciones cubiertas con dicha exención, sometida a límites y requisitos claros, con el único propósito de promover la reactivación de la economía y del comercio en sectores que se han visto especialmente afectados por los efectos negativos del nuevo coronavirus COVID-19.

Así, las medidas propuestas tienen la finalidad de incentivar el consumo, objetivo materialmente conectado con las acciones destinadas a impulsar la reactivación del comercio, lo cual se torna constitucionalmente relevante en relación con el propósito de la superación de la crisis social y económica que afronta nuestro país.

Normalización tributaria

En aras de fortalecer la capacidad de fiscalización de la DIAN, disminuir la evasión y fomentar la inversión en el país, este proyecto de ley contiene una disposición que busca otorgar en la vigencia fiscal 2022 un estímulo para que los contribuyentes declaren y formalicen activos omitidos y/o pasivos inexistentes. Lo anterior, con el fin de que los contribuyentes estén al día con la administración tributaria y tengan el incentivo a normalizar sus capitales del exterior, con lo cual se busca reducir esta fuente de evasión tributaria tan prevalente alrededor del mundo. Cabe mencionar que este estímulo, guarda consistencia con la responsabilidad tributaria de los contribuyentes que normalizaron sus activos en vigencias anteriores, y tendrá un incremento de 2pp en su tarifa frente a la vigencia 2020, teniendo para esta vigencia una tarifa de 17%.

Otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de redefinir las tarifas de retención en la fuente para personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta

De acuerdo con lo anunciado anteriormente, este proyecto de ley contempla el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar o establecer retenciones en la fuente sobre los pagos o abonos en cuenta susceptibles de constituir ingreso tributario para las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta, con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, determinando los porcentajes luego de tomar en cuenta la cuantía de los pagos o abonos y las tarifas del impuesto vigentes, así como los cambios legislativos introducidos en esta ley que tengan incidencia en dichas tarifas.

Lo anterior, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 superior, en virtud del cual el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley. Es decir, respecto de asuntos y materias determinadas, y en el marco de especiales condiciones, de manera que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa.

Conforme con lo dispuesto en el referido numeral 10 del artículo 150 superior, estas condiciones se pueden resumir así:

Limitaciones temáticas. El Gobierno está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal.

Límite temporal. La “delegación” de la facultad legislativa no puede ser superior a seis (6) meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de seis (6) meses;

Límites materiales. Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente “*cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen*”, de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante;

Límites procedimentales. La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.

Así las cosas, este otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, que se hace **con el fin de redefinir las tarifas de retención en la fuente para personas jurídicas** contribuyentes del impuesto sobre la renta, obedece a la necesidad de tener en cuenta la modificación de la tarifa general del impuesto sobre la renta que se propone para las personas jurídicas en esta ley con el propósito de contar con un sistema de retenciones en la fuente eficiente que permita la reactivación de la economía y que se fundamente en los principios que rigen el sistema tributario nacional.

Además, el revestimiento al Presidente de la República de estas facultades también radica en la necesidad de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo efectivo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, pero buscando cumplir dos objetivos principales que también motivan la necesidad de las facultades extraordinarias que se solicitan, pues aquella circunstancia así lo exige. En primer lugar, permitir efectuar un análisis econométrico para evitar que se generen saldos a favor excesivos, como consecuencia de las retenciones en la fuente vigentes, y que deban ser solicitados mediante procesos de devolución y/o compensación por los contribuyentes. Y, en segundo lugar, permitir realizar una revisión de los sectores económicos más afectados en la pandemia del Covid-19, con el fin de ajustar las retenciones en la fuente vigentes para mejorar el flujo de caja de estos contribuyentes, y así permitir la reactivación de la economía.

Es entonces en esa dirección que apunta la solicitud de conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias, por el término de seis meses, con el fin de redefinir las tarifas de retención en la fuente para personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta.

Por tanto, las precisas facultades extraordinarias que se otorgarían al Presidente de la República, en virtud del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, no tendrían como propósito decretar o modificar tributos, ni cambiar o alterar alguno de sus elementos esenciales, sino únicamente permitir la redefinición del mecanismo anticipado de recaudo del impuesto sobre la renta.

Modificaciones al proceso de facturación electrónica

Otro de los mecanismos principales que debe utilizar el Gobierno Nacional para incrementar el recaudo de ingresos tributarios es disminuir la evasión tributaria, con enfoque principal en los impuestos de Renta y de IVA, evasión que asciende de forma combinada a cerca del 4% del

PIB⁶⁸, valor que representa aproximadamente una tercera parte de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central.

Las causas de la evasión son diversas, sin embargo, una de las más importantes es la informalidad laboral y empresarial que en Colombia tiene altos índices. Por ejemplo, en lo que respecta a la informalidad empresarial, según el documento CONPES 3956 de 2019 que contiene la Política de Formalización Empresarial, encontramos que *“se estima que alrededor de tres de cada cuatro empresas no están registradas en el Registro Único Tributario (RUT) ni en el Registro Único Empresarial y Social (RUES)”*.

Así mismo, según el boletín técnico entregado por el DANE, al cierre de 2020 la informalidad en el empleo representó el 48,1% del total de ocupados a nivel nacional. En Colombia, el cumplimiento de la presentación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, frente a la cual se estima que la evasión representa el 26.8% del recaudo total.

El costo de la informalidad es igualmente alto, según el documento “Informalidad Una Nueva Visión para Colombia” emitido por el Consejo Privado de Competitividad, por cuenta de la informalidad en 1,7 % del PIB se estima la evasión en renta, la evasión en IVA se estima entre 1,2 % y 3,6 % del PIB y \$ 24 billones deja de percibir el sistema pensional por cuenta de los ocupados informales y se dejan de recaudar \$4 billones por la permanencia de informales con capacidad de pago en el régimen subsidiado. Según el estudio en mención, la informalidad no solo tiene altos costos para las finanzas públicas, sino para el mismo empresario, pues las firmas informales producen 2,5 veces menos que sus pares formales.

La formalización en términos tributarios que hace parte del proceso de formalización empresarial, se refleja no solamente en el pago de impuestos, sino también en el cumplimiento por parte de los ciudadanos de todas las obligaciones frente a la administración tributaria, tales como la inscripción en el Registro Único Tributario – RUT y la expedición de la factura electrónica.

El Registro Único Tributario-RUT y la facturación electrónica se constituyen en fuentes fundamentales de información que contribuyen al ejercicio del control por parte de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN para la lucha contra la evasión y en esa medida, es necesario que se amplíen las fuentes de información y se estimule la adopción de la factura electrónica, mediante estímulos, medidas coercitivas y facultades de la DIAN para ampliar su capacidad de inscribir ciudadanos en el RUT sean, o no, sujetos de obligaciones ante la administración tributaria, lo que le dará a la DIAN la posibilidad de inscribir en el RUT a la población en general que se encuentre activa económicamente o en el futuro lo esté, lo que le permitirá conocer los resultados económicos de sus actividades y por ende controlar el aporte que deban realizar al sostenimiento fiscal del Estado.

De esta manera se genera un ambiente propicio para estimular la formalización, en la medida que los ciudadanos que quieran acceder a los beneficios de realizar transacciones con factura electrónica incentivarán que más empresas accedan a este mecanismo.

Se requiere entonces impulsar la gestión de control de la DIAN mediante mecanismos adicionales como la facturación de impuestos, la ampliación de la base de obligados a declarar

⁶⁸ OECD Economic Surveys: Colombia 2015, OECD

impuesto sobre la Renta que, sumados a la mayor disposición de información de más calidad y oportunidad, le permitirán a la entidad ser más eficiente en el control de la evasión.

Obligación de la DIAN de compartir información tributaria con algunas entidades del Gobierno

Para efectos de efectuar la evaluación y el seguimiento a los programas sociales y subsidios otorgados por las distintas entidades del Gobierno nacional, buscando mejorar la asignación del gasto social, se propone consagrar expresamente el deber de la DIAN de remitir información tributaria que permita cruzar la información de los hogares beneficiarios de transferencias monetarias con la información de las declaraciones de renta. Con ese objetivo la DIAN deberá remitir, a solicitud de la dependencia encargada administrar el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias, las declaraciones de renta de las personas naturales beneficiarias de las transferencias monetarias, de manera que la entidad pueda depurar su registro, evitando posibles errores de inclusión. Para ello, en cualquier caso, la entidad encargada deberá mantener la reserva y confidencialidad de esta información.

En el mismo sentido, para fines de coordinar, dirigir y regular la administración y recaudación de los impuestos que administra la DIAN y de la definición de la política tributaria, se propone consagrar expresamente el deber, en cabeza de la DIAN de remitir información relativa a las declaraciones de impuestos que administra, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el adecuado desarrollo de las antedichas funciones. Lo anterior, bajo la estricta reserva y confidencialidad que se debe mantener de esta información.

Calificación del servicio prestado por la DIAN como servicio público esencial

Servicio público en Colombia

A la luz del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del Territorio Nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control, y la vigilancia de dichos servicios...”* Conforme lo establece el artículo 430 del C.S. del T., el servicio público se considera como *“...toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas...”*

Concepto de servicio público esencial

La esencialidad de un servicio público ha sido definida por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C- 450 de 1995, de la siguiente forma: *“El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales, ello es así, en razón de la preeminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de*

las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad". (Se Destaca).

El concepto de servicios públicos esenciales necesariamente comporta una ponderación de valores e intereses que se suscita entre los trabajadores que invocan su derecho a la huelga y los sacrificios válidos que se puedan imponer a los usuarios de los servicios.

Pronunciamientos jurisprudenciales

Las siguientes sentencias son determinantes en las líneas jurisprudenciales que han delineado las actividades que constituyen de Servicio Público Esencial:

La Corte Constitucional en Sentencia C-075 de 1997 estableció:

"Esta Corporación en ejercicio del control jurisdiccional de constitucionalidad, se ha pronunciado sobre la delimitación material del concepto de servicios públicos esenciales reiterando, en primer término, que el Legislador sólo podrá limitar el derecho de huelga en una determinada actividad cuando sea materialmente un servicio público esencial y siempre que la misma haya sido definida legalmente con esa naturaleza y presente la restricción del ejercicio del derecho de huelga⁶⁹; salvo que, como lo ha expresado ya esta Corporación, el Constituyente de 1991 le haya otorgado el carácter de esencial, como a los servicios públicos enunciados en el artículo 366 superior".

Más adelante la Corte estableció en la misma sentencia: "para la Corte, solamente, constituyen servicios públicos esenciales las actividades que el mismo Constituyente de 1991 señaló como tales (C.P., art.366) o aquellas que, concretamente, han sido definidas por el Legislador como esenciales, a partir de la expedición de la nueva Constitución Política".

"En consecuencia, la Corte procederá a declarar la inexecutable del literal e) del artículo primero del Decreto Extraordinario 753 de 1956, que subrogó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, pero únicamente en razón a que el Legislador no ha señalado como servicios públicos esenciales las actividades relacionadas con las plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados, señaladas en dicha disposición, en ejercicio de la facultad constitucional consagrada en el artículo 56 de la Carta Fundamental de 1991".

En otra providencia, Sentencia C-450 de 1995, la Corte Constitucional estableció que

"...las actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.).

Sin embargo, en la citada providencia, la Corte Constitucional expresó que: *"... la decisión adoptada en el presente proceso sólo se contrae a la consideración como servicios públicos esenciales de las actividades a que aluden los referidos literales, pues en cada caso concreto sometido a su consideración la Corte examinará si una determinada actividad, atendiendo a su contenido material, corresponde o no a un servicio público esencial".*

⁶⁹ Sentencia C-473/94, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sentencia Rad. 40428 de 2009, estableció que no puede afirmarse que el transporte ferroviario de carga sea un servicio esencial, pues con dicha actividad no se está procurando la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos fundamentales. La Corte precisó: *“no puede afirmarse para el caso concreto que el transporte ferroviario de carga que ejecuta la sociedad FENOCO S. A. pueda considerarse como servicio público esencial, pues no aparece evidencia que con dicha actividad se esté procurando la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos fundamentales”*.

Otras sentencias de constitucionalidad que se ocupan de los servicios públicos esenciales son:
Sentencia C-473 de 1994

Sentencia C-521 de 1994

Sentencia C-663 de 2000

El servicio público a cargo de la DIAN

De conformidad con los artículos 1° y 2° del Decreto Ley 1071 de 1999 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se encuentra organizada como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene como objeto coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del Estado colombiano y la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumplimiento de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias y la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad.

Así las cosas, las funciones que el propio legislador le asigna a la DIAN, tienen relación *“con el ejercicio de las libertades y derechos fundamentales de contenido económico que están consagrados en la Constitución Política”*, lo que hace indispensable asegurar su prestación ininterrumpida para garantizar *“la seguridad fiscal del estado colombiano y la protección del orden público económico nacional”*, calificando el servicio a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales como un *“servicio público esencial”*.

Impuesto sobre la renta a los servicios de publicidad y/o mercadeo del exterior

Se propone adicionar el numeral 17 al artículo 24 de Estatuto Tributario, con el propósito de establecer como un ingreso de fuente nacional los servicios de publicidad y/o mercadeo dirigidos al territorio nacional colombiano o cuyo beneficio se concrete en el país, de tal forma que las entidades y/o plataformas que no tienen residencia o domicilio fiscal en el país y reciban ingresos por dichos conceptos, tributen en el territorio colombiano.

En consonancia con la propuesta de adición del numeral 17 al artículo 24 del Estatuto Tributario, se propone modificar el inciso primero del artículo 408 del Estatuto Tributario, con la finalidad de que se efectúe retención en la fuente por los servicios de publicidad o mercado prestados en o desde el exterior, cuando los beneficiarios de los pagos no tengan domicilio o residencia fiscal en Colombia.

Tarifa de retención en la fuente sobre las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio sobre valores de renta fija pública

En el presente proyecto se propone reducir la tarifa de retención de 5% a 0% sobre las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio sobre valores de renta fija pública. Esta propuesta se realiza en atención a mejorar competitividad del país para atraer inversión extranjera, pues el nivel impositivo sobre las utilidades de las inversiones de renta fija para fondos de capital extranjero es uno de los factores más relevantes.

Adicionalmente, en el caso colombiano, las reducciones en las tarifas de este impuesto, como la establecida en la Ley 2010 de 2019, han tenido como efecto subsecuente un incremento en la ponderación de sus bonos en los índices de deuda pública, generando importantes entradas de flujos extranjeros y optimizando de manera ostensible el proceso de financiamiento en el mercado local. Este incremento en la inversión extranjera es la que permitió llevar a buen término y con tasas eficientes de colocación, los procesos de financiamiento de las últimas vigencias, los cuales han presentado necesidades crecientes de fondeo en el mercado local.

Además, es importante resaltar que en términos comparativos la región presenta tarifas impositivas más bajas que las de Colombia en términos de retención en la fuente para inversiones en deuda pública de inversionistas extranjeros, lo que genera claras desventajas al momento de atraer flujos de capital externo. Es el caso de economías como Panamá, Uruguay, Perú y Chile que presentan a la fecha tarifas de retención de entre 0% y 4%, por lo cual, en ambientes de alta volatilidad, como los actuales, las rentabilidades percibidas por inversionistas extranjeros van a hacer más atractivos estos mercados.

Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB)

En aras de aumentar la transparencia e información en las declaraciones de las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica, promover el intercambio internacional de información y, buscando cumplir con los compromisos internacionales del país con el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) y la OCDE, el presente proyecto crea un concepto unificado de beneficiario final. Este concepto hoy en día es definido por varias entidades del Gobierno, y cuya implementación práctica para los ciudadanos hoy es difícil al no coincidir los elementos en las diferentes definiciones y no encontrarse acorde con los estándares internacionales. Así, esta modificación es esencial para lograr los objetivos de transparencia trazados por el Gobierno Nacional y el debido cumplimiento de estándares internacionales en términos de tributación. En este mismo sentido y, buscando cumplir con los objetivos antes señalados, se crea el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) y el Sistema de Identificación de Estructuras Sin Personería Jurídica, los cuales serán administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

2.3.5. Ajustes al esquema para la asignación de las rentas provenientes del impuesto de renta para personas jurídicas y eliminación de rentas de destinación específica de IVA

En el sistema tributario colombiano, las rentas de destinación específica han tenido la función de asegurar recursos para ciertas finalidades de gasto, al asignarles una fuente fija de ingresos que

las financie. De esta forma, se han generado rentas destinadas a algunos Establecimientos Públicos del orden nacional (como el SENA y el ICBF), o a gastos en salud, educación o deporte, entre otros. Si bien estas asignaciones de ingresos han servido para garantizar la asignación de recursos a ciertos gastos, el mecanismo vigente expone la financiación de estas partidas a la volatilidad del ciclo económico o de medidas de política tributaria. Por otro lado, en el caso de algunas de estas rentas de destinación específica no parecen cumplir función alguna, dado que los gastos que cubren son mucho mayores que la renta de destinación específica asignada, por lo cual estas asignaciones son inocuas en la práctica.

Conscientes de la importancia de contar con esquemas que propendan por la estabilidad del gasto, y por la necesidad de simplificar la estructura tributaria y la normatividad que rige el gasto público, en este proyecto de ley se proponen modificaciones al esquema de asignación de recursos para los Establecimientos Públicos y los sectores antes mencionados. Esto contribuye a fortalecer la infraestructura de equidad, de forma consistente con el resto de las disposiciones contenidas en esta iniciativa legislativa, ya que garantiza fuentes de recursos para estos rubros, al tiempo que eleva la predictibilidad de los mismos. Adicionalmente, se propone la eliminación de algunas rentas de destinación específica que son inocuas en la práctica, con lo cual se simplifica el proceso de planeación financiera y de elaboración del Presupuesto General de la Nación.

Es importante tener en cuenta que las modificaciones propuestas de ninguna forma ponen en riesgo la financiación de los gastos de destinación específica a las que están dirigidas. Estos cambios buscan que para aquellos gastos en los que se mantendrán las rentas de destinación específica, esta renta sea equivalente al mismo monto de recursos que actualmente reciben, ajustado anualmente con una tasa de crecimiento superior a la inflación, sin que en ningún caso se contemple una reducción en los recursos asignados. Adicionalmente, se busca que estas rentas de destinación específica que se mantengan no dependan directamente del recaudo tributario o de las tarifas de los distintos impuestos, para que así estos gastos no sufran fluctuaciones a partir de los cambios que se realicen en el Estatuto Tributario o de la evolución del recaudo, sino que tengan una tasa de crecimiento claramente determinada, a partir de los montos que actualmente reciben derivados de estas rentas.

De forma consistente con estos principios, en el caso del esquema para la destinación específica de la tarifa del impuesto de renta para personas jurídicas, establecida en el Artículo 243 del Estatuto Tributario, se propone que la asignación que hoy en día tienen algunos puntos de la tarifa de este impuesto para financiar los gastos de salud, el ICBF, el SENA, primera infancia y educación superior se sustituya por una fórmula en la cual estos gastos deben crecer anualmente a una tasa igual a la inflación causada, más dos puntos porcentuales, partiendo del monto asignado en para la vigencia fiscal 2021.

Por otro lado, se propone eliminar la destinación de un punto de la tarifa de IVA para salud y educación, establecida en el Artículo 468 del Estatuto Tributario, debido a que esta renta es inocua en la práctica. Esta conclusión se deriva del hecho de que las asignaciones presupuestales para financiar gastos en educación y salud exceden por un gran margen el monto de recursos derivado de esta renta de destinación específica. Así, en la práctica estas rentas solo están complejizando la estructura tributaria y el proceso presupuestal, sin tener ningún efecto en determinar el monto de recursos destinados para estos fines. En la práctica, dado que

las necesidades de recursos de estos sectores son bastante superiores a la renta de destinación específica, el gasto asignado a ellos se determina únicamente en función de la demanda de recursos del sector. Incluso, dado lo anterior, esta renta de destinación específica se podría usar como un argumento para reducir los recursos destinados a salud y educación, en una situación en la que no sea óptimo hacerlo y exista una alta presión para recortar el gasto, justificándose en la renta de destinación específica vigente y que no parece tener efectos prácticos. Así, con esta eliminación, se simplifica el Estatuto Tributario y el proceso de elaboración presupuestal, mientras que no se afecta el monto de recursos destinado a estos fines.

De forma consistente con lo anterior, en ambos casos se aseguran los recursos destinados a estas finalidades de gasto, a la vez que estos se desvinculan del comportamiento del recaudo tributario y de la estructura de estos impuestos, y se simplifica el sistema tributario y el proceso de elaboración presupuestal. De esta forma, estos gastos tendrán un comportamiento más predecible y menos volátil en el futuro, y se asegura que los incrementos en los ingresos tributarios que se proponen en esta iniciativa legislativa se puedan aprovechar en mayor medida para financiar el incremento en el gasto social, lo cual fortalece la infraestructura de la equidad.

2.3.6. Sobretasa a la gasolina motor y al ACPM

La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-030 de enero de 2019, declaró inexecutable el artículo 121 de la Ley 488 de 1998, a través del cual se define la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM. En particular, la Corte Constitucional consideró que la referida norma vulneraba los principios de legalidad y de certeza en materia tributaria. En este sentido, afirmó:

“[L]a ausencia de parámetros legales para el cálculo de la base gravable de la sobretasa a la gasolina y al ACPM no hace posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo, y ello atenta contra el principio de legalidad tributaria y tiene como efecto práctico la incertidumbre sobre uno de los elementos esenciales del tributo, lo que repercute en la dificultad para calcular el presupuesto de ingresos de departamentos y municipios, y en la posibilidad de estar sometidos a cambios abruptos e imprevisibles que afecten notoriamente los recaudos territoriales.”

Por ello, con el propósito de subsanar los aspectos mencionados por el tribunal constitucional, en este proyecto de Ley se propone la definición de una nueva base gravable, pasando de un esquema *ad valorem*, que liquida la sobretasa como un porcentaje de la base gravable determinada por el Ministerio de Minas y Energía mediante acto administrativo, a un esquema *ad quantum* o específico, en el cual la ley determine directamente el valor (en pesos) del impuesto. Lo anterior, fijándose un valor por unidad de volumen de producto gravado.

Es importante resaltar que el valor específico de la sobretasa a la gasolina y la sobretasa al ACPM propuesto en este proyecto de Ley pretende tener un efecto neutro sobre el impuesto causado y por ende en el recaudo de las entidades territoriales. Es importante destacar que esta propuesta mantiene las diferencias hoy existentes entre gasolina y ACPM, así como los beneficios de las zonas de frontera. En este orden de ideas, las tarifas por galón para los combustibles serán las siguientes:

Cuadro 16. Tarifa de la sobretasa a la gasolina por galón

		Gasolina corriente	Gasolina extra
Tarifa General	Municipal y Distrital:	\$940	\$1.314
	Departamental:	\$330	\$462
	Distrito Capital:	\$1.270	\$1.775
Tarifa en Zonas de Frontera	Municipal y Distrital:	\$352	\$1.314
	Departamental:	\$124	\$462

Para el caso de la sobretasa al ACPM, se proponen los siguientes valores:

Cuadro 17. Tarifa de la sobretasa al ACPM por galón

		ACPM
Tarifa General:		\$301
Tarifa en Zonas de Frontera	Producto nacional:	\$204
	Producto importado:	\$114

Por otra parte, se propone que las tarifas incluidas en este proyecto de ley se actualicen anualmente con la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE al 30 de noviembre. Con base en esta información, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará antes del 1 de enero de cada año, las tarifas así indexadas.

El Proyecto de Ley corrige, así, los problemas encontrados por la Corte Constitucional y, a juicio del Gobierno nacional, permite cumplir dos objetivos constitucionalmente razonables. Por una parte, la ley establece directamente las tarifas del tributo, permitiendo así que los contribuyentes y responsables conozcan, con certeza, el valor del impuesto. Y, por otra parte, le permite a los departamentos y municipios tener también certeza sobre los diferentes alcances del tributo (incluido su potencial recaudo asociado) y, por ende, sobre su presupuesto de ingresos. En otras palabras, el nuevo diseño de la sobretasa a la gasolina atiende los principios de legalidad y de certeza del tributo.

Por último, es de destacar que por mandato de la propia Corte Constitucional los efectos de la declaración de inexecutable realizada en la Sentencia C-030 de 2019, están diferidos por el

término de dos legislaturas desde la notificación del fallo, es decir, hasta finalizar la presente legislatura que termina el 20 de junio del 2021. Razón, por la que, resulta necesaria y oportuna la definición por parte del legislador de una nueva base gravable; de forma tal que no se afecten los ingresos que perciben las entidades territoriales y la Nación por parte de esta sobretasa.

Lo anterior, con el ánimo de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, que como ya se ha indicado, resulta un elemento fundamental para la adecuada implementación de las propuestas contenidas en el proyecto de Ley.

2.4. Infraestructura de equidad en materia del medio ambiente

La política fiscal es una potente herramienta para promover la infraestructura de la equidad no solo a través elementos netamente monetarios, sino que aborda un sistema más amplio de bienes y servicios dentro de los que se encuentran los ambientales. En particular, existen instrumentos para la distribución de cargas tributarias y la asignación de gasto público que permiten revertir inequidades al evidenciar y reasignar el costo social derivado de la contaminación y el cambio climático. Estos instrumentos contribuyen a la equidad por dos vías, la primera de ellas es internalizar los costos generados al reasignarlos a aquellos agentes que los causan, y la segunda, evitando que sus efectos repercutan en la población más vulnerable. Por lo tanto, lograr un marco normativo adecuado en materia fiscal que incluya la perspectiva ambiental es fundamental para fortalecer la infraestructura de la equidad a través de la mejora de la calidad de vida de la población, especialmente de los más vulnerables, y la promoción de la inversión y el empleo a través del desarrollo de nuevos sectores de la economía⁷⁰.

Una estructura tributaria que considere elementos ambientales resulta un instrumento idóneo dado que permite una mejor distribución de cargas, en la medida que internaliza los costos derivados de la contaminación. Es decir, que quienes generen un mayor costo social por la contaminación asociada a su producción o consumo, asumen parte de los eventuales gastos en los que incurre la sociedad por la prevención, mitigación y reducción de los daños ambientales. Es por esto que la imposición de instrumentos fiscales ambientales, basados en el principio de quien contamina paga, tiene por objetivo no solo reducir la polución sino incentivar cambios de comportamiento que a su vez reduzcan el impacto ambiental de las actividades, y en consecuencia, contribuyan a disminuir la contaminación y sus efectos nocivos en la degradación del capital natural y social⁷¹. Bajo estas premisas, se estructuran los instrumentos fiscales

⁷⁰ En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-021 de 2019 sostuvo:“(…) El componente de justicia distributiva respalda el reparto equitativo de las cargas y beneficios ambientales para los habitantes de un Estado, de manera que es inaceptable diferenciar algún sector de la población en razón de su origen étnico, de su género o de su condición socioeconómica. Esa característica se justifica con los siguientes mandatos: i) el principio de equidad ambiental prima facie, esto es, debe justificarse el reparto inequitativo de bienes y cargas ambientales en el diseño, implementación y aplicación de una política ambiental o en la realización de un programa, obra o actividad que entraña perjuicios ambientales; y ii) el principio de efectiva retribución o compensación, que implica que las personas que padecen cargas o pasivos ambientales producto de una obra, proyectos o medida deben ser compensados. A su vez, esta dimensión de la justicia ambiental comprende las alternativas de mitigación y compensación que reciben las comunidades, cuando soportan en mayor medida las decisiones de protección de los nichos. (…)”

⁷¹ Objetivo que se comparte con lo resaltado en la Sentencia T-080 de 2015

ambientales, creando las menores distorsiones en los mercados y sin afectar los objetivos de crecimiento del país.

La segunda vía para promover la equidad en materia ambiental es la adecuada asignación de gasto público que a su vez contribuye a la compensación de la externalidad causada por la contaminación y, al mismo tiempo, busca la promoción de la inversión y el empleo a través del desarrollo de nuevos sectores de la economía. Se ha encontrado que las personas más vulnerables monetariamente son al mismo tiempo las más vulnerables a los eventos extremos de desastres naturales o a sufrir las consecuencias de la contaminación. Por lo tanto, redireccionar recursos que se derivan de la implementación de estos impuestos hacia inversiones orientadas a una economía baja en carbono y resiliente al clima, puede conllevar la reducción de la contaminación, lo que permite evitar las pérdidas en productividad o disminuir el gasto en salud de la población más vulnerable.

Los sistemas de producción y consumo actuales han generado externalidades negativas en el ambiente que en su mayoría no son corregidas, lo cual no solo compromete la calidad de vida de la población, sino que también pone en peligro la sostenibilidad fiscal en el largo plazo. Esta última se ve comprometida en la medida que la productividad cae, producto de los efectos en salud que trae el deterioro ambiental, y al mismo tiempo, por la ineficiencia en el uso de recursos naturales que conlleva a una pérdida de factores de producción en el mediano plazo.

Es por esta razón que los países están involucrando consideraciones ambientales como una prioridad dentro de la agenda de sus políticas fiscales y económicas. Lograr esta articulación favorecerá la transición hacia el desarrollo de actividades sostenibles y contribuirá a mitigar las consecuencias derivadas del cambio climático, al mismo tiempo que se promueven las oportunidades económicas que presenta la acción climática (USD\$26 billones en inversiones y 65 millones de empleos a 2030⁷²), lo cual cobra mayor importancia en el contexto de recuperación económica tras los efectos de la pandemia generada por el COVID-19. Adicionalmente, las consecuencias negativas generadas por la contaminación o por el cambio climático generalmente impactan más a las poblaciones más vulnerables económicamente (Sanchez Torres & Calderón, 2014). Por lo tanto, es necesaria la creación de una infraestructura tributaria que incentive la disminución de la contaminación y garantice la redistribución de cargas (Kosonen, 2012).

La magnitud de las consecuencias ambientales del actual modelo de crecimiento se evidencia en el estudio Impactos Económicos del Cambio Climático, elaborado por el DNP y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual estima que entre 2011 y 2100 habría, en promedio, pérdidas anuales del PIB colombiano del 0,49% debido a los efectos del cambio climático. Sumando las pérdidas anuales, el impacto equivaldría a perder entre 3,6 y 3,7 veces el PIB de 2010 (DNP y BID, 2014, pág. 6). Además, si bien el impacto por sector económico es heterogéneo, en el estudio se encontró que sectores como la ganadería, la agricultura, la pesca o el transporte perderían productividad en caso de que el país no tome medidas para combatir el cambio climático (DNP y BID, 2014, pág. 7).

⁷² The Coalition of Finance Ministers for Climate Action. An Overview, 2019. Pág. 1.

Pero el cambio climático no solamente implica una futura pérdida para los sectores económicos, pues la ocurrencia de fenómenos asociados a la contaminación global puede también tener efectos económicos en el corto plazo como por ejemplo los fenómenos de la Niña y el Niño⁷³. Se estima que el fenómeno de la Niña 2010–2011 dejó pérdidas por un valor de COP\$11,2 billones, afectando al 96% de los municipios del país y a más de 4 millones de personas (CEPAL, 2012, pág. 61); mientras que el fenómeno El Niño 2015–2016 le causó al país pérdidas por COP\$3,1 billones, entre las cuales se destacan los USD\$37,6 millones que costó la importación de energía eléctrica desde Ecuador y los 237 municipios en los que hubo desabastecimiento de agua potable (DNP, 2017, pág. 20).

Así mismo, los efectos económicos y sociales de la contaminación han sido ampliamente documentados en los últimos años. De conformidad con el DNP, la baja calidad del aire tiene una valoración económica de COP\$12,3 billones, mientras que la contaminación del aire interior asciende a una suma de COP\$3,1 billones (DNP, 2018, pág. 33). Adicionalmente, según un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud, del total de las muertes en 2016 causadas por siete enfermedades de alta ocurrencia en el país⁷⁴, 17.549 estuvieron asociadas a factores de riesgo ambientales (esto es, el 8% del total de las muertes en Colombia ese año (INS, 2018, pág. 135)). De esta cifra, 15.681 (es decir, el 89,3%) fueron atribuidos a la mala calidad del aire.

En particular, frente a la contaminación del aire, el Documento CONPES 3943, *Política para el mejoramiento de la calidad del aire*, señaló que el principal problema en relación con la calidad del aire es la concentración de material particulado PM₁₀ y PM_{2.5} en niveles que superan el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud. De hecho, según el diagnóstico realizado para la realización de dicho Documento CONPES, el 17% de los municipios superan la norma anual establecida para PM_{2.5} y el 78% de los municipios superan el valor recomendado por dicha organización como objetivo intermedio⁷⁵. A su turno, en ciudades como Bogotá o Medellín se encontró que las principales emisiones provienen de fuentes móviles, 78% en el caso de Bogotá y 82% en el de Medellín, mientras que el porcentaje restante proviene de fuentes fijas, es decir, de la industria.

Aunado a lo anterior, el país enfrenta altos niveles de contaminación del agua y del suelo derivados del manejo de residuos, lo cual ha conducido al detrimento del bienestar humano y de los ecosistemas. Según el estudio *Colombia, Mejor Sin Plásticos. La contaminación Plástica en Colombia y el Mundo* (Rhodes, 2018), se calcula que, en el planeta, más de 8 mil millones de toneladas de plástico han sido producidas desde 1950, pero únicamente el 9% ha sido reciclado. En el estudio también se menciona que el plástico que no ha sido reciclado ha sido quemado (12% del total producido) o arrojado a vertederos o a ecosistemas naturales (79% de la producción total). De este último, además se estima que más de 12 millones de toneladas de desechos de plásticos han sido arrojadas al océano (Puello-Pérez, y otros).

⁷³ Si bien la ocurrencia de estos fenómenos se debe a la variabilidad climática y no al cambio climático, su recurrencia e intensidad sí estarían relacionadas con esta problemática. Ver para esto (Fasullo, Otto-Bliesner, & Stevenson, 2018).

⁷⁴ La enfermedad isquémica del corazón, el accidente cerebro vascular, la enfermedad pulmonar obstructiva (EPOC), las infecciones respiratorias agudas, el cáncer de pulmón, la enfermedad diarreica aguda (EDA) y la enfermedad renal crónica

⁷⁵ Documento CONPES 3943. Pág. 31.

La situación descrita ha llegado a niveles altos de criticidad en Colombia. Esto quedó en evidencia recientemente a partir del estudio que analizó la contaminación hídrica producto del vertimiento de residuos plásticos. En dicho estudio se encontró que, de los 20 ríos más contaminados con plásticos del planeta, dos se encuentran en Colombia: el Amazonas (séptimo) y el Magdalena (décimo quinto) (Valderrama, Chavarro, Osorio, & Peña, 2018).

Esta situación tiene efectos sociales y económicos que han sido documentados. Por ejemplo, según el Informe Nacional de Calidad del Agua 2016, únicamente el 61% de las muestras reportadas al Sistema de Información de la Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano fueron reportadas como muestras sin riesgo. Por otro lado, presentaron riesgos medios, altos y de inviabilidad sanitaria el 10,8%, 19% y 8,3% de las muestras respectivamente. Así mismo, según el Instituto Nacional de Salud, de las 17.549 muertes asociadas a factores de riesgo ambientales, 1.209 se debieron a la mala calidad del agua⁷⁶.

Los datos presentados ilustran algunos de los costos, tanto sociales como económicos, que se causan por la contaminación del aire, el agua y el suelo. No atender estos efectos en el corto plazo podrían derivarse en gastos en el mediano plazo y largo plazo, o podría deteriorar las condiciones de salud, o productividad de los recursos disminuyendo la productividad en el largo plazo. Estos, sumados a los datos relacionados con el cambio climático y sus efectos, justifican la necesidad de que el Estado intervenga de forma urgente para transformar la manera como se realizan las actividades de producción y consumo, de tal forma que se generen los incentivos adecuados para que los sectores se puedan adaptar al cambio climático y contrarrestar los efectos negativos que el uso ineficiente de los recursos ha tenido sobre el ambiente.

Una medida de riqueza de un país y por ende de su tasa de crecimiento sostenible es el indicador de ahorro neto ajustado. Este indicador hace cuatro ajustes al ahorro bruto de un país: se sustrae el consumo de bienes de capital, se suma la inversión en educación, se resta el agotamiento de recursos naturales (petróleo, gas, minerales y bosques) y se descuenta el agotamiento de fuentes de energía, el agotamiento de minerales, el agotamiento neto de recursos forestales, y el daño por emisiones de partículas y de dióxido de carbono. En 2018, en Colombia, el ahorro bruto como porcentaje del ingreso nacional bruto (INB) fue de 15,6 %, mientras que el ahorro neto ajustado fue de -3,28 %, lo que significa que el ahorro y la inversión en capital humano no alcanzan a compensar la depreciación del capital físico y natural (Consejo Privado de Competitividad, 2020). En los últimos cuatro años, el consumo de recursos naturales (bosques, energía y minerales) y el daño asociado a emisiones de material particulado y CO₂ redujeron en cerca de cinco puntos porcentuales el ahorro neto. En el caso de los países de la OCDE, el ahorro neto ajustado fue de 11,1 % del INB, y en América Latina de 8,3%.

Si bien actualmente existen instrumentos económicos relacionados con el ambiente, aún hay considerables oportunidades para mejorar la manera como se recaudan y canalizan los recursos públicos destinados a reducir las externalidades, y lograr materializar las iniciativas de mitigación y adaptación al cambio climático y la contaminación. Adicionalmente, la demora en la adopción de este tipo de medidas dificulta la posibilidad de contrarrestar oportunamente los indeseados

⁷⁶ Instituto Nacional de Salud (2018) Carga de Enfermedad en Colombia. INFORME TÉCNICO ESPECIAL 10, Bogotá

efectos descritos en esta sección y los cuales representan una amenaza latente para el crecimiento y desarrollo del país.

Finalmente, es importante resaltar que una intervención inmediata frente al cambio climático y los efectos asociados a la contaminación ambiental representa la puesta en marcha de la transformación de la economía, desarrollando nuevos sectores con gran potencial de crecimiento y creando nuevos puestos de trabajo, lo cual ayudaría a mitigar los efectos derivados de la pandemia de COVID-19. De esta forma, la respuesta al cambio climático y al uso ineficiente de los recursos naturales constituye una oportunidad para que la transición a una senda de crecimiento sostenible refuerce la recuperación económica del país.

Con el fin de cambiar el comportamiento de las personas y las firmas hacia actividades con menor impacto para el ambiente y protección del capital natural existen varias herramientas de política pública, tales como, instrumentos económicos o de mercado, acciones de comando y control, regulaciones, acuerdos voluntarios, entre otros. La experiencia internacional de los países líderes en financiamiento climático muestra que se utilizan con más frecuencia los instrumentos económicos para lograr la reducción de los efectos negativos. Esto sucede porque los gobiernos no cuentan con información perfecta y pueden surgir fallas de regulación como resultado del uso de otras herramientas (Harrington & Morgenstern, 2004, págs. 234-245).

En el caso de los impuestos ambientales, usados para internalizar los costos asociados a la externalidad negativa, se han identificado las siguientes ventajas de su instrumentalización (Banco Mundial, 2019, págs. 8-13): i) mejora de la eficiencia de mercado, pues los precios, al internalizar el impuesto, lograrán reflejar realmente todos los costos asociados al producto, incluidos los que se causan a terceros; ii) es una política costo efectiva para la consecución de objetivos ambientales y, además, dinamiza la innovación a través de las señales de mercado; iii) genera recaudo que el Estado debería destinar a la provisión de bienes públicos y la disminución de las ineficiencias creadas por la contaminación.

Esto, en otras palabras, significa que los instrumentos fiscales son una herramienta adecuada para incentivar cambios de comportamiento mediante el envío de señales de mercado y, mientras ocurre dicho cambio, le permite al Estado obtener rentas que puede invertir en políticas ambientales. En la literatura se recomienda el uso de estos instrumentos cuando se pretenda enviar señales al mercado para incentivar cambios efectivos en el comportamiento de los oferentes y demandantes, para que, además de promover el desarrollo económico, se tengan en cuenta el bienestar social, la conservación del capital natural y la seguridad climática de forma explícita⁷⁷.

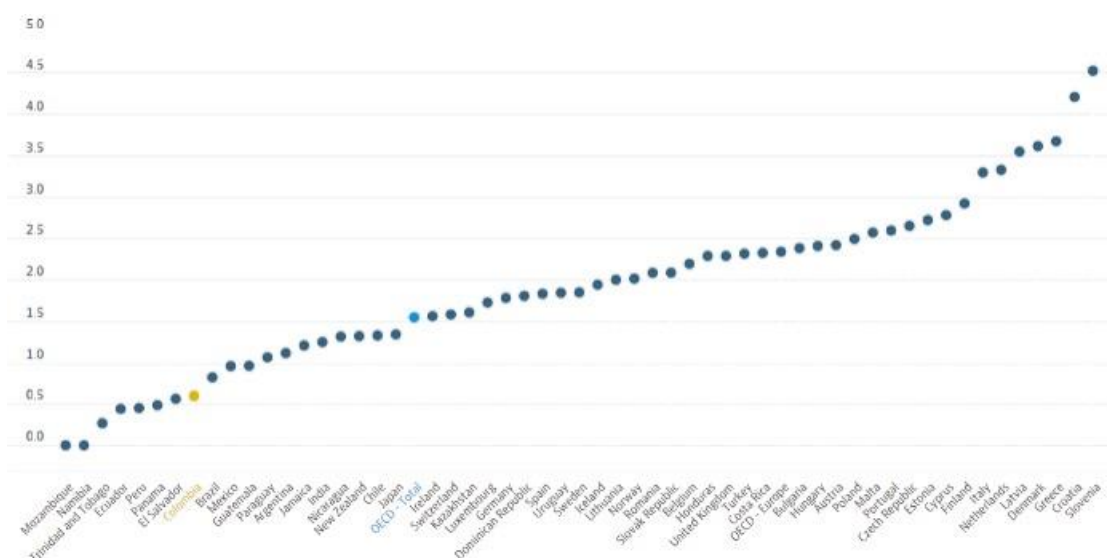
Ahora bien, como se mencionó, uno de los objetivos de un instrumento fiscal ambiental es el uso de los eventuales recursos generados por el impuesto en la disminución de las ineficiencias creadas por la contaminación. Es decir, lograr invertir parte de ese recaudo en la protección del capital natural y en proyectos, como reconversión tecnológica, que contribuya con los objetivos ambientales.

⁷⁷ Véanse (Field & Field, 2017, pág. 221) y (Helm, Economic Instruments and Environmental Policies, 2005, pág. 207)

El mayor uso de los impuestos relacionados con el medio ambiente, de acuerdo con la OCDE, puede desempeñar un papel importante en las modificaciones de política orientadas al crecimiento, pues permite diversificar la carga impositiva de los impuestos sobre los ingresos laborales, empresariales, o recortes al gasto público más distorsionadores⁷⁸.

En el ranking de ingresos por impuestos verdes, Colombia ocupa el puesto 73 de 90 países estudiados, lo que implica que Colombia tiene un potencial para el aumento de impuestos verdes frente al recaudo bruto de los demás países de la muestra. El recaudo promedio por este tipo de impuestos es cercano al 0,6% del PIB mientras que en países de Latinoamérica asciende a 1,11%, o en países OCDE llega al 1,56% del PIB. Estos impuestos en su mayoría están relacionados con gravámenes a los combustibles fósiles, al transporte y algunos otros relacionados con la contaminación del aire, el agua y el manejo de basura (OCDE, 2021).

Gráfico 31. Ingresos por impuestos ambientales (% PIB)



Fuente: OCDE (2021)

Los impuestos verdes han venido en aumento en su uso en la medida que generan las menores distorsiones al mercado, y son una fuente importante de recaudo para los países, particularmente el instrumento con más desarrollo en los años recientes es el impuesto al carbono. En este sentido, el proyecto de ley busca profundizar en los impuestos verdes ya sea por medio de la modificación de tributos ya existentes pero que requieren ajustes o la creación de nuevos instrumentos. Por lo tanto, en el presente proyecto de ley se incluye la modificación del impuesto nacional al carbono, y del impuesto de vehículos automotores, y se crea el impuesto a los plásticos de un solo uso y el impuesto al consumo de plaguicidas. A continuación, se presenta en detalle la justificación de cada uno de los instrumentos:

⁷⁸ OCDE, 2011. Reunión del Consejo en Nivel Ministerial de la OCDE Hacia el Crecimiento Verde. <https://www.oecd.org/greengrowth/49709364.pdf>

2.4.1. Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible – FonClima.

La creación de una senda de crecimiento limpio y desarrollo sostenible requiere poner en marcha inversiones e incentivos que busquen propender por la mejora de la calidad de vida de la población, a través de la asignación de gasto público que permita reversar inequidades al evidenciar el costo social derivado de la contaminación y el cambio climático, cuyo impacto afecta en una mayor proporción a la población más vulnerable del país.

De esta forma, el gasto público constituye una poderosa herramienta para lograr la equidad ambiental a través de la provisión de bienes públicos y la disminución de las ineficiencias creadas por la contaminación. El uso adecuado de instrumentos fiscales ambientales permite que el recaudo asociado a la contaminación se invierta en la protección del capital natural y en proyectos que contribuyan con los objetivos ambientales para reducir la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos. En este sentido, se resalta que la categoría “gasto público social” incluye la destinación de recursos para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el disfrute de un ambiente sano, entre otros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 359 de la Constitución.

En consecuencia, se propone en el proyecto de ley la creación del Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (FonClima) para garantizar la utilización de estos recursos en inversiones enfocadas en la protección del capital natural, el cumplimiento de metas de cambio climático y el desarrollo sostenible. El objeto de este fondo es articular, focalizar y financiar la ejecución de planes, programas y proyectos para la mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo climático, la promoción de la conservación de los recursos naturales y la reducción de la contaminación ambiental. Para esto, a través del FonClima se podrán hacer inversiones en: control a la deforestación, conservación de la biodiversidad, reforestación comercial, bioeconomía, reconversión tecnológica, eficiencia energética, infraestructura sostenible, agricultura orgánica, Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático, entre otros.

Tomando en cuenta que la problemática ambiental está asociada de forma simultánea a diversos tipos de industrias y sectores de la población, se propone que el Fondo de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible pueda convertirse en el eje articulador de la inversión orientada a enfrentar la problemática desde una perspectiva integral y no de un único sector. Por esta razón, los proyectos presentados al FonClima deben estar articulados con las políticas sectoriales o territoriales, validados por un Comité Técnico y presentados a un Consejo Directivo del Fondo, quien lidera la gobernanza del FonClima y cuenta con representación de las carteras con carácter transversal de acuerdo con el objetivo del Fondo.

Adicionalmente, considerando el importante rol que tienen los territorios en la implementación de acciones de adaptación y mitigación de emisiones de GEI, el FonClima contará con una subcuenta cuyos recursos estarán destinados únicamente a los planes, programas y proyectos presentados por las entidades territoriales. Lo anterior sin perjuicio de su participación activa en las demás subcuentas que se creen al interior del Fondo. De esta forma, se busca fortalecer instrumentos como los Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Territoriales (PIGCCT) creados a través de la Ley 1921 de 2018 y se reconoce el impacto directo en los territorios de las metas país frente al cambio climático.

En principio, se espera que el Fondo de Cambio Climático cuente con los recursos provenientes del impuesto nacional al carbono, el impuesto a plásticos de un solo uso, y el impuesto al consumo de plaguicidas, definidos en este proyecto de ley. Además, este vehículo podrá recibir recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación, entidades territoriales, cooperación nacional o internacional, donaciones y los demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título, incluyendo la posibilidad de contar con contrapartidas del sector privado, reflejando la responsabilidad de todos para transformar el desarrollo en una apuesta sostenible.

La propuesta de crear un Fondo que se encargue de la inversión en proyectos que atiendan las necesidades ambientales y de desarrollo sostenible de manera completa no es nueva. En países como México o Indonesia se ha optado por crear este tipo de vehículos y su diseño se ha articulado adecuadamente con las demás instituciones relacionadas con la gestión del cambio climático.

Por otro lado, la puesta en marcha del Fondo de Cambio Climático y desarrollo sostenible se alinea con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022, para crear una institucionalidad que logre liderar la inversión para promover el proceso de transición hacia una economía baja en carbono mediante medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Por esta razón, el Fondo de Cambio Climático y desarrollo sostenible facilitará al país el cumplimiento de sus compromisos internacionales, pero, al mismo tiempo, procurará la consecución de objetivos más ambiciosos frente al cambio climático, el desarrollo y crecimiento sostenible en el mediano y largo plazo. Se podrán orientar recursos a la construcción de la infraestructura ambiental que favorezca la transición hacia el desarrollo de actividades sostenibles, lo cual permitiría mitigar las consecuencias derivadas de la contaminación que prioritariamente afecta a la población más vulnerable.

Como se ha venido señalando, el Fondo se financiará entre otros, con 3 impuestos nacionales, lo cual se encuentra enmarcado dentro de la autorización prevista en la Constitución Política, tal como se pasa a exponer. Según lo previsto en el artículo 359 de la Constitución, por regla general las rentas nacionales no pueden tener destinación específica, prohibición que la Corte Constitucional ha precisado que se refiere fundamentalmente a las rentas de naturaleza tributaria. A su turno, en el mismo artículo 359, la Carta contempla como una de las excepciones a la referida regla general, las rentas nacionales destinadas para inversión social.

Es decir, la Constitución Política en su artículo 359 admite que ciertos ingresos puedan destinarse a ciertos tipos de gastos, como acaece con aquellos que tiene por destino inversión social. Para el Tribunal Constitucional la inversión social es una forma de gasto público. Más aún, dentro del género “gasto público”, es posible identificar una especie denominada “gasto público social” que, por expresa disposición constitucional, tiene prioridad sobre las demás.

Ahora bien, no existe en la Constitución Política una definición del gasto público social. Sin embargo, el artículo 350 constitucional remite, para estos efectos, a la ley orgánica respectiva, la cual fue compilada en el Decreto 111 de 1996 y, en su artículo 41, lo concibe así: “*Artículo 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y **las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.***” (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, conforme lo sostuvo la Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 2019, “es razonable concluir que [el gasto público social] es aquel que desarrolla o permite realizar los fines sociales del Estado, esto es, la cláusula “social” del modelo de Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución) y que se concreta, conforme a los artículos 366 y 334, en la **consecución del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población**, la distribución equitativa de las oportunidad[es], la participación en los beneficios del desarrollo y **el disfrute de un ambiente sano**” . (Negrilla fuera del texto).

En este orden de ideas, lo que distingue a un gasto público ordinario de un gasto público social es su proximidad a los conceptos de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sobre este particular, la Corte Constitucional se pronunció en la Sentencia C-151 del 5 de abril de 1995 y afirmó que “*el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos -como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas*”.

Lo anterior, entra en plena consonancia con el artículo 366 de la Carta, el cual resalta como objetivo fundamental para la materialización de las finalidades sociales del Estado, la solución de las necesidades de saneamiento ambiental de la población.

El concepto de saneamiento ambiental, según lo ha definido el Consejo de Estado, consiste en “el mantenimiento de los elementos del medio ambiente en condiciones aptas para el desarrollo del ser humano. El saneamiento ambiental comprende el conjunto de acciones técnicas y socioeconómicas que garantizan la salud pública, lo que conlleva a la salubridad ambiental”.

Así las cosas, es posible afirmar que el concepto de inversión social se encuentra estrechamente vinculado con el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y la solución efectiva de sus necesidades básicas, siendo el saneamiento ambiental, uno de los componentes indispensables para la consecución de dichas finalidades sociales.

Cabe recordar que conforme lo establece el artículo 79 de la Carta Fundamental, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, constituyendo un deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de dichos fines.

El Constituyente de 1991, quiso establecer un marco jurídico adecuado para la debida atención de este asunto; por ello señaló como una responsabilidad de orden estatal, la de atender el servicio público de saneamiento ambiental, conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad (art. 49 C.P.). Puede decirse entonces, que las obligaciones del Estado en relación con la preservación, conservación y protección del medio ambiente apuntan, todas ellas, a un mismo fin: el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el aseguramiento del bienestar general (art. 366).

Así mismo, sobre el carácter de “*objetivo social*” del derecho fundamental al ambiente sano, la Corte ha establecido: “*Al derecho a un ambiente sano, se le asigna a su vez la condición de servicio público, y constituye, por lo mismo, junto con la salud, la educación y el agua potable, un objetivo social, cuya realización se asume como una prioridad entre los objetivos del Estado y significa la respuesta a la exigencia constitucional de mejorar la calidad de vida de la población del país (C.P.art.366)*”.

De esta manera, es posible afirmar que el gasto público orientado al saneamiento ambiental tiene la connotación de gasto público social. Por consiguiente, las rentas nacionales de naturaleza tributaria pueden destinarse para cubrirlo de acuerdo con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política.

Es con base en lo anterior, que el presente proyecto de ley contempla una destinación específica al FonClima del ya existente Impuesto nacional al carbono, y de los aquí propuestos: Impuesto nacional sobre bienes envasados, embalados o empacados en productos plásticos de un solo uso, e Impuesto nacional al consumo de plaguicidas. Como se señaló, el objeto del FonClima será por una parte financiar la ejecución de “*planes, programas y proyectos*” encaminados a garantizar la vigencia del derecho al medio ambiente sano de las generaciones presentes y futuras, y por otra, contribuir a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado asociada al cambio climático y la contaminación ambiental.

Es así entonces como, la destinación específica de los mencionados impuestos al FonClima se encuentra en plena concordancia con la excepción del numeral 2 del artículo 359 de la Constitución, esbozada en los párrafos que preceden. Pues, los mismos evidentemente se inscriben en el propósito específico de recaudar recursos que permitan la adecuada prestación del servicio público de saneamiento ambiental, a tono con el concepto de inversión social, conforme lo ya expuesto.

2.4.2. Protección financiera de entidades territoriales ante la ocurrencia de desastres

Derivado de las necesidades planteadas en los Planes Nacionales de Desarrollo en materia de la gestión financiera el riesgo de desastres, se definió la política de protección financiera de Colombia en 2013, orientada a la profundización del conocimiento del riesgo, la inclusión de éste en la planificación territorial y sectorial, y la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de desastres.

Desde el 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público inició el acompañamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales en el diseño e implementación de sus estrategias financieras, con el objetivo de articular las iniciativas de carácter subnacional con la estrategia del orden Nacional.

Cuatro gobiernos locales ya cuentan con la formulación y aprobación de sus estrategias de protección financiera, priorizando sus objetivos de política de manera individual y reflejando sus características y necesidades particulares. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Departamento de Cundinamarca y el Departamento de Putumayo, actualmente trabajan en la implementación de las estrategias con el apoyo técnico que les brinda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En la actualidad se encuentran en fase de diseño las estrategias de Bogotá D.C., Huila, Tolima, Antioquia y un plan de implementación específico solicitado por Medellín, territorios que se unieron a la mesa de trabajo que lidera el Ministerio de Hacienda, y han manifestado su interés en implementar medidas que mitiguen su vulnerabilidad fiscal ante desastres, conscientes de los efectos adversos que conllevan sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Así mismo, con el objetivo de permear en el nivel territorial estas buenas prácticas en materia de disciplina fiscal frente a la gestión del riesgo de desastres, se cuenta con un plan de trabajo a mediano plazo que involucra la construcción de lineamientos, herramientas de conocimiento y diversas acciones que beneficie a los territorios en el desarrollo de su componente financiero como medida de mitigación del riesgo fiscal en sus presupuestos. Esto permitirá asegurar el acceso a fuentes financiación post-desastre con el fin de responder a las fases de atención, rehabilitación y reconstrucción.

Dentro de este contexto, es necesario que se faculte a los gobiernos locales para la adquisición de instrumentos financieros de transferencia y retención del riesgo, que permitan cubrir financieramente la ocurrencia de desastres en el mercado externo de seguros, reaseguros y mercado de capitales, y de este modo se puedan implementar de manera óptima y eficiente sus estrategias.

2.4.3. Modificación del Impuesto nacional al carbono

La propuesta de modificación del impuesto al carbono, creado mediante la Ley 1819 de 2016, tiene por objeto solucionar algunos vacíos que existen actualmente en su diseño con el fin de ajustarlo para que responda a las externalidades y a los objetivos de mitigación de gases efecto invernadero (GEI) asociados a combustibles fósiles; a la vez que se generan recursos para invertir en soluciones orientadas a las metas de mitigación y adaptación del país así como el freno a la contaminación y los efectos negativos sobre el bienestar de la población.

Ampliación del Alcance del Impuesto

En este proyecto de ley se propone ampliar el impuesto nacional al carbono, toda vez que (i) la venta, importación y retiro para uso del carbón no están incluidos en el impuesto; y (ii) la compra, importación o retiro para uso de gas combustible –GLP y gas natural– únicamente está gravada en casos excepcionales. Así, la propuesta pretende modificar estos dos puntos, de tal manera que la venta, importación y retiro para uso energético del carbón térmico esté gravada, y se incluya el gas combustible sin excepciones.

Para comprender la necesidad de ampliar el impuesto nacional al carbono, según el Banco Mundial, el impuesto nacional al carbono en Colombia únicamente grava el 24% de las emisiones de GEI. Teniendo en cuenta que la justificación de un impuesto verde es tratar de internalizar las posibles externalidades asociadas a la actividad contaminante, la cifra presentada es una muestra de que el impuesto, para el caso colombiano, podría abarcar en una mayor medida las emisiones de GEI del país.

El impuesto a las emisiones de gases de efecto invernadero sobre los combustibles fósiles puede asegurar los objetivos fiscales en la medida que genera ingresos públicos importantes, y al mismo tiempo envía señales para la reconversión tecnológica. Esta innovación permitirá la creación de nuevas fuentes de crecimiento económico alineadas con los objetivos de crecimiento sostenible, brindando certeza en los incentivos hacia sectores con menores emisiones.

Se estima que, entre 2017 y 2019, el impuesto nacional al carbono ha tenido efectos positivos en la reducción de emisiones logrando una reducción entre 0.31 y -0.35 MtCO₂ al año. Continuar

con el diseño actual llevaría a alcanzar una reducción de 0.49 MtCO₂ al año en 2030, e incluyendo las reducciones por el mecanismo de carbono neutralidad, se lograría una reducción de 10.34 MtCO₂. Sin embargo, al incluir el carbón en el impuesto este valor podría ascender a 2.54 MtCO₂ al año para el 2030, que con la compensación alcanzaría los 18.70MtCO₂ al 2030, equivalentes al 11% del compromiso de reducción de emisiones de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)⁷⁹.

Estas cifras muestran el impacto que tiene la quema de combustibles fósiles en el cambio climático y, en consecuencia, la importancia de establecer instrumentos económicos que modifiquen la conducta de los agentes para reducir esta práctica y disminuir el impacto negativo sobre el ambiente. De esta manera, la implementación de estos instrumentos económicos incentivará a una mayor participación de energías limpias dentro de la matriz energética del país. De esta manera poder cumplir la meta de corto plazo incluida en el PND 2018-2022 relacionada con la reducción acumulada de las emisiones de Gases Efecto Invernadero, con respecto al escenario de referencia nacional, y en el mediano y largos plazo, lograr la reducción del 51% de las emisiones de gases de efecto invernadero al 2030 y la carbono neutralidad en 2050.

Por lo anterior, se considera necesario modificar el alcance del impuesto nacional al carbono. Esto se lograría con la inclusión del carbón y la disminución de las excepciones aplicables al gas combustible. La propuesta promueve la inclusión de energías más limpias y la reducción de emisiones en distintos sectores mediante la certificación de carbono neutralidad para la no causación del impuesto. En todo caso, para evitar impactos indeseados, se plantea que la incorporación de esta modificación se haga de forma gradual para los primeros 7 años.

En todo caso, se resalta que el carbón sujeto al gravamen corresponde solamente al carbón térmico que se consume internamente para la generación de energía y no al sujeto de exportación. En este sentido, de acuerdo con el Balance Energético de la UPME, el consumo nacional de carbón se distribuye el 6% en las generadoras térmicas, el 67% es destinado a la quema industrial y el 26% es utilizado en coquerías. Esto implica que los efectos en el cambio del precio de oferta en la energía no sería el sector más afectado. Además, debe tenerse en cuenta la entrada de más proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable en el portafolio de generación del país, lo que implicará una recomposición de la participación de las diferentes fuentes de generación la bolsa de energía.

Por su parte, en relación con el gas combustible, según el Balance Energético de la UPME de 2017, el 46% del gas natural ofrecido internamente, compuesto en un 14% por el consumo para la generación térmica de energía y en un 24% por el consumo industrial, comercial y residencial. Finalmente, frente a la utilización del GLP, el Balance Energético de la UPME de 2017 arrojó, frente a sus principales usos, que el 35% es destinado a consumo residencial, el 9% a consumo industrial y el 5% a consumo comercial.

⁷⁹ De conformidad con el Segundo Reporte Bienal de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático publicado en el 2018, el sector energía representó el 35% de las emisiones de GEI. Dentro de este se encuentra la quema de combustible en las industrias de la energía, manufacturera y de construcción, que representó el 15,8% de las emisiones totales de GEI y el 45% de las emisiones de GEI del sector energía.

Destinación específica de las rentas del impuesto nacional al carbono

Se propone modificar a través del proyecto de ley la destinación específica de las rentas del impuesto nacional al carbono. Lo anterior, con el propósito de procurar que los ingresos que se obtengan por este impuesto sean efectivamente utilizados como inversión social en planes, proyectos o programas de mitigación o adaptación al cambio climático y en desarrollo sostenible. Originalmente, el artículo 223 de la Ley 1819 de 2016 establecía lo siguiente:

Artículo 223. El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto ('Fondo para una Colombia Sostenible') de que trata el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los recursos se destinarán, entre otros, al manejo de la erosión costera, a la conservación de fuentes hídricas y a la protección de ecosistemas de acuerdo con los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Se observa que, en sus inicios, los recursos recaudados por el impuesto nacional al carbono eran destinados a proyectos encaminados a revertir los efectos negativos del cambio climático mediante el Fondo para una Colombia Sostenible, posteriormente sustituido por el Fondo Colombia en Paz mediante el Decreto Ley 691 de 2017. Sin embargo, con la promulgación de la Ley 1930 de 2018 se modificó la destinación, así:

Artículo 223. Destinación específica del impuesto nacional al carbono. El recaudo del impuesto nacional al carbono se destinará al "fondo Colombia en Paz (FCP)" de que trata el artículo 1o del Decreto-ley 691 de 2017. Estos recursos se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El 25% se destinará al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la conservación de ecosistemas estratégicos, especialmente páramos; acciones en cambio climático y su respectivo monitoreo, reporte y verificación, así como al pago por servicios ambientales.

El 5% se destinará al fortalecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras estrategias de conservación a través de creación y ampliación de áreas protegidas, manejo efectivo y gobernanza en los diferentes ámbitos de gestión.

El 70% se destinará a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Posteriormente, mediante el Decreto – Ley 691 del 27 de abril de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento", se modificó su naturaleza:

Artículo 1. Naturaleza del Fondo. Sustitúyase el "Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto". creado por el artículo 116 de la Ley 1769 de 2015 y modificado por el artículo 130 de la Ley 1815 de 2016, por el "Fondo Colombia en Paz (FCP), como un patrimonio autónomo del Departamento Administrativo de

Presidencia de la República, sin estructura administrativa propia, administrado por una o varias sociedades fiduciarias públicas.

Como se observa, la redacción original de la destinación de los recursos planteaba que la erosión costera, la conservación de las fuentes hídricas y la protección de los ecosistemas debían ser las principales prioridades en la destinación del impuesto nacional al carbono. Sin embargo, estos temas quedaron reducidos, a partir de la Ley 1930 de 2018, al 25% de los recursos. Además, los recursos, en su mayoría, se destinan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera con criterios de sostenibilidad ambiental.

Esto implica que, hoy en día no es claro si el recaudo proveniente del impuesto nacional al carbono será destinado a combatir los efectos del cambio climático y protección del capital natural, dado que el objeto del Fondo Colombia en Paz, en los términos del Decreto 691 de 2017, no es exclusivamente ambiental. En otras palabras, se está imponiendo un tributo a una actividad contaminante, pero el recaudo de dicho impuesto no puede ser utilizado de manera efectiva para contrarrestar los efectos negativos de esta y otras actividades contaminantes.

Por lo anterior, se propone en el proyecto de ley la adopción de una modificación para garantizar la utilización de estos recursos en inversiones enfocadas en la protección del capital natural y el cumplimiento de metas de cambio climático. Esta propuesta consiste en que el recaudo del impuesto al carbono sea destinado a un vehículo financiero que tenga como objeto exclusivo estos temas. En particular se propone que los recursos se destinen al FonClima para la financiación de planes, programas y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, la gestión del riesgo ligado a eventos climáticos y la promoción de la conservación de los recursos naturales. El FonClima, cuya creación también se propone en el presente proyecto de ley, permitiría la adopción de una serie de medidas para el cumplimiento de los planes sectoriales de cambio climático de cada uno de los sectores, que redundarán en impactos positivos sociales y ambientales, la protección y conservación de los recursos naturales y la reducción de la contaminación ambiental, y la reconversión tecnológica, innovación, emprendimiento y reconversión laboral asociados a la transición hacia una economía sostenible y baja en carbono.

Adicionalmente, se propone la destinación exclusiva del 50% del recaudo adicional que resulte de la modificación del impuesto nacional al carbono, a la subcuenta Desarrollo Sostenible Territorial del FonClima, con el fin de contar con recursos destinados únicamente a los planes, programas y proyectos presentados por las entidades territoriales, de acuerdo con el objeto del Fondo.

2.4.4. Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes

En atención a la problemática relacionada con la contaminación ambiental producto de la mala gestión de los residuos sólidos, especialmente de desechos plásticos, en el proyecto de ley se incluye una propuesta que pretende incentivar la economía circular, fomentar la innovación en este campo, reducir la cantidad de residuos sólidos que llegan a los rellenos sanitarios e internalizar los costos asociados a la contaminación del plástico.

Las necesidades de fomentar la economía circular en Colombia, y reducir el consumo y la inadecuada disposición de plásticos ha sido ampliamente documentada. De forma general las siguientes cifras permiten comprender la dimensión de esta problemática: únicamente se recicla el 17% de los residuos; existen 124 municipios que cuentan con sitios de disposición inadecuados, por lo que los desechos son vertidos en los ecosistemas; el consumo de plástico per cápita es de 24 kilogramos al año; el 56% de los plásticos consumidos son de un solo uso.

Las cifras presentadas, permiten comprender por qué, en el plano internacional, los países han aumentado los esfuerzos tendientes a disminuir el consumo de bienes plásticos y promover la economía circular. En efecto, se han observado iniciativas para la implementación de herramientas de comando y control e instrumentos económicos para generar cambios de comportamiento en favor del ambiente.

Frente a este tema, se resalta que en las últimas décadas se han observado iniciativas públicas para promover los objetivos propios de la economía circular. Entre estas, se han destacado históricamente la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (1997) o la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible (2010). Así mismo, recientemente el Gobierno nacional lanzó la Estrategia Nacional de Economía Circular, a través de la cual se busca incentivar nuevos modelos de negocio que incorporen la gestión de los residuos, el manejo eficiente de los materiales y el cambio en los estilos de vida de los ciudadanos.

En el caso de Colombia, recientemente se han tomado algunas medidas para abordar problemáticas puntuales relacionadas con el manejo del plástico de un solo uso. A nivel nacional se implementó el impuesto a las bolsas plásticas en la Ley 1819 de 2016, con lo cual, según estudios del DNP, el 71% de los hogares redujo el consumo de estas bolsas.

A nivel subnacional se ha generado un mayor número de iniciativas para hacer frente a la problemática. Un ejemplo de esto es la Resolución 1017 de 2018 del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta, a través de la cual se incorporó una prohibición al plástico de un solo uso con el fin de promover la sostenibilidad ambiental mediante el uso de materiales biodegradables, sustitutos reciclables, materiales valorizables o productos reciclados composteables. Así mismo, el Senado de la República aprobó recientemente la Ley 1973 de 2019, que prohíbe la entrada al departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina de bolsas, pitillos, vasos y otros utensilios plásticos y de poliestireno de difícil reciclaje. Por su parte, la Gobernación de Boyacá, a través del Decreto 383 de 2019, prohibió el plástico de un solo uso no biodegradable y el poliestireno expandido de sus procesos de contratación. Se espera que este ejemplo sea seguido por la Gobernación de Nariño debido al convenio celebrado entre ambas gobernaciones para la promoción de estándares ambientales en sus territorios.

Así, se observa que las iniciativas nacionales y subnacionales mencionadas son los primeros pasos para modificar los parámetros de conducta en relación con el consumo de plásticos de un solo uso. Sin embargo, aún existen oportunidades de mejora a nivel nacional para procurar disminuir la producción o el consumo de este tipo de bienes e incentivar su aprovechamiento.

Por lo anterior, en el proyecto de ley se propone la creación de un impuesto. Esta medida es incluida con el fin de incentivar el aprovechamiento de este tipo de residuos tras su uso. Como se mencionó previamente, las medidas relacionadas, por ejemplo, con botellas plásticas tienen

un alto potencial de disminuir su disposición final y aumentar su reciclaje. Por esta razón, en el texto del proyecto de ley se establece que el Gobierno nacional debe reglamentar un mecanismo de compensación del impuesto propuesto de forma que se generen incentivos para la innovación y el reciclaje, y ayude a cumplir las metas de economía circular establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Se considera que la inclusión de esta medida de regulación directa sobre la posibilidad de producir, importar o comercializar ciertos bienes plásticos de un solo uso complementa adecuadamente los demás instrumentos económicos que se proponen en el proyecto de ley, así como aquellos que se encuentran en etapa de implementación por parte del Gobierno nacional.

De acuerdo con las definiciones internacionales se considera que un plástico de un solo uso es aquel producto fabricado total o parcialmente con plástico y que no ha sido concebido, diseñado o introducido en el mercado para complementar, dentro de su periodo de vida, múltiples circuitos o rotaciones mediante su devolución a un productor para ser rellenado o reutilizado con el mismo fin para el que fue concebido.

Para finalizar, se resalta que los recursos generados a través de este impuesto serán destinados al FonClima, el cual tendrá la función de implementar líneas de inversión encaminadas a promover la innovación en nuevos sectores productivos y la reconversión tecnológica, lo cual facilitará la transición de los productores y comercializadores hacia actividades de menor impacto negativo en el ambiente y la sociedad.

2.4.5. Impuesto al consumo de plaguicidas

Una de las propuestas incluida en el proyecto de ley en relación con el sector agrícola es la creación del impuesto al consumo de plaguicidas. Esta medida tiene como objetivo fomentar la agricultura limpia a partir de incentivar el uso eficiente de los plaguicidas, e internalizar el daño que produce el uso excesivo de plaguicidas en la salud de las poblaciones más vulnerables, que se encuentran en las zonas cercanas.

El uso de plaguicidas presenta un riesgo para la salud humana y el ambiente. Estudios en diferentes países han dado cuenta de lo anterior. Por ejemplo, en Brasil, el Instituto Nacional de Cáncer, adscrito al Ministerio de Salud, encontró que entre el 80% y el 90% de los casos de cáncer son causados por condiciones ambientales, en las que la exposición e ingestión de residuos de plaguicidas en alimentos es considerado como uno de los principales factores de riesgo para desarrollar este tipo de enfermedades. Esta entidad encontró también que el índice de esta enfermedad es superior en regiones con altas tasas de uso de plaguicidas. Este problema se deriva del uso de plaguicidas en exceso que principalmente afecta la calidad del agua de las corrientes cercanas a los cultivos, y que a su vez desembocan en zonas alejadas, afectando tanto a las comunidades rurales aledañas como a los hogares urbanos.

Este tipo de consideraciones han llevado a que varios países implementen medidas basadas en el riesgo que representa el uso de plaguicidas. En Francia, por ejemplo, se fijó la meta reducir en 50% el uso de pesticidas entre 2015 y 2025. Otra forma de aproximarse al problema es la fijación de metas de reducción del riesgo –y no de la cantidad utilizada–, como sucedió en países como

Dinamarca o Suiza, donde se fijaron objetivos de reducción del riesgo en 40% y 50% respectivamente.

En Colombia, el uso de plaguicidas es una práctica ampliamente distribuida en el sector agropecuario, y se ha documentado que el uso excesivo de estas sustancias genera un alto riesgo para la salud y el ambiente. Además, como se expuso anteriormente, el uso de plaguicidas supera las 28.000 toneladas de ingredientes activos al año, superando en 7 veces la cantidad usada por kilómetro cuadrado de tierra de cultivo en los países OCDE. Con este dato en mente, la OCDE, en el informe de Evaluación del Desempeño Ambiental de Colombia, manifestó la necesidad de generar acciones integradas para la reducción del uso de plaguicidas en el país, resaltando la necesidad de generar un impuesto al uso de estos.

Entre las alternativas de política para promover prácticas de agricultura limpia y un uso racional de los plaguicidas, los impuestos nacionales o subnacionales a este tipo de productos han sido utilizados en varios países como México, Brasil, Estados Unidos y estados de la Unión Europea. Esto, debido a que se ha encontrado que impuestos a este tipo de insumos podrían desincentivar el uso de pesticidas, promover el uso de alternativas menos contaminantes y, consecuentemente, mitigar el riesgo ambiental y sanitario. Derivando, como consecuencia, en la disminución de las cargas en salud, por alimentación y agua, de las comunidades más vulnerables.

Por lo anterior, se propone la inclusión de los plaguicidas identificados con el código arancelario 38.08 en el listado de bienes que causan el impuesto al consumo con una tarifa del 8%. Esto de forma que sea fácil la administración del impuesto. En adición a lo anterior, se considera que dada la naturaleza de impuesto pigouviano del impuesto a los plaguicidas se propone que el recaudo que se produzca a partir del impuesto sea destinado a inversión social mediante el FonClima.

2.4.6. Impuesto sobre vehículos automotores

En el proyecto de ley se propone la creación de un impuesto que combina lo dispuesto en el impuesto a vehículos de los artículos 138 de la Ley 488 de 1998, con el propósito de incluir elementos relacionados con las externalidades asociadas a la contaminación por la emisión de gases y partículas contaminantes al ambiente.

El impuesto sobre los vehículos que pagan actualmente los propietarios y poseedores de vehículos está concebido con el propósito de gravar la situación jurídica asociada a la propiedad o posesión de cada vehículo y la tarifa es determinada con base en su valor comercial. Esto significa, en otras palabras, que el impuesto no corresponde a uno pigouviano, pues no busca reflejar el costo asociado a la externalidad negativa causada sobre el ambiente. Por lo anterior, se considera importante complementar el impuesto para que, además de fijar la tarifa dependiendo del valor comercial del vehículo, considere también su impacto en el ambiente.

Como se mencionó, las fuentes móviles son las principales causantes de los altos niveles de concentración de material particulado PM₁₀ y PM_{2.5} en el aire, al punto que superan el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud. Además de tener grandes implicaciones

en la calidad de vida de la población, se estima que la baja calidad del aire urbano le cuesta al país COP\$12,2 billones anuales.

Estas circunstancias revelan la necesidad de tomar medidas para promover la transición hacia un sector de transporte menos intenso en emisiones de gases contaminantes y material particulado, para lo cual es fundamental promover la modernización de los vehículos que transitan en el país. No obstante, como se mencionó anteriormente, el régimen tributario aplicable actualmente a los vehículos no envía señales de mercado para cambiar por vehículos menos contaminantes, pues no contempla la internalización de los efectos negativos que el transporte tiene sobre el ambiente y la salud. De hecho, si bien la Ley 1964 de 2019 creó incentivos tributarios para promover la adquisición de vehículos eléctricos, es necesario complementar esta señal a través de otro instrumento que redistribuya el costo social generado por la utilización de vehículos contaminantes.

Es importante señalar las recomendaciones de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial que establecen la necesidad de aumentar el recaudo de los impuestos con el objetivo de incrementar la autonomía de los municipios y departamentos, el fortalecimiento de impuestos pigouvianos y la reducción del número de impuestos con el fin de simplificar el sistema tributario. Así mismo, la Comisión resalta que los impuestos pigouvianos conducirán la internalización de externalidades negativas, a un consecuente cambio en el comportamiento de los contribuyentes y, por supuesto, a un aumento en el recaudo.

Esta comisión menciona que las modificaciones del impuesto a vehículos deben basarse en dos principios: de beneficio y pigouviano. El principio de beneficio establece que los usuarios de un bien público deben ser quienes primordialmente ayuden a financiarlo. El principio pigouviano determina que, si una conducta individual genera externalidades, el individuo debe pagar un impuesto que compense el costo social generado por la contaminación ambiental y local, congestión y accidentalidad. Por ende, se justifica la utilización de los ingresos de impuestos a vehículos para fortalecer la infraestructura vial, los sistemas de transporte masivos y las mejoras en el parque automotor.

En particular, se recomienda ajustar el impuesto de vehículos debido a que el diseño actual de la base gravable y el esquema tarifario castiga indirectamente a los motores más eficientes, puesto que cobra una mayor tasa para los vehículos con valores de mercado más altos. Así mismo, la Comisión recomienda incluir criterios de contaminación global, nacional o local que lleven a una diferenciación en tarifas.

Por tanto, se recomienda al menos tres aspectos a modificar: el primero, la base gravable y la tarifa del impuesto a vehículos el cual debe incorporar un componente ambiental; el segundo, incluir dentro de los vehículos gravados las motocicletas; y tercero, evaluar la inclusión de los vehículos de servicio público de pasajeros y de carga dentro del impuesto a vehículos y la derogación del impuesto de circulación y tránsito.

Con base en las razones presentadas en los párrafos anteriores, se considera necesaria la modificación del esquema de impuesto sobre vehículos de forma que incluya las emisiones de gases contaminantes y material particulado provenientes de ciertas fuentes móviles, como factor asociado a la contaminación ambiental. De esta forma se busca corregir las inequidades que se derivan de la contaminación local y reducir los gastos en salud que se ocasionan por la baja

calidad del aire en las ciudades. Además, con el fin de internalizar el costo social, se propone incluir a las motos y los vehículos de servicio público de pasajeros y de carga.

El impuesto nacional a vehículos propuesto sustituirá al impuesto sobre vehículos automotores del que trata la Ley 488 de 1998, y el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público. La base gravable del impuesto será establecida en función del valor comercial del vehículo, y del factor de contaminación que dependerá de las características particulares de cada tipo de vehículo. La certificación de los valores asociados a dichos elementos será realizada por el Gobierno nacional –ministerios de Transporte y Ambiente y Desarrollo Sostenible– con la mejor información disponible, constantemente actualizada y con base en estudios técnicos y de mercado que utilizarán la marca, el modelo, el cilindraje del motor, la capacidad de carga y/o de pasajeros y las estimaciones de niveles de contaminación, según aplique para uno o ambos componentes de la base gravable.

El factor de contaminación será calculado a partir de análisis técnicos con la mejor información existente sobre la contaminación que los vehículos generen por material suspendido, gases o líquidos, entre los que se encuentran material particulado, óxidos Nitrosos, ozono, hidrocarburos, anhídrido sulfuroso, entre otros. Con el fin de hacer comparable las diferentes unidades y vehículos, se determina que estos valores deben escalarse para que el valor máximo por contaminación sea de 50 y el mínimo 0. De esta forma se evita generar incertidumbres sobre el rango del impuesto.

De acuerdo con los inventarios de contaminación y la información disponible del Ministerio de Ambiente, los factores de emisión de material particulado para vehículos podrían oscilar entre 0.0023 gr/Km y 0.05 gr/Km, mientras que para los vehículos de carga o pesados el valor podría llegar a 0.1gr/Km. Eso implicaría que para el caso de los vehículos automotores, en promedio, el factor de contaminación no supere 3 UVT. Para vehículos pesados de más de 30 años, y con tecnologías muy contaminantes, es posible que el valor del factor de contaminación se acerque a 26 UVT.

En este punto, es importante resaltar que la Corte Constitucional se ha manifestado recientemente sobre el principio de legalidad en materia tributaria y la potestad que tiene el Congreso para permitir que el Ejecutivo participe en la concreción de algunos de los elementos del tributo. En la Sentencia C-030 de 2019, la Corte expuso que la reserva de ley en materia tributaria no exige que el legislador regule absolutamente todos los elementos del tributo, sino que por medio de regulación se pueden desarrollar algunas materias técnicas. En todo caso dicha regulación debe enmarcarse en los parámetros que para ello fije la ley.

Esto significa que, si bien el Legislador está en la obligación de determinar los elementos del tributo, en el Gobierno nacional puede recaer el desarrollo de algunos de los temas asociados al gravamen cuando se requiera *“la valoración técnica de elementos, especialmente cuando ellos son dinámicos”*.

En este sentido, la propuesta se ajusta a lo establecido por la Corte respecto al principio de legalidad tributaria en sus dimensiones de reserva de ley en materia y certeza tributarias en la determinación de los elementos esenciales del tributo, toda vez que se definen las tarifas y los criterios y referentes para la definición de la base gravable. Cumpliendo con los requisitos fijados por la jurisprudencia constitucional, se observa que el presente proyecto de ley contiene todos

los elementos del tributo y únicamente se requiere del Gobierno nacional la utilización de reglas técnicas y estudios de mercado para aplicar, con alto nivel de certeza, los elementos que componen la base gravable, para lo cual se establecen unas pautas o criterios a las que debe sujetarse el Ejecutivo.

Es importante resaltar que como el proyecto de ley pretende gravar los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga, se establece que Bogotá D.C. y los departamentos no podrán continuar con los impuestos a los que se refieren el inciso segundo del artículo 138 y el parágrafo 4 del artículo 145 de la Ley de 488 de 1998 a partir del primero (1) de enero de 2022. Esta medida se propone con el objeto de establecer un único impuesto de carácter nacional, pero que no imponga una carga tributaria excesivamente onerosa sobre los vehículos transporte público de pasajeros y de carga.

Para concluir, y como se mencionó anteriormente, el presente proyecto de ley busca contrarrestar los efectos de la crisis climática y la contaminación ambiental. Por esta razón, se propone una modificación al artículo 150 de la Ley 488 de 1998 para que una parte de la suma que le corresponda a cada departamento o municipio por el recaudo del impuesto sobre vehículos sea destinada a la implementación de planes, programas y proyectos para mejoramiento de la calidad del aire a través del monitoreo y facilitación del recambio tecnológico de fuentes móviles y fijas.

2.4.7. Peajes en ciudades capitales

La congestión vehicular al interior de las ciudades capitales es uno de los principales responsables de la contaminación global y local. En consecuencia, tomando en cuenta el esfuerzo conjunto que deben ejercer todos los actores de la economía para lograr un desarrollo sostenible a largo plazo, el presente proyecto de ley incluye un artículo donde establece que las ciudades capitales podrán instalar peajes dentro de su jurisdicción en las vías que se encuentren a su cargo, sin que medie concepto vinculante previo por parte del Ministerio de Transporte. A través de esta medida se prevé la disminución de contaminación generada por las emisiones de los vehículos.

Adicionalmente, los recursos recaudados a través de dichos peajes tendrán un impacto directo en el mejoramiento de la oferta de movilidad en dichas ciudades. En particular, este cobro por descongestión permitirá mejorar y expandir la infraestructura vial, incluir ciclo-rutas y vías para los peatones que sean seguras y eficientes, y un sistema integrado de transporte masivo que sea intermodal, práctico y que reduzca los niveles de contaminación ambiental asociado a niveles de ruido y gases efecto invernadero. De tal forma que la propuesta promueve el uso de medios de transporte sostenibles con el medio ambiente (transporte público, bicicleta y caminata), reduce la congestión de vehículos, y aumenta la velocidad y la confiabilidad de la movilidad al interior de los centros urbanos de las principales ciudades del país.

Esta medida refuerza el uso de herramientas fiscales para lograr un mayor nivel de equidad. En un estudio realizado por University College London y la Universidad de los Andes se resalta que el cargo por congestión es una herramienta que permite llegar a un óptimo social al ser un mecanismo donde cada individuo internaliza el costo generado al resto de la sociedad. Se logra un nivel óptimo de congestión al fijar una tarifa asociada al uso de infraestructura que se pretende

intervenir. De forma simultánea, se generan externalidades positivas para el resto de la población de la ciudad a través de mejores alternativas para la movilidad (University College London - Universidad de los Andes, 2013).

Lo anterior está alineado con las estrategias definidas por el Gobierno nacional dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. En particular, en el marco del "Pacto por el Transporte y la Logística para la competitividad y la integración regional" se incluye la línea D enfocada en la "Innovación financiera y movilización de nuevas fuentes de pago", dentro de la cual se establece que los entes territoriales deben contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, para lo cual pueden definir y establecer fuentes de pago alternativas a las tarifas a los usuarios de transporte público, entre los cuales se encuentran los peajes urbanos y cobros por congestión.

A través de la Ley 1955 de 2019, que reglamenta Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se establecen disposiciones específicas frente a las fuentes de financiación del sistema de transporte puestas a disposición de las entidades territoriales. El inciso 5 del artículo 97 especifica las tasas por congestión, o las áreas con restricción vehicular, y especifica que *“las autoridades territoriales podrán definir áreas de congestión en las que sea necesario condicionar o restringir espacial o temporalmente el tránsito vehicular. El acceso a estas áreas podrá generar contraprestaciones o precios públicos a favor de la entidad territorial (...)”*.

2.4.8. Fondo Único de Soluciones Energéticas – FONENERGÍA

La prestación del servicio de energía es uno de los elementos de política pública donde se evidencia el estrecho vínculo del mejoramiento de la calidad de vida y el disfrute de un ambiente sano a través de la asignación del gasto público social. Así mismo, es uno de los frentes donde es necesario repensar las estrategias actuales en materia de equidad, especialmente en las zonas más vulnerables del país.

De conformidad con el documento Zonas no Interconectadas: Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica (2018), se estima que el 51% del territorio nacional no se encuentra conectadas a la red (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018, pág. 5). Estas zonas, además de no estar conectadas a la red, presentan una serie de condiciones críticas: tienen un elevado nivel de necesidades básicas insatisfechas –superior al 77%–, una alta dependencia de subsidios –el costo anual del subsidio por usuario es de \$1.194.300, mientras que en el Sistema Interconectado Nacional es de \$107.294–y una baja calidad del servicio de energía –tanto por el irregular número de horas de servicio, como por el deficiente estado de la infraestructura– (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2017, págs. 6, 28, 30).

En consecuencia, se presentan grandes afectaciones a la salud de la población. Como se ha señalado en varios estudios, la contaminación del aire por el uso de combustibles sólidos –como la leña y el carbón– es la causa de una serie de problemáticas: se atribuyen a esta causa 2,89 muertes por cada 100.000 niños menores de 5 años, el 18,3% de los casos de la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), el 7,9% de los casos de cáncer de pulmón, el 7,48% de las infecciones respiratorias bajas, el 7,21% de las enfermedades cerebrovasculares y el 5,51% de las enfermedad coronarias.

Adicionalmente, la generación de energía realizada a través de la quema de combustibles fósiles produce efectos negativos en el medio ambiente, lo cual compromete el desarrollo sostenible en el largo plazo. En el estudio *Productos Analíticos para Apoyar la Toma de Decisiones Sobre Acciones de Mitigación a Nivel Sectorial*, se encontró que en las Zonas no Interconectadas había un potencial de reducción de 2.2 millones de toneladas de CO2 equivalente, logrando la sustitución de entre el 55% y el 70% de la generación con combustibles fósiles por generación renovable (Behrentz & al., 2014).

La problemática general se enmarca entonces en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 7, “energía asequible y no contaminante”, mediante el cual se quiere garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos (ONU, 2016). En particular, el país requiere: (i) aumentar la cobertura energética en el país para llegar con soluciones sostenibles y confiables a los usuarios, y (ii) procurar la migración de los usuarios que aún generan energía mediante fuentes que generan problemáticas socioambientales. En esta línea, en la Agenda 2030, cuyo propósito es orientar las decisiones de política pública de los países hacia sistemas ambientalmente sostenibles y socialmente responsables, se priorizó la promoción de la cobertura energética para procurar la universalidad del servicio en condiciones sostenibles, modernas y eficientes.

Sin embargo, existen grandes obstáculos para lograr estos objetivos tomando en cuenta la dispersión de recursos y estructura desarticulada brindada por los múltiples fondos energéticos existentes en el país. Actualmente, Colombia cuenta con siete (7) fondos energéticos: Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE), Fondo de Apoyo para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), Fondo de Apoyo para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI), Fondo de Energías Renovables y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), Fondo Espacial Cuota de Fomento de Gas Natural (FCFFGN), Fondo de Energía Social (FOES) y el Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI).

Estos fondos varían entre sí dependiendo del objetivo, las principales fuentes de financiación, el recaudo, la administración, las normas relevantes y la naturaleza jurídica de cada uno de los fondos de energía y gas. En todo caso, estos podrían clasificarse en dos grandes categorías: por un lado, se encuentran los fondos que permiten financiar proyectos para aumentar o mejorar la oferta de energía en términos de cobertura y calidad; y, por otro lado, están los fondos que subsidian parte de la tarifa cobrada a usuarios que se encuentran en ciertas condiciones socioeconómicas.

En la actualidad, los interesados en conseguir recursos deben acudir independientemente a cada uno de estos, tanto por su independencia, como porque no todos permiten financiar los mismos proyectos y elementos. Esto, debido a que algunos fondos están estructurados a partir del tipo de recurso que promueven –como FENOGE o FECFGN– y otros, con base en la clasificación geográfica de las zonas –como FAER y FAZNI–. Por lo tanto, existe una gran oportunidad de mejora al articular de una manera más eficiente los fondos, evitando sacrificar la posibilidad de estructurar soluciones integrales que buscan mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de energía eléctrica y gas combustible.

A partir de lo anterior, queda en evidencia que el país necesita la creación de un único fondo que permita la estructuración de medidas que promuevan el aumento de la cobertura y calidad

energética, a partir de criterios de sostenibilidad ambiental que permitan alcanzar la equidad del servicio a través de la asignación efectiva del gasto público social. En consecuencia, este proyecto de ley propone la creación de un Fondo Único de Soluciones Energéticas – FONENERGÍA, con el cual se pretende unificar los principales fondos que existen actualmente en el sector de energía con el propósito de crear un ente encargado de la coordinación, articulación y focalización de las diferentes fuentes de recursos para realizar los proyectos de transformación energética, expansión de cobertura y mejora de calidad de energía eléctrica y gas combustible.

La creación de este Fondo Único de Energía busca armonizar criterios para que se adelanten, de manera eficiente y prioritaria, inversiones en soluciones sostenibles, limpias e integrales que repercutan positivamente en el bienestar de la población colombiana. Por esta razón, el Fondo tendrá en cuenta los siguientes criterios para la asignación de planes, proyectos y programas: (i) la utilización de fuentes no convencionales de energía renovable; (ii) el beneficio a comunidades que no tienen acceso a los recursos de energía eléctrica y gas combustible; (iii) las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios; (iv) los esquemas de sostenibilidad que deban adoptarse; (v) la reducción de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq); (vi) el número de personas beneficiadas; (vii) la gestión eficiente de la energía; (viii) los planes y programas sectoriales del Ministerio de Minas y Energía; y (ix) los demás que el Gobierno nacional considere.

Para dar cumplimiento a su objeto, el FONENERGÍA podrá obtener recursos provenientes de fuentes como el PGN, la cofinanciación de entidades territoriales, cooperación nacional o internacional, donaciones, crédito interno y externo. Este último punto es importante debido a que, como parte de la propuesta de modificación, se pretende que el Fondo Único de Energía sea un fondo cuenta organizado como un patrimonio autónomo.

2.5. Medidas Presupuestales

Por último, como se anunció anteriormente, las medidas propuestas en el proyecto de ley se acompañan de las acciones legislativas presupuestales requeridas para su adecuada implementación.

Con este fin se requiere efectuar las operaciones presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2021, para, en primer lugar, ajustar el presupuesto de la actual vigencia fiscal a los nuevos estimativos de recaudo para 2021, como ocurre en el caso de los ingresos corrientes de la nación que deben sustituirse por recursos de capital, en consistencia con la revisión que recientemente efectuó el CONFIS al Plan Financiero 2021 del gobierno nacional central; y, en segundo lugar, en consonancia con la política gubernamental, para completar la financiación de programas de gasto social y de seguridad social indispensables para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de este sector, contribuir a reactivar la economía y apoyar a las familias más vulnerables, entre otros aspectos.

Frente al primer punto, es necesario reiterar que la contracción de la actividad económica que se ha producido ha afectado también la capacidad de financiamiento del presupuesto, por lo que resulta necesario sustituir en el PGN de 2021 un monto neto de \$4,6 billones de ingresos corrientes por recursos de capital. Lo anterior, considerando la redefinición en las cifras de

recaudo, que se compensan parcialmente por el resultado de los ingresos esperados por el impuesto temporal y solidario a los ingresos altos; así como, por el mejor comportamiento tributario derivado del comportamiento del precio del petróleo en la actual vigencia.

Así, en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en el Decreto Único Reglamentario No. 1068 de 2015⁸⁰, al cierre de la vigencia fiscal de 2020, el pasado 3 de marzo, el CONFIS efectuó la revisión de la información correspondiente al Plan Financiero para la vigencia 2021. Como resultado de esta revisión, el CONFIS redefinió las cifras que constituyen los ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central - GNC, así como las metas individuales que componen las cuentas para esta vigencia. Los estimativos considerados por el CONFIS muestran que los recaudos tributarios esperados para 2021 serán inferiores en \$5,1 billones a los previstos inicialmente para la Ley anual de presupuesto⁸¹. En efecto, la DIAN ha calculado para 2021 un recaudo de \$147,2 billones, inferior a su cálculo inicial de \$152,3 billones.

Cuadro 18. Presupuesto General de la Nación 2021, incluyendo las modificaciones propuestas

Concepto	2021		
	Vigente* (1)	Adición (2)	Ajustado (3)=(1+2)
Total Presupuesto Nación	314.171	11.753	325.924
Ingresos Corrientes	154.246	(4.630)	149.616
Recursos de Capital	124.134	13.883	138.017
Fondos Especiales	33.376	2.500	35.876
Rentas Parafiscales	2.416	-	2.416
Establecimientos Públicos	18.626	-	18.626
TOTAL	332.797	11.753	344.550

*Aforo vigente a 23 de marzo de 2021.
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En cuanto al segundo objetivo de las modificaciones presupuestales formuladas, es necesario tener en cuenta que la incertidumbre sobre el comportamiento epidemiológico del nuevo coronavirus ha obligado a revisar las medidas implementadas para la mitigación de sus efectos económicos y sociales; de forma tal que, al profundizarse los efectos económicos de la pandemia más allá de lo previsto inicialmente, se hace necesario mantener la continuidad de ciertos gastos sociales (por ejemplo, en materia de seguridad social, giros extraordinarios de los programas de

⁸⁰ **Artículo 2.8.1.1.2. Plan Financiero.** El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus fuentes y usos de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja - PAC.

El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste.

El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación al Congreso y se revisará con la información al cierre de la vigencia del mismo año.

(Art.2 Decreto 568 de 1996, modificado por el Art. 1 del Decreto 412 de 2018)

⁸¹ Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021".

transferencias económicas, extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal y fortalecimiento de la protección social, entre otros), así como implementar de manera inmediata nuevas herramientas en aras del apoyo al crecimiento y la reactivación de la economía (por ejemplo, la creación de un nuevo programa de Ingreso Solidario, el fortalecimiento de la protección de la población migrante, la implementación de mecanismos para incentivar la contratación de determinadas poblaciones, el apoyo financiero a los sistemas de transporte masivo, entre otros).

Si bien los programas sociales y las otras medidas de gasto propuestas en el proyecto de ley han sido diseñados de manera fiscalmente responsable, por lo cual se acompañan de las fuentes de recursos indispensables para su ejecución, se debe considerar que estas fuentes, vinculadas principalmente al aumento esperado del recaudo como consecuencia de las modificaciones tributarias propuestas y de las mejoras previstas en términos del crecimiento que se pretende generar, son recursos que en su mayor parte ingresarán al PGN a partir de la vigencia 2022. Por lo tanto, considerando que muchos de los gastos sociales planteados deben iniciarse de manera inmediata, resulta indispensable adicionar el PGN de 2021, tratándose de medidas de política pública que no pueden esperar hasta 2022 para ser ejecutadas, dada la actual coyuntura económica y social.

Con estas consideraciones se propone adicionar el PGN para la vigencia fiscal de 2021 en un monto neto de \$11,7 billones de pesos. Cabe precisar que la propuesta de modificación se incorporará como una adición en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que los recursos sean distribuidos posteriormente a otras entidades mediante el mecanismo de distribución presupuestal⁸², en el curso de la etapa de ejecución, de forma tal que los recursos se asignen a las entidades competentes para el desarrollo y ejecución de los programas y rubros de gasto referidos, una vez se focalicen los programas y medidas de política mencionados atrás.

Al respecto, es importante resaltar que el mecanismo de distribución presupuestal constituye una herramienta de gestión que ha sido avalada por la Honorable Corte Constitucional, cuyo empleo le permite al Gobierno nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigor la ley de presupuesto.

La Corte Constitucional ha validado dos operaciones presupuestales, que ella misma considera que son herramientas importantes para la gestión presupuestal, a saber: *“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”*⁸³.

Estas operaciones de distribución tienen características particulares tales como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como

⁸² Una explicación más amplia de la distribución como mecanismo presupuestal se encuentra en el Anexo 1 del *Mensaje presidencial y del Ministro de Hacienda y Crédito Público* que acompañó la presentación, el pasado 29 de julio de 2020, del proyecto de ley de PGN para 2021.

⁸³ Pronunciamento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

créditos adicionales abiertos por el Gobierno. Al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales el Alto tribunal constitucional ha expresado lo siguiente:

“han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente”.

Esto es importante, en especial si se considera que, al momento de aprobarse la ley, no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador, como es el caso de algunas de las partidas presupuestales que se proponen. Este es un mecanismo que el Gobierno nacional ha utilizado con frecuencia en la ejecución de partidas con las características mencionadas y que se ha explicado ampliamente al Congreso de la República en el curso de la etapa de discusión y aprobación del PGN, siendo aceptado por este.

Cuadro 19. Presupuesto General de la Nación 2021, incluyendo las modificaciones propuestas

Miles de millones de pesos

Concepto	2021		
	Vigente*	Adición	Ajustado
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	203.730	9.083	212.813
Gastos de personal	35.338	-	35.338
Adquisición de Bienes y Servicios	9.373	-	9.373
Transferencias	155.732	9.083	164.815
Gastos de Comercialización y Producción	1.723	-	1.723
Adquisición de Activos Financieros	515	-	515
Disminución de Pasivos	447	-	447
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	603	-	603
II. SERVICIO DE LA DEUDA	70.520	-	70.520
Servicio de la Deuda Pública Externa	25.342	-	25.342
Servicio de la Deuda Pública Interna	45.178	-	45.178
III. INVERSION	58.548	2.670	61.218
IV. TOTAL (I + II + III)	332.797	11.753	344.550
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	262.277	11.753	274.030

*Apropiación vigente a 23 de marzo de 2021.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Por otra parte, teniendo en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en Decreto Legislativo 812 de 2020 se trasladó la ejecución del Programa de Protección Social al adulto mayor- Colombia Mayor- al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se propone un artículo para que los aportes que la Nación realiza en virtud el numeral 2 literal c) del artículo 27 de la Ley 100 de 1993, se presupuesten en dicho Departamento Administrativo.

3. Efectos macroeconómicos, sociales, fiscales y ambientales del Proyecto de Ley

Actualmente, el estado de las finanzas públicas en Colombia y en buena parte del mundo es frágil. La pandemia del COVID-19 significó una pérdida sustancial de ingresos fiscales consistente con la contracción de la actividad productiva, y un aumento transitorio pero significativo en los gastos del Gobierno para mitigar los efectos de la crisis. Además, el deterioro de la dinámica económica ha afectado con mayor fuerza a los individuos de menores ingresos, elevando la desigualdad y la pobreza.

Una evaluación precisa de los efectos macroeconómicos, sociales y ambientales derivados de la implementación de las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley requiere del establecimiento de un escenario de referencia, que refleje cuál sería la dinámica de la economía en caso de que no se pongan en marcha estas medidas. Este escenario permite contrastar la dinámica de la economía, los indicadores sociales y las finanzas públicas entre un escenario con y sin medidas de política. Para efectos de este documento, se usarán dos escenarios contrafactuales, para cuantificar los efectos que tendrá la implementación de esta iniciativa legislativa.

En el primero de estos escenarios, que será referido como “escenario inercial”, se estudia el comportamiento de los indicadores macroeconómicos ante la ausencia de una política fiscal que atienda las necesidades de la población vulnerable por la crisis sanitaria. Adicionalmente, se establece un segundo escenario de referencia o de “mayor gasto social desfinanciado”, que se construye tras asumir que solamente se implementan las disposiciones relacionadas con la creación del programa permanente Ingreso Solidario, la ampliación de los subsidios a la matrícula de instituciones de educación superior y la puesta en marcha de los estímulos para el empleo, entre otros. Evaluar este segundo escenario es importante para resolver la duda, legítima, de qué puede ocurrir con la economía, el bienestar social y las finanzas públicas si el Gobierno decide incrementar su esfuerzo por canalizar mayores recursos al gasto social sin elevar los ingresos corrientes de la Nación. El tercer escenario, “Implementación del Proyecto de Ley”, contempla la aplicación integral de todas las disposiciones propuestas en la presente iniciativa legislativa, de tal forma que se incrementa el gasto social financiado a partir de fuentes permanentes de ingresos y, al mismo tiempo, se toman medidas para reducir el endeudamiento público y llevar el pasivo del Gobierno a niveles prudenciales.

Un elemento en común a todos los escenarios analizados es el punto de partida que tienen las cuentas fiscales. Este estado inicial contiene el comportamiento proyectado para los ingresos y gastos del Gobierno, considerando los efectos que, se estima, tuvo la pandemia de COVID-19 y la evolución para estas variables que se pronostica, para cada escenario, a partir de 2022, cuando se espera que se hayan disipado los efectos principales de la pandemia y la economía inicie un proceso de recuperación.

Los dos escenarios contrafactuales (escenario inercial y de mayor gasto social desfinanciado) derivan en un círculo vicioso; la expectativa de deterioro sistemático en las finanzas públicas genera desconfianza por parte de los agentes económicos, que redundan en aumentos en los niveles de aversión al riesgo, mayores tasas de interés, un tipo de cambio más depreciado y un

menor nivel de actividad productiva. El menor dinamismo económico reduce, a su vez, los ingresos fiscales, lo que acentúa el déficit del Gobierno y el aumento en sus pasivos. Este círculo se repite hasta que llega un punto en que los pasivos del Gobierno son insostenibles y el servicio de la deuda se vuelve inviable. Ante esa situación, el Gobierno tendría que incurrir en cesación de pagos de sus obligaciones crediticias, lo que restringiría su acceso a los mercados financieros y eleva la incertidumbre, obligando a un ajuste drástico en su gasto público, concentrado principalmente en la inversión pública, que es el rubro más flexible dentro de este. Esta menor inversión pública amplifica el impacto negativo en el crecimiento y en la generación de ingresos del Gobierno. Estos efectos se retroalimentan, produciendo un escenario de desaceleración económica profunda y duradera, tal y como se evidenciará en las siguientes secciones.

Por lo anterior, para volver a alcanzar niveles de deuda prudenciales es imprescindible que se tomen medidas que reduzcan el déficit fiscal, haciendo que el gasto público financiado sea consistente con el nivel de ingresos que el Gobierno puede obtener de forma sostenible. Lo anterior cobra más relevancia si se consideran los efectos permanentes que generó la pandemia en el PIB. El peligro de ignorar los ajustes necesarios en las finanzas públicas es que la dinámica de ingresos y gastos conduzca a un incremento explosivo e insostenible en los pasivos del Gobierno, que inevitablemente culmine con una crisis fiscal.

Este capítulo simula la trayectoria de los indicadores socioeconómicos y fiscales consistentes con los tres escenarios descritos. En la 153 se describe el escenario inercial, que se proyecta sobre la base de que el país no adopta ninguna medida de política: los indicadores macroeconómicos se deterioran por causa de la pandemia, y no hay una política activa que induzca un cambio de rumbo. Luego, en la 159, se parte del escenario inercial y se adiciona un mayor esfuerzo en gasto social permanente al Gobierno sin fuentes de financiamiento que lo soporten; escenario de *mayor gasto social desfinanciado*. Finalmente, la 164 contempla la aplicación de todas las *disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley* (medidas de mayor gasto social financiado con fuentes permanentes).

3.1. Escenario Inercial

Este escenario contiene una proyección inercial del comportamiento de las finanzas públicas, en caso de que no se implemente ninguna de las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley. Así, tanto los ingresos como los gastos fiscales seguirían el comportamiento impulsado por sus fundamentales, afectando, consecuentemente, el balance fiscal, los pasivos netos del Gobierno y las condiciones macroeconómicas de la economía nacional como un todo. Es importante mencionar que en este escenario se incumpliría la Regla Fiscal vigente.

El choque que sufrieron las finanzas públicas en respuesta a la pandemia del COVID-19 se ve reflejado en una pérdida permanente de ingresos corrientes y en un incremento transitorio en los gastos, que conjuntamente derivan en un deterioro de la posición fiscal. El incremento resultante en los pasivos del Gobierno, en ausencia de medidas conducentes a su estabilización implica una senda creciente en la deuda pública. Lo anterior genera preocupación entre los acreedores de la Nación que, razonablemente, se preguntan sobre la factibilidad de que Colombia pague sus deudas. En otras palabras, la deuda colombiana se percibiría como un activo más riesgoso,

que, por ende, requiere un mayor retorno, aumentando la tasa de interés y afectando negativamente la inversión y el consumo. En efecto, se estima que en este escenario aumenta la aversión al riesgo, se reduce la calificación de riesgo de la deuda soberana de Colombia de BBB- a BB, lo que se traduce en un incremento de 0,82pp en los intereses de esta.

Este choque representa un mayor costo de financiamiento externo para el Gobierno y el sector privado, que genera efectos negativos sobre la inversión privada y consumo de los hogares, frenando así la recuperación de la actividad económica. Adicional a esto, el aumento en la percepción de riesgo de los inversionistas genera una salida de capitales y una depreciación de la tasa de cambio que afecta negativamente el PIB por varios canales. Primero, debido a que los productos importados son un insumo importante en buena parte de las cadenas de valor nacionales, la depreciación aumenta los costos de producción en Colombia. Segundo, las empresas y los hogares apalancados en moneda extranjera sufrirían un aumento de sus deudas que no tiene contraparte en los ingresos, presentes y futuros, que se usarán para pagarlas. Si la depreciación es muy severa, este canal puede llevar a algunas empresas a la quiebra. Adicional a lo anterior, la depreciación encarece las importaciones de bienes de consumo y de capital, llevando a una reducción del consumo por parte de los hogares y de la inversión por parte de las empresas. También, produce una reasignación de las canastas de consumo e inversión hacia los bienes no transables, en detrimento de los transables. Por último, la depreciación aumenta la inflación de precios al consumidor, que podría llevar al Banco de la República a aumentar su tasa de interés de política monetaria.

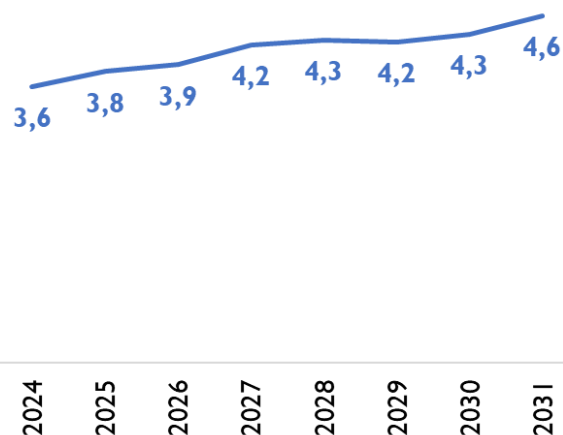
Simultáneamente, el choque llevaría a un deterioro en el balance primario y a un incremento en la deuda pública. En particular, la reducción en el crecimiento económico disminuiría los ingresos fiscales, especialmente los tributarios, en la medida en la que estos dependen del nivel de actividad económica a nivel nacional. Estos menores ingresos se acompañarían de un mayor gasto en intereses debido al incremento que experimentaría el costo de financiamiento. En conjunto, estos factores presionarían al alza el endeudamiento público hasta alcanzar el límite del pasivo del Gobierno General, que se estima en 65% del PIB. Como se ha explicado previamente, una vez se alcanza el límite de endeudamiento, se produce un aumento sustancial en la probabilidad de que las finanzas públicas sigan una trayectoria explosiva.

Ante la expectativa de que las finanzas públicas entren en una senda insostenible, y en la medida que el aumento en el servicio de la deuda se hace inviable dados los ingresos fiscales, el Gobierno perdería el acceso a los mercados financieros. Así, el Gobierno entraría en un proceso de cesación de pagos de los intereses de la deuda, que elevaría sustancialmente la percepción de riesgo e incrementaría aún más las tasas de interés de la economía. En particular, las tasas experimentarían un aumento adicional de 2,41pp, consistente con una pérdida de tres grados más en la calificación crediticia, llevándola a B (bonos calificados como altamente especulativos), para llegar a un aumento total de 3,23pp. Es importante resaltar que el incremento estimado en las tasas es de niveles moderados, y que el aumento del spread podría ser hasta tres veces superior si se considerara un escenario más traumático, similar al de países como Argentina.

Bajo las condiciones descritas previamente, el límite del pasivo del Gobierno se alcanzaría en 2023, momento a partir del cual es necesario un ajuste drástico en el gasto primario que equilibre las finanzas públicas, ante la imposibilidad de conseguir financiamiento en los mercados de capitales. Así, se estima que en este escenario el gasto público agregado se reduciría 4,1pp del

PIB en promedio para el periodo 2024-2031, en un contexto en el que la inversión pública, el rubro más flexible del presupuesto, desaparece por completo y el gasto en funcionamiento debe recortarse en 2,5pp del PIB. El ajuste realizado implicaría recortar en promedio el 21% del gasto primario del gobierno.

Gráfico 32. Recorte en el gasto primario del GNC – Escenario inercial (% del PIB)

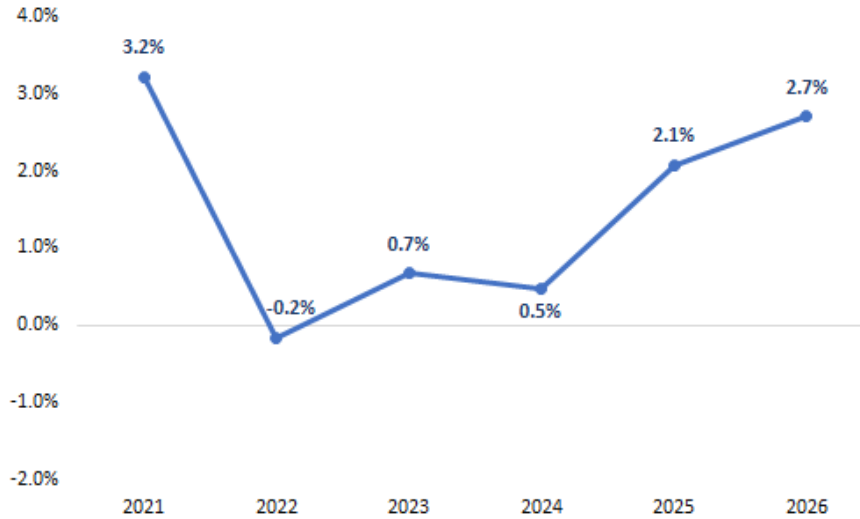


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

La reducción en la inversión pública tiene efectos negativos sobre la productividad de los demás factores de producción (capital privado y trabajo), dada su complementariedad: en entornos con peor calidad de la infraestructura pública o menor nivel de capital humano resultantes de menor inversión pública, las inversiones privadas tienen retornos más bajos. Por lo tanto, este ajuste reduce la demanda por estos factores, generando una disminución de la inversión privada, el empleo y los salarios. Para poner un ejemplo, recortes en la inversión pública resultarán en un deterioro de la infraestructura, que aumenta los costos de transporte. Algunos proyectos de inversión privada dejarán de ser rentables por causa de este aumento, y otros ajustarán a la baja los costos de nómina para mantener la viabilidad. Lo anterior generaría una contracción en los ingresos de los hogares y en las utilidades de las empresas.

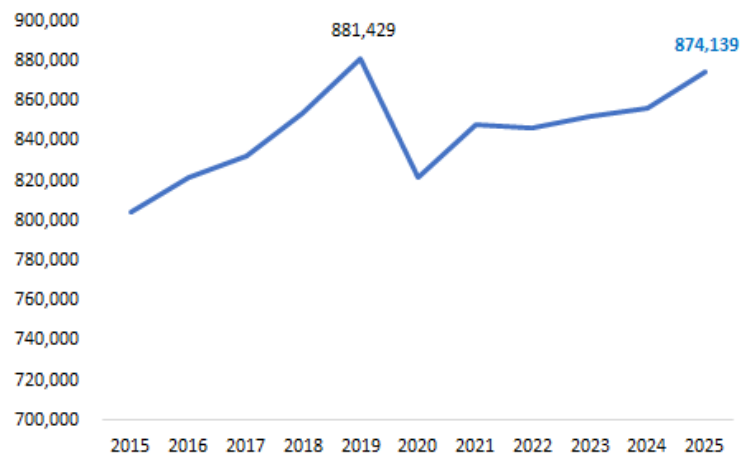
En conjunto, el incremento en las primas de riesgo, junto con la disminución en la inversión pública derivarían en una desaceleración sustancial en el crecimiento económico. En particular, se frenaría la recuperación económica prevista desde 2021; entre 2022 y 2031, el PIB crecería todos los años a tasas menores al promedio histórico de 3,73%^[08]. En el largo plazo, la tasa de crecimiento converge a su nivel tendencial, pero los efectos sobre el nivel del PIB serían permanentes. Dicho de otra manera, en este escenario los hogares colombianos tendrán un menor nivel de ingresos (Gráfico 34), que para el año 2025 aun no habría recuperado los niveles de 2019.

Gráfico 33. Crecimiento real del PIB – Escenario inercial



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

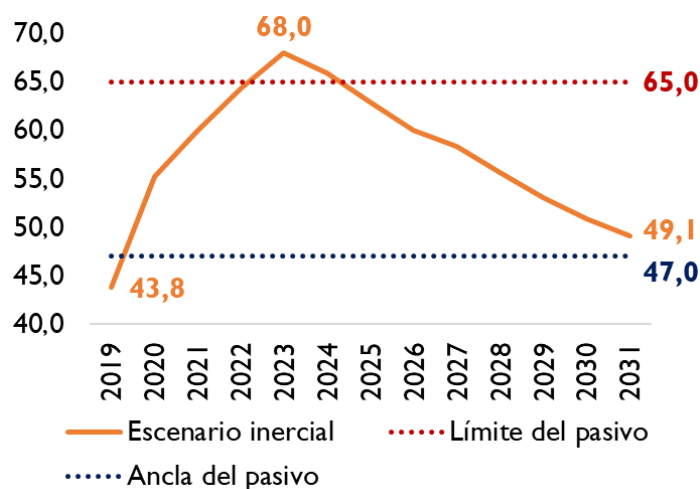
Gráfico 34. PIB a precios constantes (miles de millones) - Escenario inercial



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

En ese contexto, el pasivo neto del Gobierno General evidenciaría un aumento drástico en los próximos años, hasta el punto de alcanzar el límite de 65% del PIB en 2023. Así, de 2024 en adelante el Gobierno se ve forzado a equilibrar el balance primario, lo cual llevaría a que la relación de pasivos a PIB empiece a disminuir. Sin embargo, esta reducción en el endeudamiento se daría en un entorno desfavorable: el acceso a las fuentes de financiamiento estaría cerrado, la inversión pública sería nula y el crecimiento económico estaría fuertemente afectado.

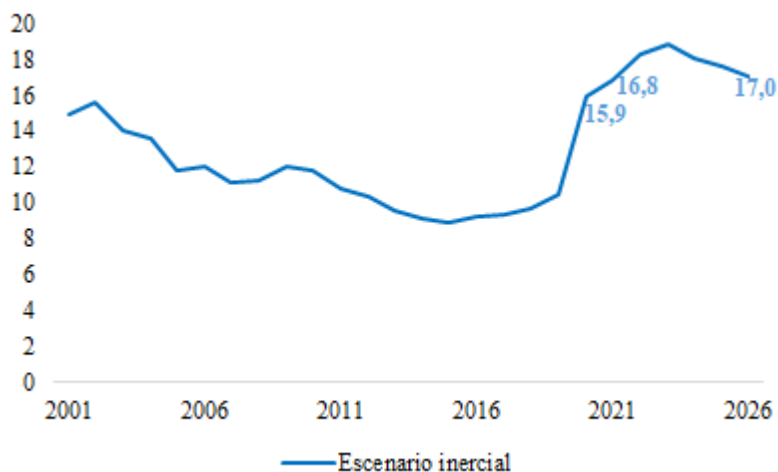
Gráfico 35. Pasivo neto del Gobierno General – Escenario inercial (% del PIB)



Nota: Para la proyección del pasivo neto no pensional, se asume que en el saldo de este pasivo se causan intereses equivalentes al 38% del total que se causarían, de no haberse realizado el impago de deuda. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Con la afectación del crecimiento económico y las finanzas públicas de mediano plazo, se esperaría un deterioro correlativo en las condiciones laborales del país. La lentitud en la recuperación de la capacidad productiva después del choque no es suficiente para reducir la tasa de desempleo, que por el contrario aumentaría a lo largo del horizonte de proyección. La tasa de desempleo a nivel nacional pasaría de 15,9% en 2020 a 16,8% para 2021, registrando un punto máximo en 2023 donde la tasa de desempleo se ubicaría en 18,8%. Esto quiere decir que, bajo el escenario inercial, los desempleados representarían un quinto de la población económicamente activa en el mediano plazo: casi una de cada cinco personas dispuestas a trabajar, no podría conseguir un empleo.

Gráfico 36. Tasa de desempleo - Escenario inercial (%)

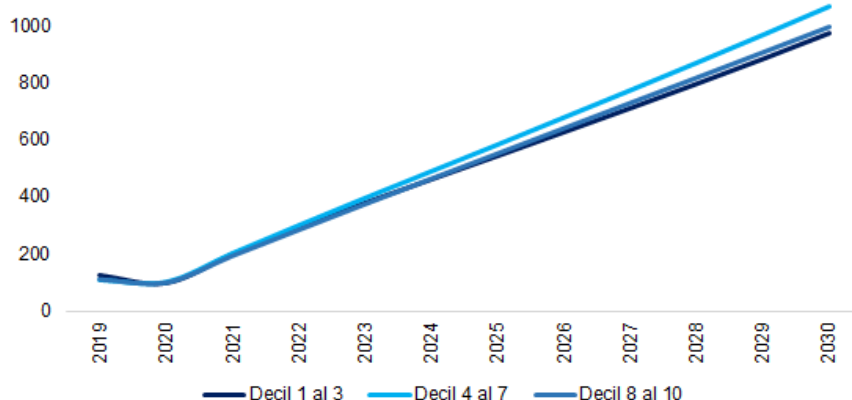


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP-DEE.

Por supuesto, en un escenario donde el crecimiento se ralentiza y el desempleo aumenta, la pérdida de bienestar de la población es sustancial. Como es sabido, el crecimiento del PIB refleja en cierta forma la dinámica de los ingresos de los hogares, donde periodos de auge traen consigo un crecimiento de la demanda de trabajo y de capital, favoreciendo el crecimiento de los ingresos; mientras que periodos recesivos tienen un efecto contrario. Así, el escenario de crecimiento descrito previamente tendría efectos significativos sobre el bienestar de la población.

Los cambios en el ciclo económico no afectan de igual manera a todos los hogares. Debido al tipo de trabajo de los segmentos poblacionales más pobres (por lo general, informal y más volátil ante periodos de auge/recesión, y más propensos a entrar en el desempleo), estos hogares experimentan una mayor caída en sus ingresos cuando la economía se desacelera o entra en recesión, y un mayor crecimiento cuando esta se está acelerando. Así, resulta evidente que la situación macroeconómica deteriorada del escenario inercial ralentizaría en mayor medida el crecimiento de los ingresos de los deciles más vulnerables (1, 2 y 3) que los del resto de la población (ver Gráfico 37). La desaceleración del crecimiento no solo se reflejaría en menores ingresos para el 30% más pobre, sino también en el aumento de la brecha de ingresos entre los deciles más altos y bajos.

Gráfico 37. Ingresos acumulados de los hogares por grupos de decil de ingreso – Escenario inercial (índice 2020=100)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Bajo este escenario inercial, el crecimiento económico no sería suficiente para reducir la pobreza, por el contrario, se estima que para 2021 el porcentaje de población en condición de pobreza monetaria aumente a 44,0%, y que la pobreza extrema llegue a 14,1%. La aceleración estimada en el crecimiento económico en el mediano plazo también resultaría insuficiente para contrarrestar los efectos persistentes del choque experimentado en 2020. Con esto, en el mediano plazo la incidencia de pobreza no alcanzaría a corregirse a los niveles previos a la crisis pues se mantendría en niveles por encima del 40%; igualmente, la población en condición de pobreza extrema se mantendría por encima del 15% (ver Cuadro 20).

Cuadro 20. Incidencia de pobreza e indicadores de desigualdad en escenario inercial

	2019	2020	2021	2025	2030
			Escenario inercial		
Pobreza (incidencia, %)	35,7	42,0	44,0	47,3	44,8
Pobreza extrema (incidencia, %)	9,6	11,6	14,1	18,5	16,6
Coefficiente de Gini	52,6	53,1	53,1	54,6	53,2

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP

El agravamiento de la vulnerabilidad social conllevaría a un crecimiento de la desigualdad durante el horizonte de estudio. El coeficiente de Gini dejaría de mostrar las mejorías evidenciadas en los últimos años; en contraste, continuaría deteriorándose por encima de lo que se espera para 2020 (Cuadro 20).

La decisión de no implementar medidas de política fiscal para promover la equidad, el crecimiento económico y la sostenibilidad de las finanzas públicas, radicaría en un escenario caracterizado por una pérdida de bienestar significativa para toda la población, pero especialmente para los individuos más vulnerables.

En resumen, en el escenario inercial, las finanzas públicas son insostenibles, lo que frena el crecimiento económico y deteriora el mercado laboral. Como los hogares de menores ingresos son los más golpeados en periodos de mal desempeño económico, en este escenario aumentan las incidencias de pobreza y pobreza extrema, y la desigualdad.

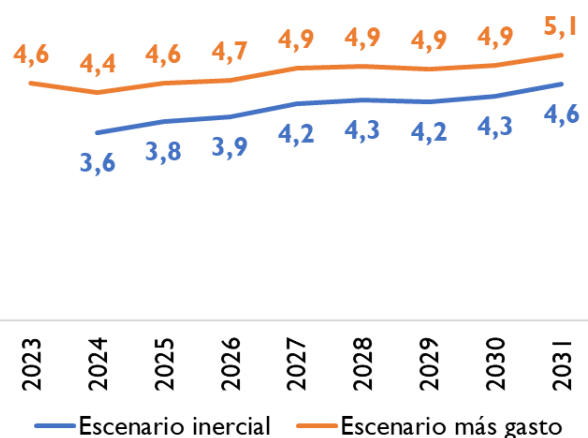
3.2. Escenario de Mayor Gasto Social Desfinanciado

En el segundo escenario considerado, se analizan los efectos que tendría la implementación del incremento en el gasto social (Ingreso Solidario, ampliación de los subsidios para los estudiantes de las instituciones de educación superior públicas y reactivación de empleo) sobre las cuentas fiscales, las condiciones macroeconómicas y los indicadores sociales, en ausencia del aumento en los ingresos recurrentes. Los canales de transmisión de este escenario son similares a los descritos en el escenario inercial, pero los impactos son significativamente más negativos, toda vez que la magnitud del desbalance fiscal es superior.

Al igual que en el escenario anterior, el círculo vicioso que se desprende de unas finanzas públicas insostenibles y la incertidumbre a que ello conlleva, genera una cadena de efectos negativos en las variables macroeconómicas. Como es de esperarse, el efecto de las mayores primas de riesgo sobre la actividad económica y el recorte en el gasto son de mayor magnitud *vis-á-vis* el escenario inercial, en concordancia con un mayor desbalance fiscal. Las primas de riesgo aumentarían en la misma proporción que en el escenario anterior (323 puntos básicos), pero este aumento sería más rápido debido al deterioro más acelerado de las cuentas fiscales. En este caso, el incremento de los spreads se materializaría a partir de 2022 debido a la ejecución de mayor gasto público en ausencia de una fuente de ingresos permanente para financiarlo, como veremos en detalle más adelante.

En materia de gasto, el ajuste se realizaría, en primer lugar, en las nuevas transferencias realizadas y en la inversión pública; es decir, en aquellos elementos más flexibles dentro del gasto primario. El recorte adicional que haga falta para equilibrar el balance primario se haría sobre los gastos de funcionamiento. Así, en este escenario se haría un recorte del gasto total de 4,8pp del PIB, lo cual representa el 23% del gasto primario. Además, sería necesario recortar la totalidad de las nuevas transferencias realizadas y del resto de la inversión pública, junto con una reducción en los gastos de funcionamiento de 2,6 puntos del PIB en promedio.

Gráfico 38. Recorte en el gasto primario del GNC – Escenario inercial y con más gasto sin financiamiento (p.p. del PIB)

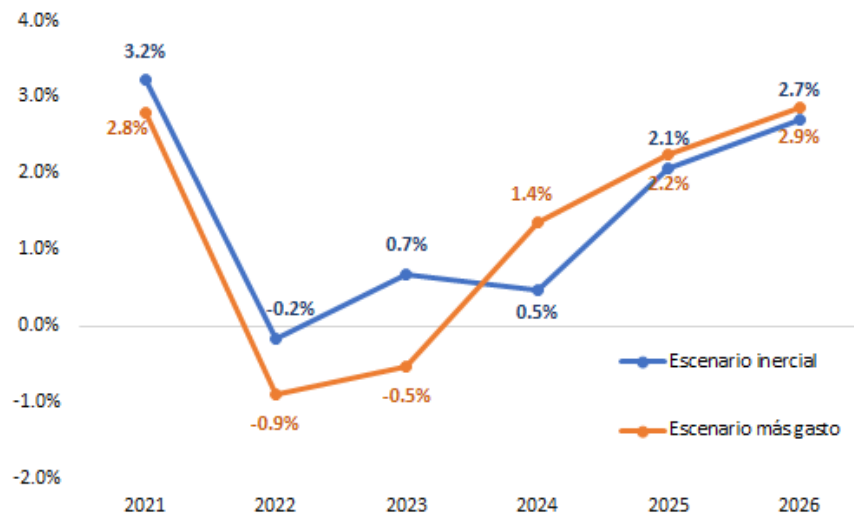


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

En línea con lo anterior, la afectación del crecimiento económico es más fuerte en este escenario que en el escenario inercial. Como se observa en el Gráfico 39, la economía se contraería en 0,9% en 2022 y en 0,5% adicional en 2023, precipitando la economía a una nueva recesión por cuenta de una crisis fiscal. En este escenario, el nivel de PIB sería inferior en todos y cada uno de los años proyectados, comparado con el escenario en que no se incrementa el gasto. Específicamente, para 2025, el Producto Interno Bruto sería inferior en 11,2 billones en el escenario con gasto (\$862,9 billones) comparado con el escenario sin gasto (\$874,1 billones). En ninguno de los dos casos, a 2025, la economía se habría recuperado del choque producido por la pandemia del COVID-19 en términos de PIB.

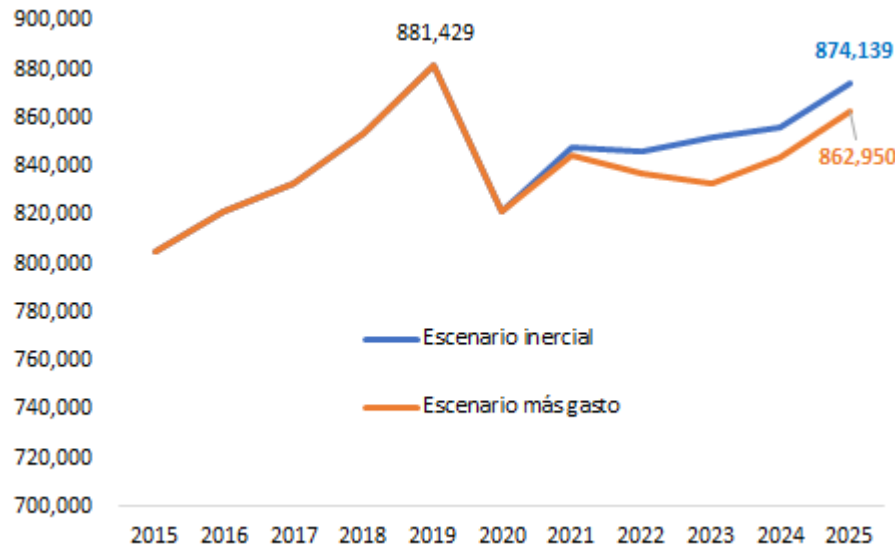
Con respecto a la tasa de crecimiento del PIB, nótese que esta es inferior en el escenario con gasto para los años 2021, 2022 y 2023. En 2024, el crecimiento del PIB es mayor en el escenario con gasto debido a que la cesación de pagos se da justamente en ese año en el escenario inercial, un año más tarde de lo que se da en el escenario de mayor gasto. No obstante, como se mencionó, el nivel de PIB siempre es inferior en el escenario con mayor gasto.

Gráfico 39. Crecimiento real del PIB - Escenario inercial y con más gasto sin financiamiento



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 40. PIB a precios constantes (miles de millones) - Escenario inercial y con mayor gasto desfinanciado



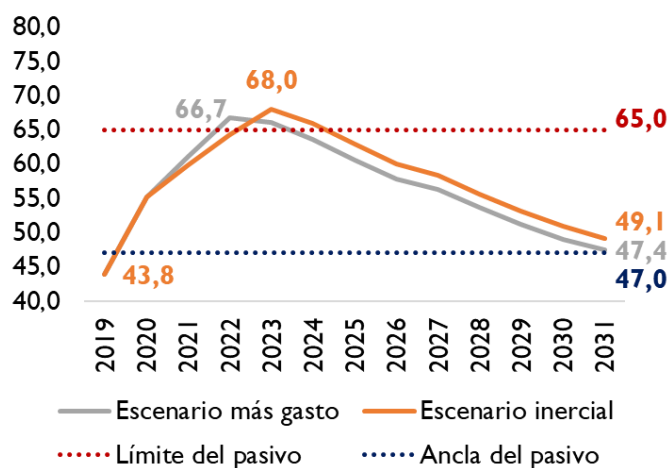
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

A su vez, el balance primario experimentaría un deterioro importante, impulsado tanto por un incremento inicial en los gastos como por una reducción de los ingresos. En el corto plazo se presentaría un incremento en el gasto por la ampliación de las transferencias sociales, que sin embargo luego tendría que revertirse una vez se cierra el acceso a los mercados. Por su parte, el deterioro de los ingresos sería consecuencia del choque en el crecimiento económico. Este

incremento en el déficit primario durante los primeros años de la proyección, junto con el efecto que la mayor prima de riesgo tendría en el gasto en intereses, llevaría a un aumento significativo en el endeudamiento público.

Así, en este escenario el pasivo del Gobierno tendría una senda creciente más pronunciada que la que se observaría en el escenario inercial, que se mantendrá hasta que el pasivo sobrepasa el límite. Como se explicó antes, en ese punto se asume que el Gobierno se ve obligado al impago de los intereses de su deuda pública, lo que lo fuerza a equilibrar sus ingresos y gastos primarios. Aunque el crecimiento económico se ve afectado drásticamente, en el mediano plazo se pronostican tasas positivas de crecimiento del PIB, que contribuyen a la disminución del pasivo de 2023 en adelante.

Gráfico 41. Pasivo neto del Gobierno General – Escenario inercial y con más gasto sin financiamiento (% del PIB)

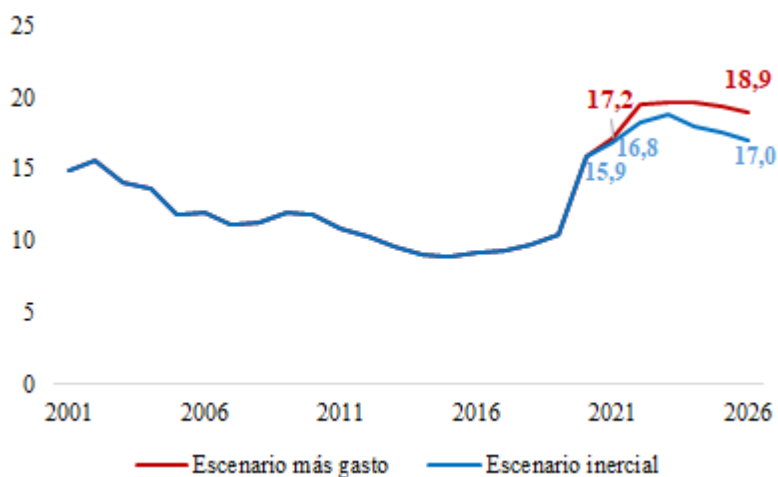


Nota: Para la proyección del pasivo neto no pensional, se asume que en el saldo de este pasivo se causan intereses equivalentes al 38% del total que se causarían, de no haberse realizado el impago de deuda.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De forma consistente, el deterioro en las condiciones laborales sería más pronunciado en este escenario, en comparación con el escenario inercial. Con una capacidad productiva ralentizada y finanzas públicas aún más afectadas, se proyecta que la tasa de desempleo nacional siga incrementándose en el mediano plazo, pero en mayor medida que en el escenario inercial. En 2026, la tasa de desempleo alcanzaría niveles de casi 19%, dificultando aún más las condiciones para recuperar la economía después de la crisis sanitaria.

Gráfico 42. Tasa de desempleo por escenarios (%)

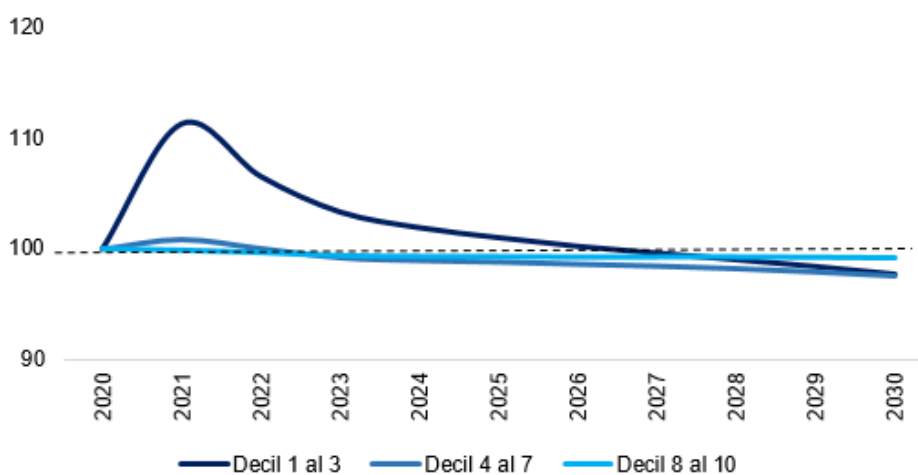


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP-DEE

Por su parte, se estima que bajo este escenario el mayor gasto en transferencias en 2021 mejoraría significativamente los ingresos del 30% más pobre en el muy corto plazo. No obstante, en el mediano plazo esta población termina en una misma condición de vulnerabilidad que la que se esperaría bajo el escenario inercial, incluso peor, debido al mal desempeño económico y a la necesidad de hacer recortes de gasto. Además, el deterioro del mercado laboral y el crecimiento económico traerían consigo un desmejoramiento de las condiciones de los hogares que se encuentran en la “mitad” de la distribución de ingresos, de tal forma que al final del horizonte el ingreso de esta población es inferior a lo que se habría percibido bajo el escenario inercial. En el Gráfico 43 se muestra cómo se diferencian los ingresos acumulados de los hogares en cada decil con respecto al ingreso que acumularían bajo el escenario inercial (línea punteada).

Gráfico 43. Ingresos acumulados de los hogares por grupos de decil de ingreso y por escenarios respecto al escenario inercial

(Índice, Escenario inercial =100)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

En materia de bienestar, se estima que con la implementación de los programas sociales en 2021 la población en condición de pobreza monetaria se reduciría 2,3pp (de 44% a 41,7%), y en condición de pobreza extrema 5,4pp (de 14,1% a 8,7%), con respecto al escenario inercial. Si bien este efecto es muy importante, no es sostenible y desaparece rápidamente: lo que se logra erradicar en 2021 se revierte en el mediano plazo debido al ajuste de gasto que implicó el desbalance fiscal, que a su vez resultó en un crecimiento económico muy deficiente y un menor nivel de ingresos de los hogares. Con esto, para el año 2030 la población en condición de pobreza se habrá incrementado por encima del nivel de 2020 hasta llegar a 47,5%, siendo superior en 2,7pp con respecto a lo proyectado en el escenario inercial para ese año. Las personas en condición de pobreza extrema llegarían a representar casi una quinta parte de la población total: aproximadamente uno de cada cinco colombianos viviría en condición de pobreza extrema en 2030. Además, en ese año, la incidencia de la pobreza extrema sería 2,2pp superior frente al escenario inercial en el que no se realizó el gasto social.

Cuadro 21. Incidencia de pobreza e indicadores de desigualdad por escenarios

	2019	2020	2021		2025		2030	
			Escenario inercial	Escenario más gasto	Escenario inercial	Escenario más gasto	Escenario inercial	Escenario más gasto
Pobreza (incidencia, %)	35,7	42,0	44,0	41,7	47,3	48,2	44,8	47,5
Pobreza extrema (incidencia, %)	9,6	11,6	14,1	8,7	18,5	19,2	16,6	18,8
Coefficiente de Gini	52,6	53,1	53,1	51,1	54,6	54,9	53,2	54,5

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP

Por otra parte, los resultados en desigualdad también son desfavorables en el mediano plazo. Si bien en 2021 el coeficiente de Gini se reduce 2pp, con respecto al escenario inercial, en el mediano plazo la reducción en la desigualdad se desvanece debido al mal desempeño macroeconómico que afecta de forma desproporcionada a los hogares de menores ingresos (ver Cuadro 21).

En conclusión, el escenario de mayor gasto social sin fuente de ingresos sostenible permite reducir la pobreza y la desigualdad solamente en el muy corto plazo. En el mediano plazo los desbalances macroeconómicos deterioran la actividad económica, el empleo y el PIB, y el efecto de estas variables sobre los ingresos de los hogares es mayor al efecto del gasto social realizado en 2021, y que tiene que ser recortado a partir de 2022 por no estar financiado. Por lo tanto, en el mediano y largo plazo, el bienestar de los hogares colombianos es *inferior* al que habrían tenido en el escenario inercial, sin gasto social.

3.3. Escenario Consistente con la Implementación de las Disposiciones Contenidas en Este Proyecto de Ley

En este escenario se simulan los efectos de la aplicación de todas las disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley. Como se ha explicado a lo largo de esta exposición de motivos, esta iniciativa contiene un conjunto de medidas de política fiscal que están relacionadas

estructuralmente de tal forma que la unión e interacción de todas ellas promueven la equidad y el crecimiento, en un marco creíble de sostenibilidad fiscal.

La aprobación del grupo de propuestas acá presentadas consolidaría un círculo virtuoso en el que la mayor confianza, el crecimiento económico y el fortalecimiento de las finanzas públicas interactúan para elevar el bienestar general. La adopción de las disposiciones de este Proyecto de Ley evitaría un deterioro de las primas de riesgo, promoviendo una senda de crecimiento favorable. La aceleración de la actividad productiva, a su vez, elevaría los ingresos del Gobierno, lo que desencadenaría un proceso de desapalancamiento del sector público. En la medida que el pasivo del Gobierno se acerque a niveles prudenciales, se observarían mayores presiones a la baja en las tasas de interés, que potenciarían aún más la demanda agregada. En paralelo, en la medida que el servicio de la deuda pública se modere, se abriría un espacio para que el Gobierno incremente su inversión pública, amplificando el impacto positivo en el PIB.

Un aspecto importante por considerar es que el círculo virtuoso mencionado está supeditado a la aprobación de todo el conjunto de disposiciones que componen la propuesta, en tanto la combinación de todas las medidas es la que constituye una política coherente con el objetivo de garantizar la promoción sostenible de la equidad y el crecimiento. Como se ilustró en los escenarios anteriores, una política pasiva o una que contemple un mayor gasto social pero que carezca de fuentes permanentes para su financiamiento, produciría espirales económicas negativas con fuertes impactos en el bienestar de los menos favorecidos.

Cambios en la restricción presupuestal del Gobierno: modificaciones a la Regla Fiscal

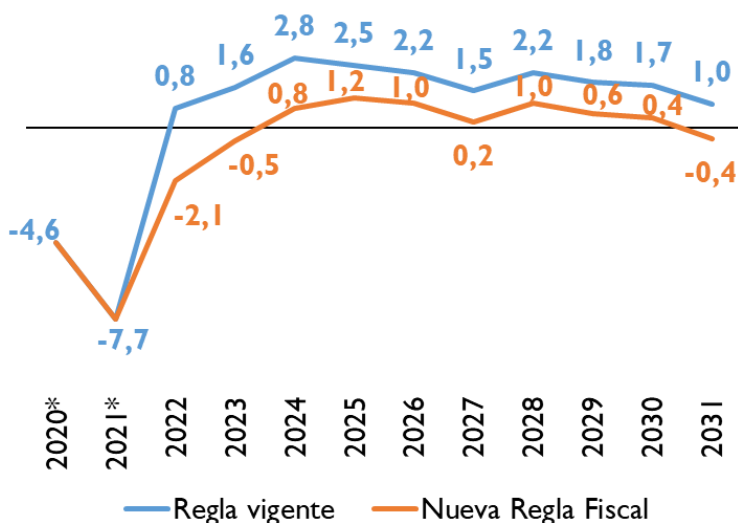
Uno de los elementos que garantiza este círculo virtuoso es una Regla Fiscal que asegure que el nivel de pasivos del Gobierno converja a un nivel sostenible y prudencial en el mediano plazo, al tiempo que permite financiar las inversiones que impulsan el crecimiento económico sostenible. Tal y como se explicó en el capítulo 2, lo anterior implica el establecimiento de una senda de la meta operativa (balance primario neto) consistente con una trayectoria que establezca el pasivo del Gobierno en el mediano plazo y lo sitúe en un nivel prudencialmente lejano del límite. Debido a que la inversión pública es productiva y potencia el crecimiento tanto en el corto como en el largo plazo, la política fiscal óptima es aquella que, siendo suficientemente prudente, garantiza el espacio suficiente para destinar recursos a la formación bruta de capital fijo.

Las modificaciones propuestas sobre la Regla Fiscal implican cambios en las restricciones que operan sobre los agregados fiscales del Gobierno General. En este sentido, se presenta, con carácter indicativo, la proyección del balance fiscal primario neto, el balance total, y el pasivo neto no pensional del Gobierno General resultantes de la aplicación de las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley y la estimación que el equipo técnico del Ministerio de Hacienda realiza sobre los parámetros que tendrá que definir el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS en caso de aprobarse el proyecto de ley presentado.

Los resultados de las simulaciones muestran que, considerando las modificaciones implementadas en la Regla Fiscal y haciendo supuestos sobre los parámetros que deberá definir el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS una vez aprobado el proyecto de ley, el pasivo del Gobierno converge paulatinamente a su ancla, garantizando la sostenibilidad fiscal y protegiendo el principio de gradualidad en la política de ingresos y gastos públicos. En efecto, en la simulación el balance fiscal primario neto del Gobierno General se reduce en 1,6pp del PIB en

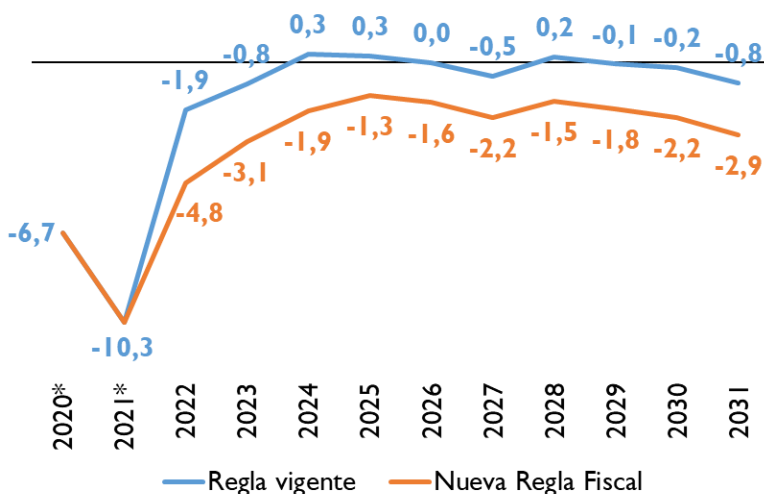
promedio por año frente a la Regla Fiscal vigente que aplica sobre el GNC. Consecuentemente, el pasivo neto no pensional converge a 51% del PIB en 2031, alcanzando niveles relativamente cercanos al ancla. Es importante resaltar que el escenario presentado en el Gráfico 44 contempla la transición contenida en las disposiciones del proyecto de ley para el periodo 2022-2024, en reconocimiento de la necesidad de mantener una política fiscal contracíclica que acompañe el proceso de recuperación económica en el corto plazo.

Gráfico 44. Balance fiscal primario neto del Gobierno General (% del PIB)



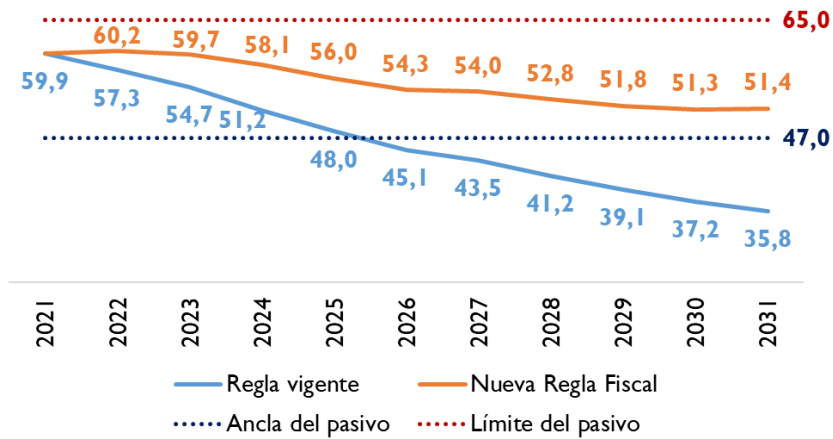
*Para 2020 y 2021, no se simula la aplicación de las modificaciones en la Regla Fiscal, pues estas entrarían en vigencia en 2022. Las sendas presentadas incluyen las transacciones de única vez como flujos que afectan balance fiscal. Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 45. Balance fiscal del Gobierno General (% del PIB)



*Para 2020 y 2021, no se simula la aplicación de las modificaciones en la Regla Fiscal, pues entrarían en vigencia en 2022. Las sendas presentadas incluyen las transacciones de única vez como flujos que afectan balance fiscal. Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

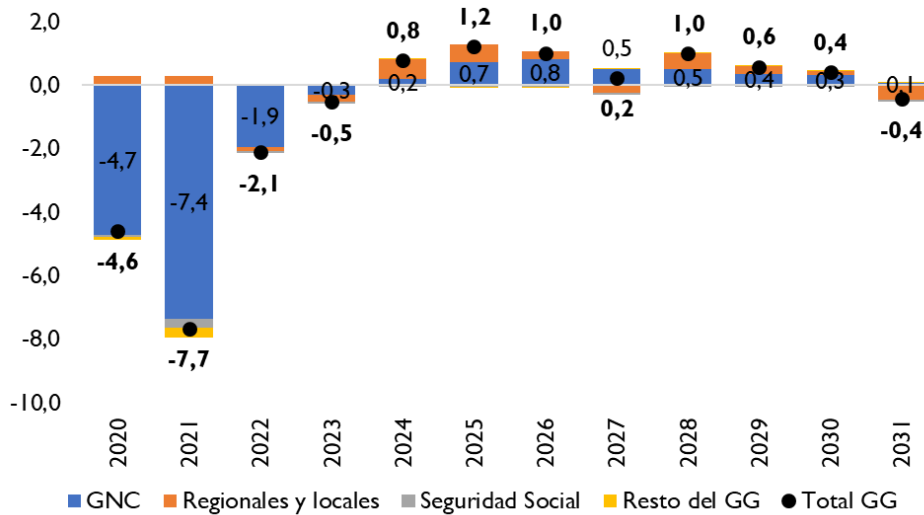
Gráfico 46. Pasivo neto no pensional del Gobierno General (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

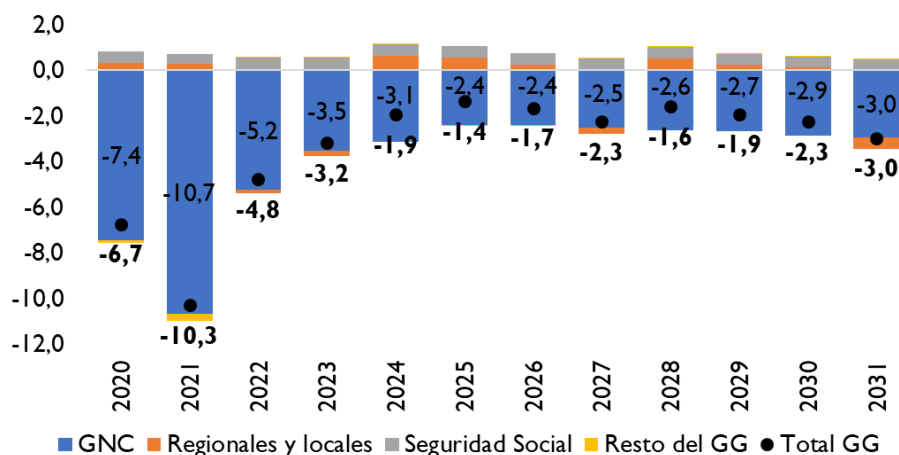
En esta simulación, la composición del balance del Gobierno General entre niveles de gobierno se calcula proyectando el comportamiento inercial de los ingresos y gastos de los subsectores diferentes al GNC que lo conforman, y estimando, por residuo, el balance necesario que debiese registrar el GNC para cumplir con la Regla Fiscal. Así, de acuerdo con los resultados indicativos de la simulación presentada, las modificaciones propuestas sobre la Regla Fiscal implicarían que el GNC tendría un balance primario neto de 0,1% del PIB y un balance total de -3,0% en promedio para el periodo 2022-2031. Si se considera el periodo 2025-2031 –una vez entra en vigencia el cálculo paramétrico de la Regla Fiscal-, los anteriores promedios son iguales a 0,5% del PIB en el caso del balance primario neto, y a -2,6% del PIB en el caso del balance total.

Gráfico 47. Balance fiscal primario neto, por subsectores del Gobierno General (% del PIB)



Nota: Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 48. Balance fiscal, por subsectores del Gobierno General (% del PIB)



Nota: Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

En suma, las restricciones fiscales derivadas de la aplicación de las disposiciones del proyecto de ley y de la estimación preliminar de los parámetros que deberá definir el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en caso de aprobarse el proyecto de ley, implican una trayectoria más estable de las políticas tributaria y de gasto público en comparación con la Regla Fiscal vigente. Adicionalmente, con el nuevo mecanismo propuesto se garantiza una mayor consistencia entre las metas a establecer sobre el balance fiscal (variables flujo) y la evolución del pasivo del Gobierno (variable stock), condición necesaria para promover la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Incremento en los ingresos tributarios

De forma complementaria con la actualización de la restricción presupuestal del Gobierno que generan las modificaciones a la Regla Fiscal, otro elemento fundamental dentro de las disposiciones de este proyecto de ley es la obtención de la fuente de ingresos que garantice el cumplimiento de estas restricciones y, como consecuencia, una dinámica sana del pasivo del Gobierno. Con este fin se introducen las medidas tributarias conducentes a incrementar los ingresos corrientes del Gobierno, en un contexto en el que se fortalece el marco impositivo en sus pilares de progresividad, equidad y eficiencia.

Estas disposiciones incrementan el recaudo tributario por medio de aumentos tanto en los impuestos directos como en los indirectos. En efecto, en 2022 estas propuestas generarían un incremento en el recaudo de 1,6pp del PIB, explicado principalmente por las modificaciones hechas en el impuesto de renta para personas naturales y en el IVA (Cuadro 22). Se destaca que para 2022 se incluye el recaudo esperado por el impuesto de normalización tributaria (\$300mm, 0,03% del PIB). Este recaudo total adicional esperado se elevaría a 2,3pp del PIB en 2023, 2,2pp del PIB en 2024 y 2,5pp a partir de 2025. Adicionalmente, se destaca el hecho de que, en 2021, estas disposiciones implican un incremento en el recaudo tributario de 0,1% del PIB, correspondiente al impuesto temporal y solidario a los ingresos altos, el cual será descontable del impuesto de renta de personas naturales en los dos años gravables siguientes. Ahora bien, los recursos esperados por este concepto se destinarían a financiar el conjunto de

gastos adicionales que propone el presente proyecto de ley para 2021 y que se adicionarán al Presupuesto General de la Nación.

El hecho de que el recaudo esperado para 2022 sea levemente menor que para el resto de los años se explica por la menor carga tributaria del impuesto de renta de personas naturales establecida para ese año, el calendario tributario y el efecto de una sola vez que genera el descuento sobre el IVA de bienes de capital en 2022. El primero de estos elementos tiene que ver con la menor carga tributaria establecida de forma extraordinaria para el año gravable 2022 en el impuesto de renta de personas naturales, que permite una convergencia gradual a la estructura del impuesto que se establecería a partir de 2023, en reconocimiento de la importancia de que los ingresos de los hogares se recuperen en mayor medida.

En el segundo caso, este efecto se presenta debido al rezago que presenta la declaración y pago de los distintos impuestos, en particular el IVA y la retención en la fuente efectuada sobre las personas naturales como anticipo del impuesto de renta. Así, en el primer bimestre de 2022 se recaudará el IVA causado en el último bimestre de 2021, mientras que, en el caso de la retención en la fuente, en enero de 2022 se recaudarán las retenciones efectuadas en diciembre de 2021. Por lo tanto, el incremento en el recaudo de IVA en 2022 se reflejaría solamente en 5 de los 6 bimestres del año, mientras que, en el caso de la renta de personas naturales, el incremento en los ingresos se percibiría en 11 de los 12 meses. Este es un efecto de una sola vez, que únicamente se experimentaría en 2022.

Finalmente, para el año 2022 se presentaría un menor recaudo por el cambio propuesto en el mecanismo de descuento del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. Lo anterior debido a que en 2022 se sentirían dos efectos simultáneos. Por un lado, se empezaría a generar el descuento contemporáneo en el IVA derivado de la adquisición de bienes de capital en esa vigencia y, por otro, se seguiría produciendo el descuento sobre el impuesto de renta actualmente vigente. Este también es un efecto de una sola vez, que dejaría de sentirse a partir de 2023. De 2023 en adelante el impacto se reduce a -0,1pp del PIB, considerando que con este Proyecto de Ley los agentes no responsables de IVA pueden solicitar la devolución de sus pagos de IVA correspondientes a la adquisición de bienes de capital.

Los ingresos tributarios adicionales que se derivarían de la aplicación de las disposiciones de este proyecto de ley presentan una leve reducción entre 2023 y 2024, que posteriormente se recuperaría en 2025. En el caso de 2024, hay dos factores que explican la reducción proyectada en el recaudo esperado, de 2,3% a 2,2% del PIB. En primer lugar, dejaría de recaudarse el impuesto temporal y solidario a la riqueza, dado que este tributo estaría vigente únicamente en los años 2022 y 2023. La eliminación de este impuesto representa una pérdida de recaudo de 0,1pp del PIB. En segundo lugar, el recaudo esperado del impuesto de renta de personas jurídicas disminuye en 0,1pp, como consecuencia de la desaparición de la sobretasa de 3 puntos del impuesto de renta, que se compensa parcialmente con los mayores ingresos derivados de la eliminación de beneficios tributarios en este impuesto en el año gravable 2023. Estas modificaciones en la tributación empresarial generan, de forma conjunta, una reducción en el recaudo de 0,1pp del PIB. El recaudo total solamente disminuye en 0,1pp del PIB, debido a incrementos marginales en el recaudo adicional derivado del impuesto de renta de personas naturales entre estos dos años.

En el año 2025, el recaudo esperado debido a la implementación de este proyecto de ley se incrementa en 0,3pp, de 2,2% a 2,5% del PIB, como consecuencia de un mayor recaudo del impuesto de renta de personas naturales. Estos mayores ingresos son consecuencia de la eliminación en el año gravable 2024 de la deducción de factura electrónica, y de la finalización de las detracciones sobre las declaraciones del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos recaudado en 2021 (descuento) y del impuesto temporal y solidario a la riqueza (deducción).

Cuadro 22. Recaudo adicional derivado de las modificaciones en la estructura tributaria contenidas en el presente Proyecto de Ley (% del PIB)

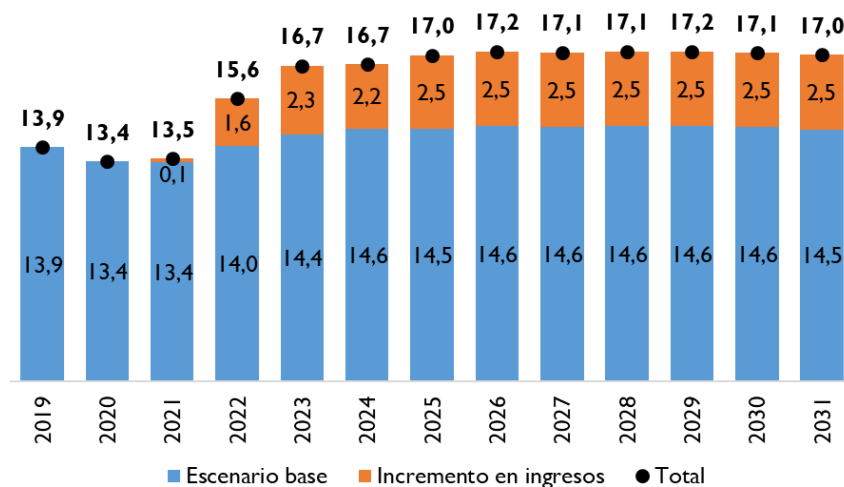
Año	IVA	IVA Bienes de capital	Renta - Personas Naturales	Impuesto temporal y solidario a la riqueza	Dividendos	Renta - Personas Jurídicas	Normalización	Total
2021			0,1					0,1
2022	0,6	-0,2	0,8	0,1	0,02	0,4	0,03	1,6
2023	0,7	-0,1	1,2	0,1	0,02	0,4		2,3
2024	0,7	-0,1	1,2		0,02	0,3		2,2
2025	0,7	-0,1	1,5		0,02	0,3		2,5
2026	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5
2027	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5
2028	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5
2029	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5
2030	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5
2031	0,7	-0,1	1,6		0,02	0,3		2,5

Nota: Los ingresos derivados del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos se incluyen dentro de la categoría de Renta – Personas Naturales, para el año 2021. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Así, estas modificaciones llevarían a que los ingresos tributarios del GNC pasen de 13,4% del PIB en 2020 a 15,6% del PIB en 2022, y se incrementen gradualmente hasta alcanzar niveles alrededor de 17,1% del PIB a partir de 2025. Este incremento sustancial en los ingresos es necesario para poder financiar el mayor gasto social propuesto, y lograr reducir el endeudamiento público. Vale la pena aclarar que estas proyecciones de ingresos fiscales son consistentes con el escenario macroeconómico descrito más adelante en esta sección.

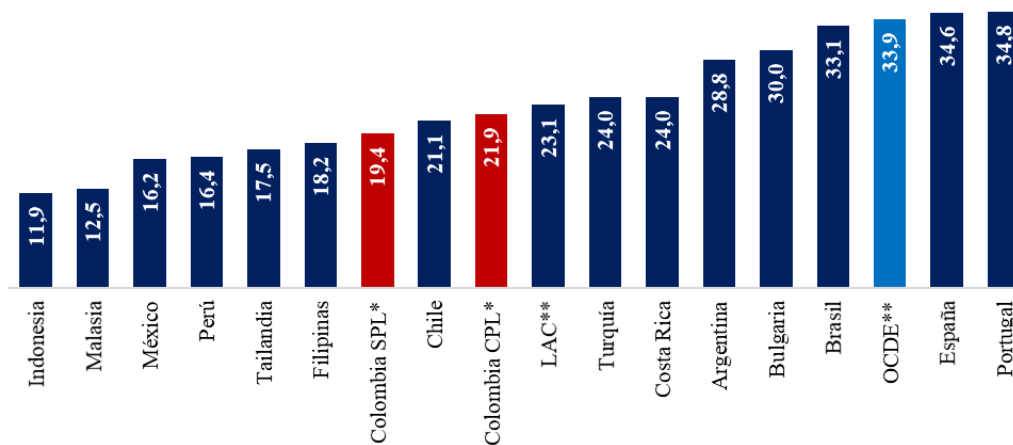
Con la propuesta del presente proyecto de ley, los ingresos tributarios del Gobierno General se ubicarían en 21,9% del PIB en 2025, una vez pasen los efectos transitorios que se proyectan para el periodo 2022-2024. Estos niveles de recaudo son similares a los observados para los países de Latinoamérica y emergentes, aunque seguirían siendo inferiores a los observados en el promedio de países de la OCDE (ver Gráfico 50). Lo anterior llevaría a corregir en buena parte el rezago que presenta actualmente el país en términos de recaudo tributario, al compararse con sus pares.

Gráfico 49. Ingresos tributarios del GNC (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C.

Gráfico 50. Ingresos Tributarios del Gobierno General (% del PIB) – Comparación Internacional



*Para Colombia CPL (Con Proyecto de Ley) y SPL (Sin Proyecto de Ley), los datos corresponden a proyecciones de recaudo para 2025. Para los demás la información corresponde a 2018, último dato disponible en las estadísticas comparativas de la OCDE. **Cifra corresponde al promedio de los países que conforman cada grupo.

Fuente: MHCP, con base a información de la OCDE.

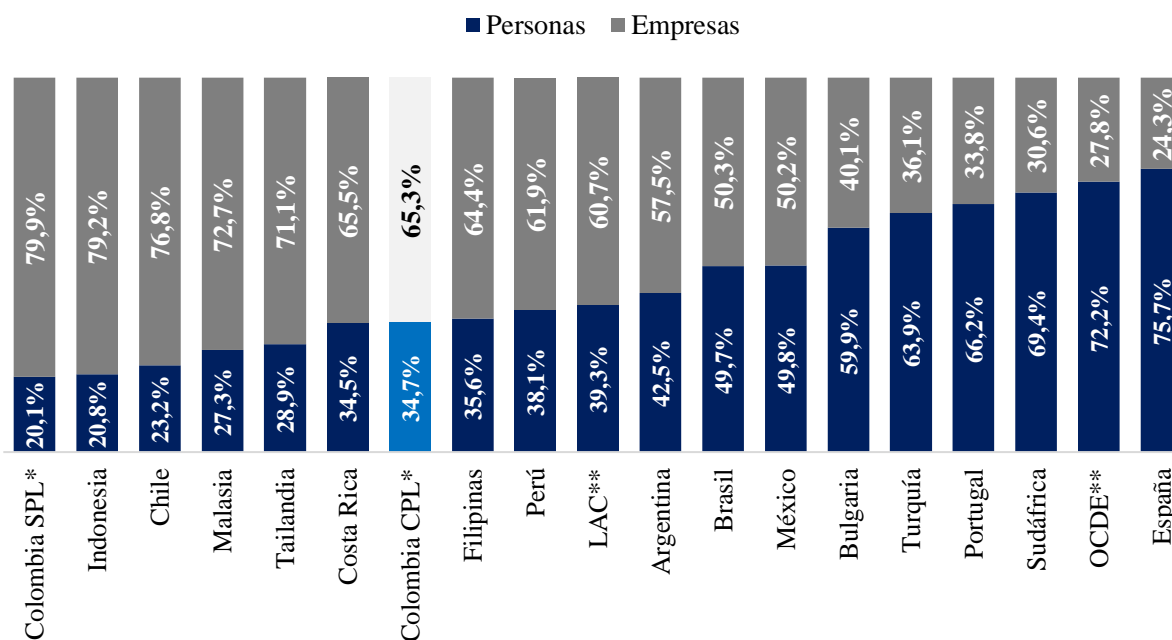
En el caso de los impuestos indirectos, puntualmente en el caso del IVA, el nivel de recaudo por concepto de este impuesto se ubicaría en 6,3% del PIB en 2024, nivel similar al de países pares de la región como Perú (6,6%). En el caso de la productividad del IVA, la propuesta permitiría corregir algunos de los problemas asociados a la base gravable, con lo cual la eficiencia del IVA pasaría de 0,39 a 0,43. Esto implicaría que, del recaudo potencial, se recaudarían 43 pesos de un potencial de 100, frente a un dato actual de 39. De esta forma, la productividad en el recaudo de IVA en el país se acercaría a los niveles observados para el promedio de la OCDE (con una eficiencia de recaudo de 0,56 – ver Gráfico 17).

En relación con el impuesto sobre la renta, se espera que aumente el recaudo permanentemente a partir de 2025 en 1,8pp del PIB. Este incremento proyectado en el recaudo provendría principalmente del impuesto sobre las personas naturales, con lo cual la estructura tributaria del país se acercaría mucho más a la que tienen nuestros pares de América Latina, y al promedio de la OCDE. En particular, la estructura del impuesto de renta disminuiría la sobrecarga a las personas jurídicas, ya que éstas últimas pasarían de representar el 80% del recaudo total de renta en 2018 al 65,3% del total de recaudo del impuesto en 2025 (Ver Gráfico 51). Esto es una señal de que las modificaciones propuestas en la estructura tributaria aumentan su eficiencia y progresividad, en la medida que el impuesto de renta grava en mayor medida a los agentes que acumulan riqueza (los individuos).

Incremento en el gasto social

Las medidas tributarias contribuirían a proveer una fuente permanente de recursos para financiar el gasto social, necesario para promover la equidad. En materia de gasto, este proyecto de ley contiene varias disposiciones complementarias que fortalecerían la red de protección social de los más necesitados, tanto para el año 2021, como de forma permanente a partir de 2022.

Gráfico 51. Impuesto de renta - Personas naturales y jurídicas (% del recaudo total)



*Para Colombia CPL (Con Proyecto de Ley) la proyección incluye los efectos estimados en recaudo para 2025. Para los demás la información corresponde a 2018, último dato disponible en las estadísticas comparativas de la OCDE.

**Cifra corresponde al promedio de los países que conforman cada grupo.

Fuente: MHCP con base a información de la OCDE y MFMP 2020.

Ingreso Solidario

El elemento más importante dentro de estas medidas que buscan incrementar el gasto social tiene como objetivo entregar transferencias monetarias no condicionadas, directas y periódicas, dirigidas a los hogares que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema. Este componente propone la entrada en vigencia del Programa Ingreso Solidario a partir de octubre

de 2021, el cual será de carácter permanente. Adicionalmente, este programa será complementario a los programas sociales de transferencias monetarias que actualmente tiene desplegados el Gobierno para la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, y que son administrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- (Programa Familias en Acción, Programa Jóvenes en Acción y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-), así como de los subsidios para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.

Ahora bien, es importante destacar que, con el programa de transferencias propuesto en este proyecto de ley el Gobierno nacional no solo optimizaría los mecanismos mediante los cuales se focalizan los programas que buscan reducir la pobreza y la pobreza extrema, sino que también se mejoraría la cobertura y los montos de las transferencias de dichos programas. En la medida que la red de protección social del país esté orientada a los más necesitados, la progresividad del gasto aumentará, tal y como se muestra en la 49.

Adicional a lo anterior, con este componente de gasto social se espera mejorar la cobertura de los programas sociales de transferencias monetarias, que para el caso de hogares pobres (grupo de Sisbén A y B), la cobertura casi se duplicaría, pasando de 9,7 millones de personas en 2019 a 18,8 millones de personas beneficiarias de programas sociales en 2022 (Cuadro 23).

Cuadro 23. Impacto en la cobertura de los programas sociales por total de personas beneficiarias

Concepto	Pre-COVID	Durante COVID	Con Proyecto de Ley
SISBEN A	3.186.792	3.873.176	5.266.753
SISBEN B	6.479.950	10.597.686	13.548.177
Otros (SISBEN C + SISBEN D)	6.001.928	8.014.979	6.001.928
Total	15.668.670	22.485.841	24.816.858

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2019

El diseño de la transferencia y las herramientas de focalización del programa tendrían la ventaja de adaptarse rápidamente en los eventos que más hogares caigan en situación de pobreza o pobreza extrema, o si las brechas de ingreso se incrementan. De esta forma, se garantiza que el diseño del programa sea contingente al ciclo económico, tanto en el número de beneficiarios (que podría aumentar si la incidencia de la pobreza en Colombia se amplía) como en el monto de las transferencias del Gobierno (si las brechas de ingreso se incrementan).

Para la financiación de la transferencia propuesta en este proyecto de ley, el Gobierno nacional requerirá de un esfuerzo fiscal adicional. Por un lado, se contempla mantener las transferencias de los programas existentes antes de la emergencia por el COVID-19, que representan cerca de \$4,1 billones (precios del 2020). Por otro lado, ante la deficiente focalización actual de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios (ver 2.2.1), parte de los recursos que resulten disponibles de la nueva metodología de asignación de estos serán usados para financiar el Programa Ingreso Solidario desde abril de 2022. Este cambio va en línea con la necesidad de

mejorar la focalización de los subsidios, alejándose del enfoque de estratos socioeconómicos y beneficiando a los hogares que realmente lo necesitan, dada su situación de ingresos.

Como se explicó en la 2.2.1, los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, que para este caso particular se refiere a los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuidos por red física, cuentan con dos fuentes de recursos. Por un lado, las contribuciones realizadas por empresas y usuarios residenciales de estratos 5 y 6, y por el otro, los fondos del PGN que permiten cubrir el faltante para subsidiar a los hogares de los estratos 1, 2 y 3. Esta segunda fuente corresponde a cerca de \$3,5 billones (precios del 2022), tomando como referencia la apropiación del PGN 2021. Esta asignación presupuestal será tenida en cuenta como una posible fuente para el Programa Ingreso Solidario, luego de estimar la disponibilidad de recursos resultante de tomar el costo de aplicar la nueva metodología y distribución de los subsidios de energía y gas (Cuadro 24).

Cuadro 24. Recursos del PGN 2021 para subsidios de energía eléctrica y gas combustible

Tipo	Programas	(\$MM) **
Subsidios de energía y gas*	Servicios Públicos en Energía	\$2.822
	Servicios Públicos en Gas	\$643
Total		\$3.465

Fuente: DGPPN, cálculos DGPM.

*Corresponde a la parte financiada con recursos del PGN. ** Cifras a precios del 2022

De igual forma, se estima el costo fiscal que implicaría el nuevo diseño y asignación de los subsidios de energía y gas, considerando las oportunidades de mejora que tiene el esquema actual de distribución. Para esta estimación, se parte del monto calculado en la 49, la cual para efectos de la presente exposición de motivos considera un subsidio de \$78.687 (precios de 2021) para cada hogar, donde se subvenciona el 60% y 50% del consumo mensual de subsistencia de energía eléctrica y gas combustible, respectivamente. Además, en esta cuantificación se toma en consideración que la focalización de estos subsidios estará centrada en los grupos de Sisbén A y B, en vez de la estratificación socioeconómica. Se estima que con los criterios mencionados anteriormente el costo fiscal del nuevo diseño y distribución de los subsidios de energía eléctrica y gas combustible sería de \$4,6 billones (precios de 2022) (

Cuadro 25). Tal y como se ha mencionado antes, vale resaltar que el valor de los subsidios de energía y gas serán reglamentados por el Gobierno nacional, de manera que las cifras acá presentadas son solamente indicativas.

Cuadro 25. Costo fiscal estimado de los nuevos subsidios a los servicios de energía y gas*

Costo fiscal	(\$MM)
Servicios Públicos en Energía	\$3.392
Servicios Públicos en Gas	\$1.159
Total	\$4.551

Fuente: DGPPN, cálculos DGPM.

* Cifras a precios del 2022.

Nota: Es importante aclarar que el Gobierno nacional reglamentará el esquema de asignación y monto de los subsidios de energía y gas domiciliario.

Como se resaltó anteriormente, la creación del Programa Ingreso Solidario va de la mano con la continuación de los programas de transferencias monetarias que administra el DPS, como lo son Familias en Acción, Jóvenes en Acción y el programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor (excluyendo los giros extraordinarios de la emergencia). Los costos de estos programas ascenderían a \$4,3 billones (precios del 2022).

Por su parte, el Cuadro 26 muestra el costo fiscal anual de las transferencias del Programa Ingreso Solidario desagregadas por grupo del Sisbén IV. A partir de los parámetros definidos para el cálculo del monto de la transferencia que se mencionaron en el Capítulo anterior, tales como el número total de personas por grupo, teniendo en cuenta el límite máximo de 6 personas por hogar para definir el monto, la suma mensual que recibe en total el grupo por transferencias previas y el límite máximo del monto de la transferencia del 65% del SMMLV; se obtiene que la transferencia promedio mensual que recibiría cada individuo por el Programa Ingreso Solidario sería de \$23.582 para el grupo A y de \$11.143 para el grupo B. El costo fiscal del Programa Ingreso Solidario en el grupo A sería de \$1,5 billones, mientras que en el grupo B sería de \$1,8 billones. En total el programa tendría un costo de \$3,3 billones (precios de 2022).

Cuadro 26. Costo fiscal del Programa Ingreso Solidario*

Descripción	Sisbén A
Transferencia promedio por individuo (\$)	\$ 23.582
Número de beneficiarios	5.266.753
Costo fiscal anual transferencia propuesta (\$ MM) (A) +	\$ 1.490
Descripción	Sisbén B

Transferencia promedio por individuo (\$)	\$ 11.143
Número de beneficiarios	13.548.177
Costo fiscal anual transferencia propuesta (\$ MM) (B) +	\$ 1.812
Costo total anual Programa Ingreso Solidario (\$MM) (A+B)	\$ 3.302

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2019. * Cifras a precios del 2022. + El número de personas en el hogar (con límite máximo de 6) corresponde a 4.945.517 en el grupo A y 12.917.185 en el grupo B del Sisbén.

En resumen, el Cuadro 27 muestra, de forma desagregada por grupo del Sisbén IV, que el costo total anual de las transferencias monetarias administradas por el DPS y de los subsidios de energía eléctrica y gas combustible, incluyendo la creación del Programa Ingreso Solidario, ascendería a \$12,2 billones (precios del 2022).

Cuadro 27. Costo anual de los programas de transferencias monetarias*

Descripción	(\$ MM)
Transferencias monetarias previas del grupo	\$ 920
Subsidios a los servicios de energía y gas	\$ 1.269
Transferencias PIS	\$ 1.490
(1) Transferencias Sisbén A	\$3.680
Transferencias monetarias previas del grupo	\$ 1.734
Subsidios a los servicios de energía y gas	\$ 3.281
Transferencias PIS	\$ 1.812
(2) Transferencias Sisbén B	\$6.827
(3) Transferencias Resto Sisbén	\$ 1.687
Total Programas de Transferencias Monetarias (1 + 2 + 3)	\$ 12.193

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2019.

* Cifras a precios del 2022.

Luego de restar el costo de los programas de transferencias que existían previo a la emergencia por el COVID-19 y los recursos que se presupuestan para los subsidios de los servicios de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física, el costo fiscal neto del programa de transferencias monetarias y subsidios de energía y gas, es decir, el esfuerzo fiscal adicional necesario, sería de \$4,4 billones (precios del 2022) equivalente a 0,4% del PIB. Estas cifras no incluyen los costos administrativos y financieros en los que se incurre para realizar las transferencias, que se estima ascienden a \$173 mm para 2022.

Cuadro 28. Costo fiscal de los programas de transferencia monetarias y subsidios de energía y gas, incluyendo Ingreso Solidario

Costo fiscal	(\$ MM) **
Transferencias previas	\$ 4.341
Subsidios a los servicios de energía y gas	\$ 4.551
Ingreso solidario	\$ 3.302
Costo Total Bruto	\$ 12.193
(-) Recursos de transferencias previas	\$ 4.341
(-) Subsidios los servicios de energía y gas	\$ 3.465
Costo Total Neto	\$4.388

Fuente: MHCP a partir de DNP, DGPPN y GEIH 2019.

Nota: Las cifras no incluyen los costos administrativos y financieros en los que se incurriría al realizar las transferencias.

* Cifras a precios del 2022

Ahora bien, teniendo en cuenta el periodo de transición del Programa Ingreso Solidario durante 2021, a continuación, se mostrarán los costos estimados de las transferencias que se entregarán durante el periodo julio-diciembre. Actualmente, el Programa Ingreso Solidario, creado en 2020, cuenta con recursos para entregar subsidios hasta junio de 2021. De manera similar, están presupuestados giros extraordinarios de los programas Familias en Acción y de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor - hasta mediados de 2021. En este sentido, la extensión de estos programas hasta septiembre de 2021 implicaría un costo adicional de \$2,3 billones (precios del 2021).

Por su parte, la implementación del Programa Ingreso Solidario durante el último trimestre de 2021 tendría un costo cercano a los \$1,9 billones (precios del 2021). En suma, el costo fiscal bruto del programa durante 2021 alcanzaría los \$4,2 billones (precios del 2021), equivalente a 0,4% del PIB. Estas cifras no incluyen los costos administrativos y financieros en los que se incurriría al realizar las transferencias durante el último trimestre de 2021, las cuales se estima ascenderían a \$42 miles de millones.

Cuadro 29. Costo fiscal de la transición del Programa Ingreso Solidario (Segundo semestre 2021)

Costo fiscal	(\$ MM) *
---------------------	------------------

Ingreso Solidario actual + giros extraordinarios (hasta septiembre)	\$ 2.270
Nuevo Programa Ingreso Solidario (octubre – diciembre 2021)	\$ 1.906
Costo Total	\$ 4.176

Fuente: MHCP a partir de DNP, FOME y GEIH 2019.

* Cifras a precios del 2021. No se incluyen los costos administrativos y financieros en los que se incurre al realizar las transferencias en el periodo octubre-diciembre de 2021.

Como se mencionó anteriormente, el Programa Ingreso Solidario expuesto en este proyecto de ley entrará en vigencia el último trimestre de 2021, no obstante, el esquema actual de subsidios para energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física estaría vigente hasta marzo de 2022. En este sentido la implementación del Programa Ingreso Solidario durante el primer trimestre de 2022 tendría un costo fiscal de \$2,0 billones (precios de 2022). Luego de reglamentado el nuevo diseño de entrega directa a los hogares de los subsidios para la energía eléctrica y gas combustible en abril de 2022, el Programa Ingreso Solidario durante los siguientes 3 trimestres de ese año tendría un costo fiscal de \$3,3 billones de pesos (precios de 2022). Así, el esfuerzo fiscal adicional necesario, sería de \$5,3 billones (precios del 2022) equivalente a 0,44% del PIB, sin incluir los costos administrativos y financieros que trae consigo la realización de las transferencias, que se estima ascienden a \$173 mm (Ver Cuadro 30).

Cuadro 30. Costo fiscal del Programa Ingreso Solidario 2022*

Costo fiscal (\$MM)	Ene-Mar	Abr-Dic	Total 2022
	(1)	(2)	(1) + (2)
Transferencias previas	\$ 1.085	\$ 3.256	\$ 4.341
Subsidios a los servicios de energía y gas	-	\$ 3.413	\$ 3.413
Ingreso solidario	\$ 1.963	\$ 2.476	\$ 4,440
Costo Total Bruto	\$ 3.048	\$ 9.145	\$ 12.193
(-) Recursos de transferencias previas	\$ 1.085	\$ 3.256	\$ 4.341
(-) Subsidios los servicios de energía y gas	-	\$ 2.599	\$ 2.599
Costo Total Neto	\$ 1.963	\$ 3.291	\$ 5.254

Fuente: MHCP a partir de DNP, FOME y GEIH 2019.

* Cifras a precios del 2022

En resumen, el monto total de recursos considerados para implementar este primer componente del gasto social que hace parte de este proyecto de ley sería de 0,4% del PIB en 2021, cifra que ascendería a 1,2% del PIB de 2022 en adelante, considerando tanto los recursos por programas de transferencias previas, los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas, así como el Programa Ingreso Solidario. Al considerar únicamente el costo fiscal adicional que trae consigo la implementación de este programa, el incremento en el gasto público que se realizaría asciende a 0,4% del PIB en 2021, 0,5% del PIB en 2022 y 0,4% del PIB de 2023 en adelante.

Adición presupuestal 2021

El escenario fiscal de 2021 consistente con las disposiciones contenidas en este proyecto de ley presenta un incremento en el déficit fiscal de 0,7pp, en comparación con el escenario de la Actualización del Plan Financiero puesto en conocimiento del público a comienzos del mes de marzo. Este mayor déficit fiscal es consecuencia de medidas que incrementan los gastos del Gobierno Nacional Central en 0,9pp del PIB, y de unos mayores ingresos fiscales por 0,2pp⁸⁴. El incremento en los gastos es consistente con la adición presupuestal presentada, y se explica principalmente por los gastos del Programa Ingreso Solidario, un incremento en el gasto en seguridad social, la extensión del PAEF hasta junio de 2021, el gasto adicional para financiar los sistemas de transporte masivo, el estímulo al empleo formal y la realización anticipada de la compensación de IVA desde el mes de octubre de 2021. Estos mayores gastos se financian parcialmente a partir de un incremento en los ingresos de 0,2pp del PIB, debido a la implementación del impuesto temporal y solidario a los ingresos altos y de una revisión al alza de los ingresos tributarios derivados del sector petrolero, dada una mayor expectativa de precios.

Incremento en el gasto social a partir de 2022

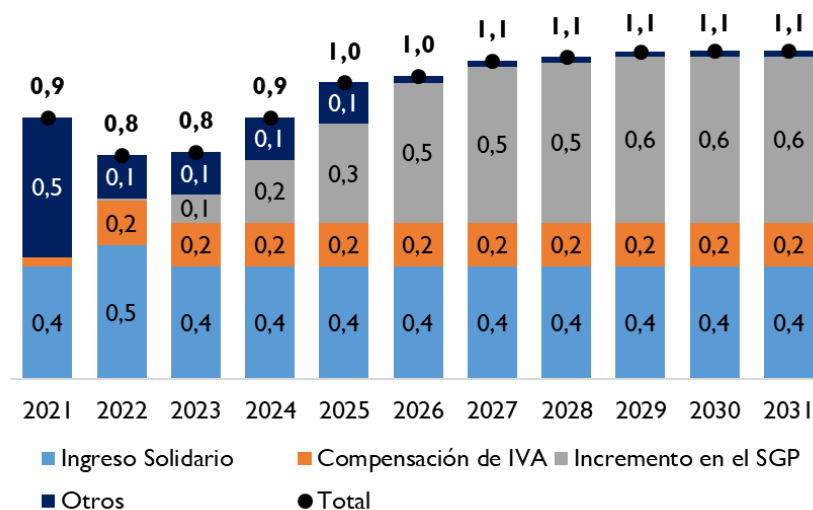
De forma conjunta, el resto de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley que incrementan el gasto social a partir de 2022, aparte de la implementación del Programa Ingreso Solidario, generan un incremento en el gasto público de 0,3pp del PIB para el periodo 2022-2025, y de 0,2pp del PIB de 2026 en adelante. La mayor parte de este incremento en el gasto se deriva de la ampliación de la compensación de IVA, por medio de la cual se otorgan transferencias a la población vulnerable que contrarrestan la mayor carga tributaria derivada de este impuesto. Este programa implica un incremento en el gasto de 0,2pp del PIB a partir de 2022, adicional al gasto por \$360mm realizado entre octubre y diciembre de 2021. Adicional a este programa, en este proyecto de ley también se contempla la implementación de subsidios a las cotizaciones a pensiones a cargo del empleador por 4 años, para las empresas que contraten trabajadores que hayan estado desempleados por un mínimo de 3 meses y cuya remuneración salarial sea igual o inferior a 3SMMLV. Estos subsidios tienen un costo de 0,1% del PIB entre 2022 y 2025. Por otro lado, el incremento en el gasto social contemplado incluye la implementación de incentivos al empleo formal de los jóvenes y otros grupos poblacionales vulnerables, que tienen un costo fiscal de \$70mm en 2021, y de 0,01pp del PIB entre 2022 y 2026. Finalmente, dentro del mayor gasto social propuesto se incluye la ampliación de los subsidios a la matrícula para los estudiantes de instituciones públicas de educación superior, que tiene un costo fiscal de 0,02pp del PIB a partir de 2022.

De forma conjunta, las disposiciones contenidas en este proyecto de ley que incrementan el gasto social generarían un aumento en el gasto público de 0,8% del PIB para 2022, de 0,7% del PIB entre 2023 y 2025, y de 0,6% del PIB a partir de 2026. Si adicionalmente se tiene en cuenta el incremento que experimentan las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) como consecuencia de los mayores ingresos corrientes que genera este proyecto de ley, y se descuenta el ahorro en las transferencias por aseguramiento en salud que esto genera, el

⁸⁴ En línea con los cambios metodológicos explicados en el Apéndice C, y que son consistentes con las cifras expuestas en este capítulo, los recursos obtenidos por medio de enajenaciones no se consideran parte de los ingresos fiscales. Estos recursos se revisan al alza en 0,2pp del PIB frente al escenario fiscal de la Actualización del Plan Financiero publicada recientemente. Sin embargo, sí se tiene en cuenta su efecto en reducir el endeudamiento público, al cubrir parte de las necesidades de financiamiento.

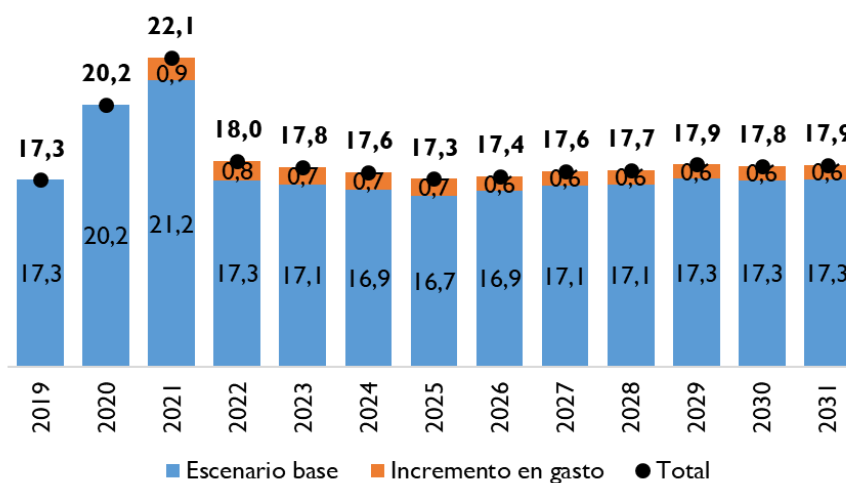
incremento en el gasto social generado por el proyecto de ley es de 0,8pp del PIB para 2022 y 2023, y gradualmente aumenta hasta 1,1pp del PIB a partir de 2027 (Gráfico 52). Este crecimiento en el gasto social lleva a que el gasto primario del GNC experimente un notable incremento (Gráfico 53).

Gráfico 52. Impacto en el gasto público de las disposiciones del Proyecto de Ley (pp del PIB)



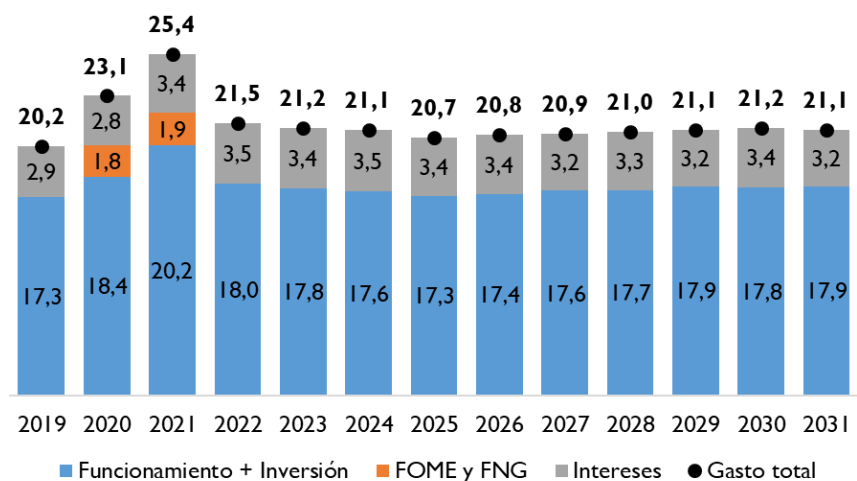
Nota: La categoría "Otros" incluye en 2021 el mayor gasto destinado para el PAEF (\$1,5 billones), y el resto de los gastos contenidos en la adición al PGN 2021. Otros también incluyen los subsidios a las cotizaciones de pensiones por parte del empleador, los subsidios a la matrícula de Instituciones de Educación Superior Públicas, programas para promover el empleo formal y el programa para promover la cultura. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 53. Gasto primario del GNC (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C.

Gráfico 54. Composición del gasto total proyectado del GNC (% del PIB)

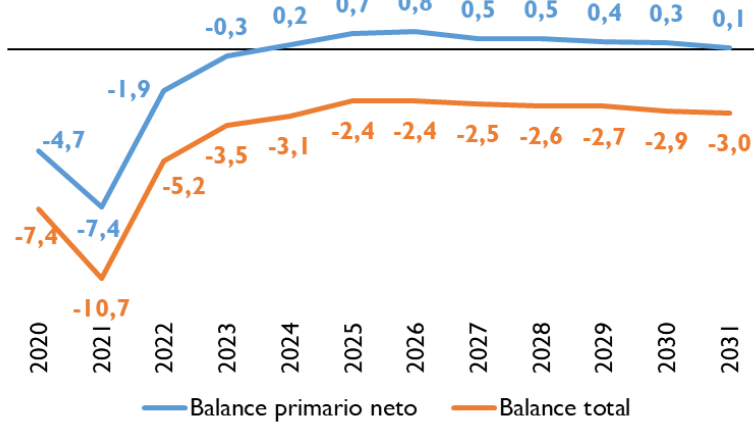


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Las cifras incluyen los ajustes metodológicos explicados en el Apéndice C.

Balance fiscal y evolución del pasivo neto

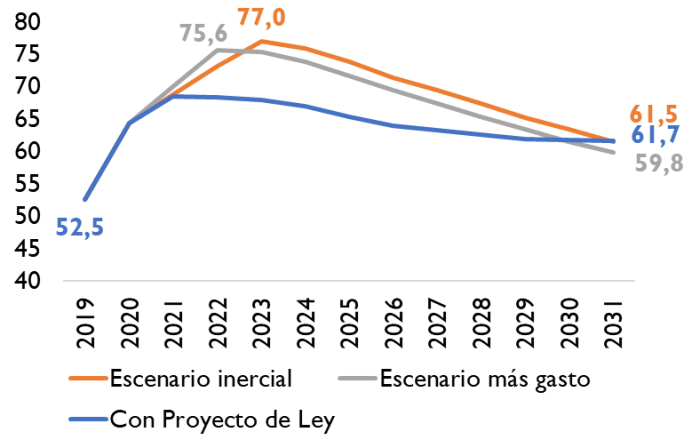
Estos niveles proyectados de ingresos y gastos fiscales son consistentes con un balance primario neto del GNC positivo a partir de 2024, y una senda decreciente de su pasivo neto no pensional. Lo anterior es consistente con el hecho de que las disposiciones contenidas en este proyecto de ley generan un ajuste fiscal cercano a 1,5% del PIB en el balance primario neto en el horizonte de análisis. Lo anterior es particularmente cierto a partir de 2023, cuando empiezan a disiparse los efectos transitorios que afectan la proyección de ingresos tributarios de las próximas vigencias. Así, este comportamiento proyectado de las finanzas públicas logra asegurar la sostenibilidad fiscal y guiar el pasivo neto no pensional a un nivel prudencial, que permite absorber los efectos de futuros choques macroeconómicos adversos. Lo anterior, en un contexto en el que se incrementa la inversión pública y el gasto social, factores que contribuyen a la equidad y el crecimiento. De esta forma, el balance primario neto del GNC alcanzaría en promedio 0,1% del PIB en el periodo 2022-2031 (Gráfico 55), y su pasivo neto no pensional se reduciría de 68,5% del PIB en 2021 a 61,7% en 2031 (Gráfico 56). Al compararse con los dos escenarios alternativos presentados en secciones anteriores de este capítulo, el pasivo neto no pensional del Gobierno General alcanza niveles similares con la implementación completa de las disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley, sin que se asuma el costo macroeconómico y social que implican esos dos escenarios contrafactuales.

Gráfico 55. Balance primario neto y balance total del GNC (% del PIB)



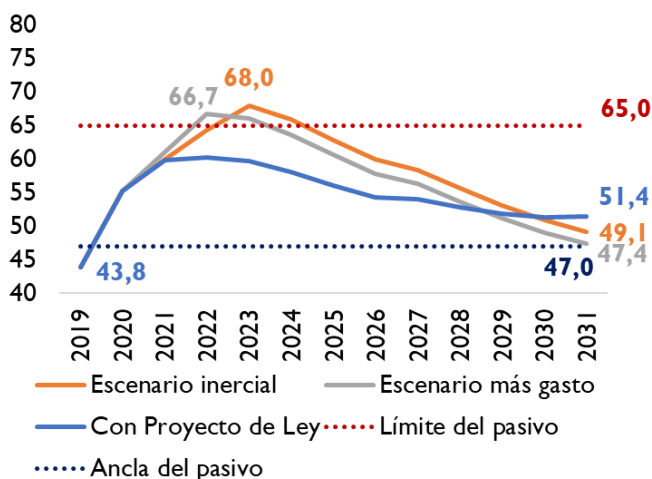
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 56. Pasivo neto no pensional del GNC (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 57. Pasivo neto del Gobierno General por escenarios (% del PIB)



Nota: Para la proyección del pasivo neto no pensional, en el escenario inercial y en el de más gasto desfinanciado se asume que en el saldo de este pasivo se causan intereses equivalentes al 38% del total que se causarían, de no haberse realizado el impago de deuda. Dicho número se calibró con base en la experiencia reciente de Argentina.

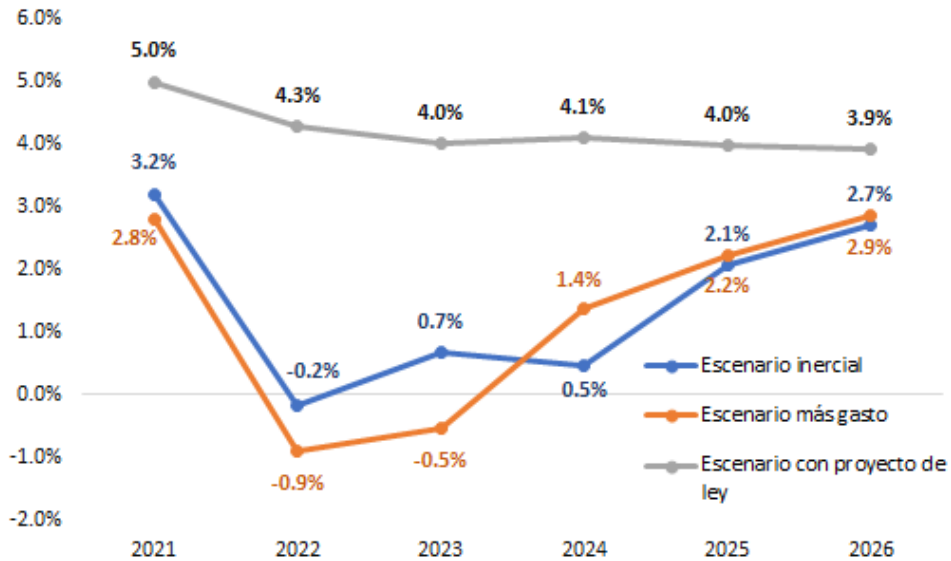
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De esta manera, la sostenibilidad fiscal traería consigo una mayor confianza inversionista, lo cual a su vez se traduciría en un menor costo de financiamiento externo. Lo anterior, acompañado del impulso por parte de la inversión pública -la cual será posible financiar gracias a las disposiciones del presente proyecto legislativo-, representa una ganancia sobre el crecimiento económico y en el nivel del PIB en el corto, mediano y largo plazo respecto a los anteriores escenarios. Los efectos mencionados anteriormente permiten que la inversión privada, el empleo y el ingreso de los hogares sean mayores en este escenario. Lo anterior, aunado al aumento en las transferencias a los hogares, genera un efecto positivo sobre el consumo privado, que permite que este sea mayor que el registrado en los escenarios en los que no se realiza la reforma, pese al aumento de los impuestos a partir del segundo año.

Los resultados sugieren que, al llevar a cabo las medidas mencionadas en este proyecto de ley, el crecimiento en toda la senda de mediano plazo sería mayor al registrado en los escenarios sin reforma. Lo anterior se reflejaría en un efecto positivo permanente en el nivel del PIB para este escenario, como se observa en el

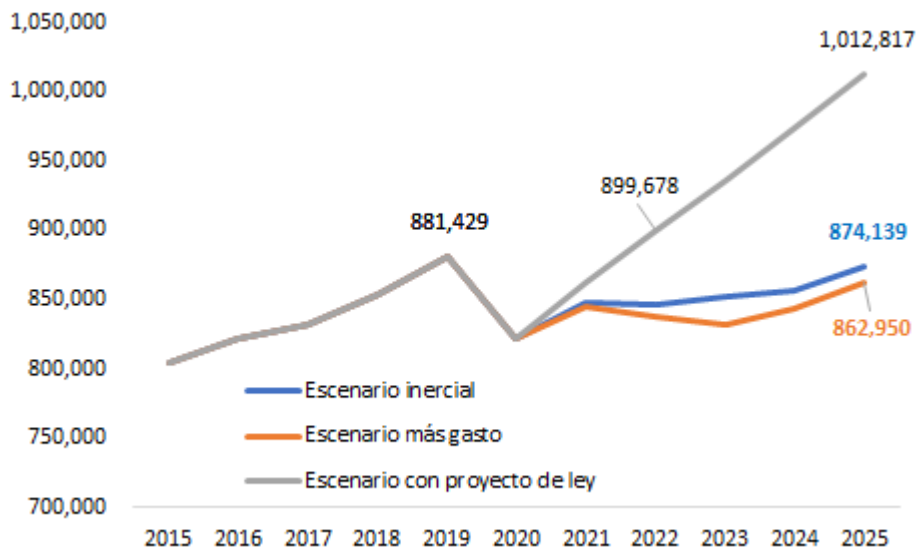
Gráfico **58**. En particular, el PIB recuperaría el nivel observado en 2019 en el año 2022. Para finales de la década, el nivel del producto -y, en consecuencia, el ingreso de la población- sería superior en más de un 15% en el escenario con reforma con respecto al escenario inercial.

Gráfico 58. Crecimiento real del PIB por escenarios



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 59. PIB a precios constantes (miles de millones) - Escenario inercial, con mayor gasto desfinanciado y con proyecto de ley

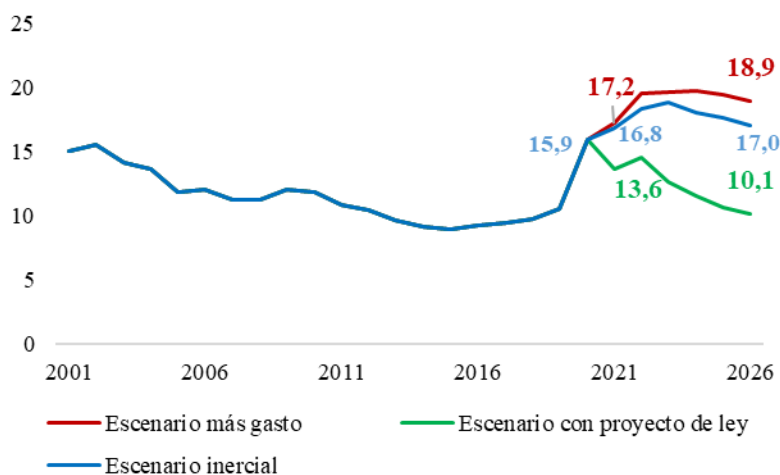


Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De manera simultánea la estabilización de las cuentas de la Nación, los niveles de crecimiento consecuentes con la implementación del presente Proyecto de Ley y las políticas de impulso al empleo formal contenidas en el mismo, se traducirían en una disminución gradual del desempleo. Las estimaciones indican que, luego de alcanzar un máximo de 15,9% al cierre de 2020, la tasa de desempleo seguirá una senda decreciente con mayor rapidez en el escenario con el Proyecto

de Ley planteado (Gráfico 60). Estos resultados son significativamente distintos a los observados en el escenario de gasto social más elevado sin financiamiento que lo acompañe, donde los niveles de desempleo son mayores hacia finales de la década. En otras palabras, la consecución de una trayectoria con niveles significativamente menores del desempleo solo sería posible si el Gobierno emprende un conjunto de medidas que aseguren la salud de las cuentas fiscales y la estabilidad del crecimiento económico en el mediano plazo.

Gráfico 60. Tasa de desempleo por escenarios (%)



*Proyecciones para el escenario inercial y el de mayor gasto desfinanciado se toman del Escenario Alto.
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP y DNP-DEE

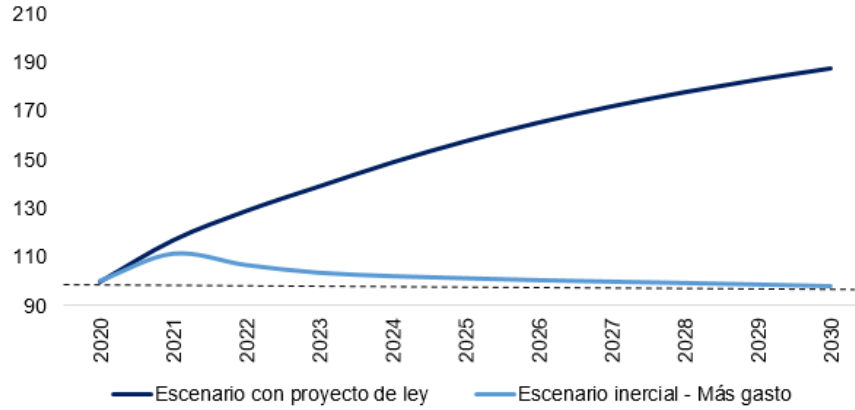
Naturalmente, el aseguramiento de unas finanzas públicas saludables en el mediano plazo también traería consigo efectos positivos sobre la distribución y los niveles de ingreso de los hogares. La disminución esperada en los niveles de pobreza y desigualdad económica se materializaría, en síntesis, a través de tres mecanismos: i) el aumento en el crecimiento económico y el mejoramiento del ambiente inversionista, ii) el mejoramiento de las condiciones laborales y la caída en el desempleo, y iii) la ampliación sostenible de las transferencias y programas sociales de alto impacto para la población más vulnerable (e.g. Ingreso Solidario, compensación de IVA, etc.).

De hecho, la implementación de las disposiciones contenidas en el proyecto de ley mejoraría sustancialmente la situación económica de la población en general respecto al escenario inercial y el escenario con más gasto desfinanciado. Por una parte, la ampliación de los programas de transferencias sociales incrementaría significativamente los ingresos que percibe la población más pobre de manera persistente (ver Gráfico 61). Por otra parte, un panorama más favorable para el crecimiento económico y el empleo resulta en mayores ingresos para el 70% restante de la población, en contraste con los escenarios sin medidas de política. En el caso de los deciles de mayores ingresos, si bien se les pide un esfuerzo solidario que reduce sus ingresos frente a un escenario sin reforma en el corto plazo, tendrán ingresos más altos con proyecto de ley que sin él en el mediano plazo, como consecuencia del crecimiento económico. En suma, la adopción de las medidas del proyecto de ley traería mejoras en el bienestar, para todos.

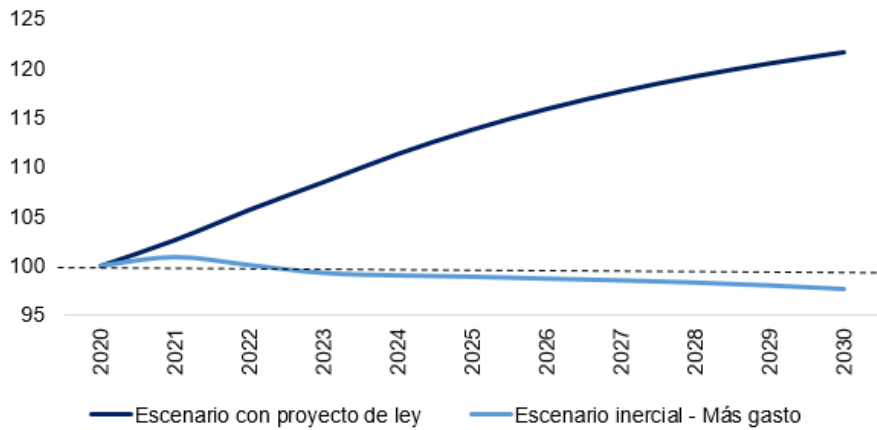
Gráfico 61. Ingresos acumulados de los hogares por grupos de decil de ingreso, bajo distintos escenarios con respecto al escenario inercial

(índice Escenario inercial = 100)

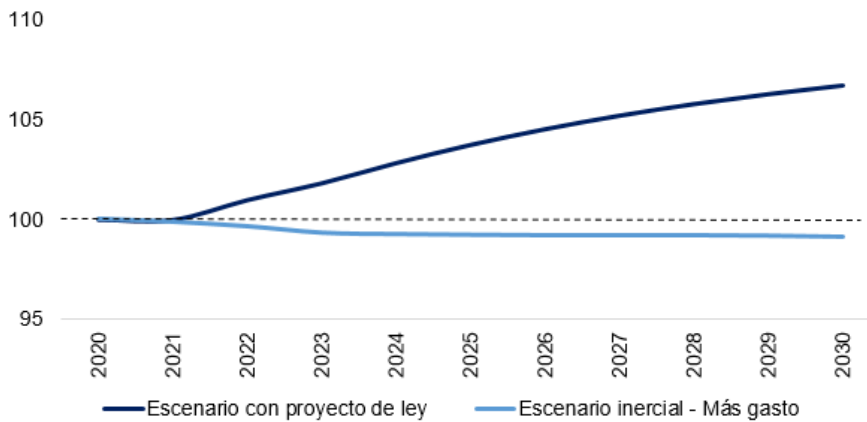
Panel A. Ingreso acumulado promedio para los deciles 1 al 3



Panel B. Ingreso acumulado promedio para los deciles 4 al 7



Panel C. Ingreso acumulado promedio para los deciles 8 al 10



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Como lo muestra el Cuadro 31, la incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema es consistentemente menor en el escenario en que se implementa el presente proyecto de ley. Para el primer año se estima una contención del deterioro de la pobreza que cierra en 39,4% y una reducción significativa de la pobreza extrema de 11,6% a 6,7%. Dichos resultados son incluso más favorables que los observados bajo el escenario de más gasto desfinanciado, donde el menor crecimiento económico limita los efectos positivos de un programa de transferencias como el propuesto. Adicional a ello, el mejor desempeño económico permite que la pobreza continúe disminuyendo. A 2025 la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema llegarían a 30,0% y 4,0% respectivamente, y contrastando con los dos escenarios ya presentados en los que hay un escalamiento de los indicadores. A finales de la década, se habría protegido a 27,4% de los colombianos de caer en la pobreza: la incidencia de pobreza monetaria sería inferior a aquella resultante del escenario donde se amplía el gasto público sin un financiamiento apropiado (20,1% respecto a 47,5%). Aún más, la provisión sostenida de las transferencias resultaría en una reducción de la incidencia de pobreza monetaria extrema de más de 15pp respecto al escenario contrafactual de mayor gasto desfinanciado (2,9% respecto a 18,8%).

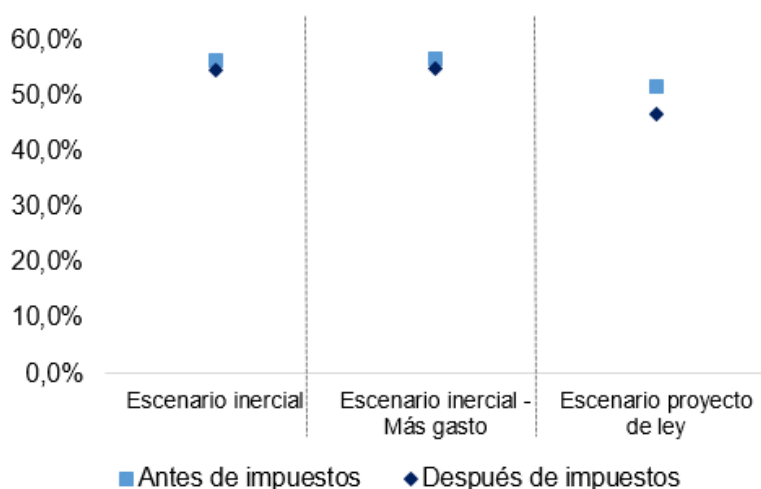
De la misma manera, los progresos en la desigualdad económica -medida a través del coeficiente de Gini- son evidentes en el escenario en el que se implementa el Proyecto de ley. Si el proyecto legislativo no es aprobado, el país evidenciaría un retroceso de una década en términos de desigualdad, regresando a los niveles observados en 2011 (Gini de 54,8%). Por el contrario, si la reforma es aprobada, las mejoras en desigualdad se percibirían desde el primer año: respecto al escenario inercial, para 2021 el Gini caería en 3,2pp (49,9% respecto a 53,1%), hacia 2025 caería 7,9pp (46,7% respecto a 54,6%) y en el año 2030 9,5pp (43,7% respecto a 53,2%) alcanzando un nivel similar al de Uruguay o Estados Unidos. Aún más importante, la ejecución de mayores subsidios y transferencias implícitas en la reforma traerían consigo una mayor efectividad en la política fiscal para redistribuir los ingresos: en los próximos 5 años ya se vería un Gini menor después de impuestos, a diferencia de lo evidenciado en el escenario inercial y de mayor gasto desfinanciado (ver Gráfico 62).

Cuadro 31. Incidencia de pobreza e indicadores de desigualdad por escenarios

	2019	2020	2021			2025			2030		
			Escenario inercial	Escenario más gasto	Escenario proyecto de ley	Escenario inercial	Escenario más gasto	Escenario proyecto de ley	Escenario inercial	Escenario más gasto	Escenario proyecto de ley
Pobreza (incidencia, %)	35,7	42,0	44,0	41,7	39,4	47,3	48,2	30,0	44,8	47,5	20,1
Pobreza extrema (incidencia, %)	9,6	11,6	14,1	8,7	6,7	18,5	19,2	4,0	16,6	18,8	2,9
Coefficiente de Gini	52,6	53,1	53,1	51,1	49,9	54,6	54,9	46,7	53,2	54,5	43,7

Nota: Para 2020 se toma como referencia la estimación de pobreza presentada en el CONPES 4023 del 11 de febrero de 2021. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Gráfico 62. Coeficiente de Gini antes y después de impuestos en 2025



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

El Cuadro 32 ofrece una mirada más detallada sobre las disposiciones principales del Proyecto de Ley que afectan la distribución del ingreso en el corto plazo. Lo primero es destacar que la mitad de los hogares colombianos se benefician, inmediatamente, de las medidas propuestas, principalmente por el segmento de transferencias. Además, el beneficio es mayor conforme va disminuyendo el ingreso de los hogares. El 10% de los hogares más pobres verá crecer su poder adquisitivo en un 68%, lo cual, como se ha mencionado, permitirá una reducción sin precedentes en la pobreza extrema.

Las fuentes para financiar el Proyecto de Ley vienen únicamente del 40% más rico de los hogares, y sus contribuciones aumentan conforme aumenta su nivel de ingresos (ver Cuadro 32). Así el ingreso disponible -ajustado por pagos de IVA- del decil 7 solo se reducirá 1% al momento de implementar la reforma (aunque a la larga crecerá por los efectos de crecimiento económico discutidos anteriormente). El 10% más rico de la población será el que más contribuya, no solo en términos absolutos, sino en términos porcentuales: su ingreso después de la entrada en vigencia de las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley será 4% inferior al que tenían antes del proyecto de ley debido al efecto combinado de mayor IVA y, especialmente, de mayor impuesto sobre la renta. Asimismo, la mitad de los hogares con mayor renta contribuirá con el crecimiento del ingreso de la mitad más pobre, en línea con el principio de progresividad. De esta forma, no solo el decil 1 aumentaría su poder adquisitivo inicial en un 68%; las medidas implementadas también contribuirían a un crecimiento sustancial del ingreso del hogar promedio en el decil 2 (25%), decil 3 (14%) y decil 4 (9%).

Cuadro 32. Efecto del Proyecto de Ley sobre el poder adquisitivo de los hogares antes y después de impuestos y transferencias, por componente

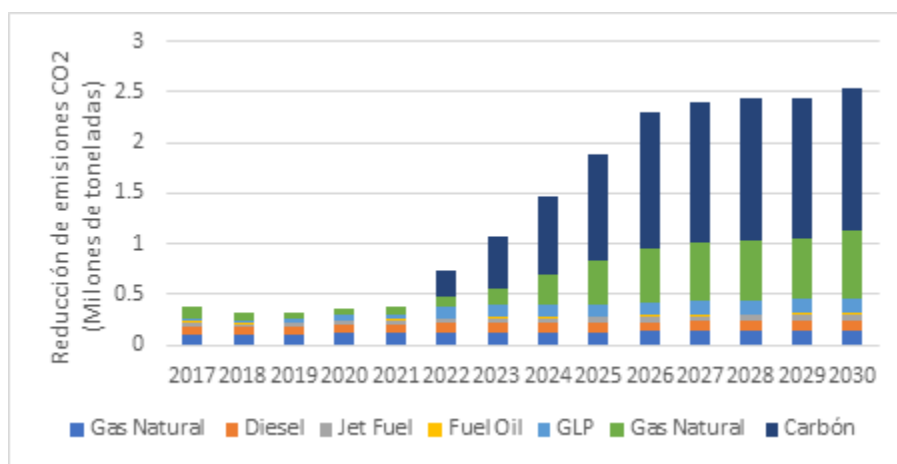
Decil	IVA		Impuesto de renta y dividendos**		Transferencias		Efecto total acumulado sobre el poder adquisitivo
	Sin el proyecto de ley	Con el proyecto de ley	Sin el proyecto de ley	Con el proyecto de ley	Transferencia mensual promedio*	Cambio porcentual vs. Ingresos estimados para 2020	
1	-1%	5%	0%	0%	166.640	62%	68%
2	-2%	0%	0%	0%	142.948	22%	25%
3	-3%	-1%	0%	0%	112.496	13%	14%
4	-4%	-3%	0%	0%	90.050	8%	9%
5	-4%	-5%	0%	0%	44.132	3%	3%
6	-4%	-5%	0%	0%	7.557	0%	0%
7	-4%	-5%	0%	0%	2	0%	-1%
8	-4%	-6%	0%	0%	-	0%	-1%
9	-4%	-6%	0%	0%	-	0%	-2%
10	-2%	-3%	-9%	-12%	-	0%	-4%

*Precios constantes de 2018. **No se toma en cuenta el impuesto al patrimonio. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

En adición a los efectos positivos sobre el nivel de ingresos de los hogares colombianos y su distribución, la instrumentalización de las propuestas de la ley implicará efectos positivos en el ambiente, así como en el bienestar de los hogares. En primer lugar, la mejora en la disposición de los incentivos del parque automotor lleva a una reducción del material particulado y, por tanto, de los gastos en salud debido a los problemas en la calidad del aire. En evaluaciones realizadas a los impuestos de vehículos se encuentra que estos logran modificar la demanda de vehículos de aquellos con mayores emisiones, obteniendo resultados en reducción de la polución. En particular, estos beneficios podrían valer entre USD 110 a USD 260 millones al año.

En cuanto a la reducción del daño ambiental relacionado con el cambio climático, al estimar la reducción de emisiones producto de la modificación del impuesto al carbono, los resultados muestran que podría alcanzar 2.5 a 5 MtCo2 en 2030. Este efecto podría incluso ser mayor en la medida en que se incluyan los efectos indirectos que se deriven del recambio del parque de automotor y las reconversiones tecnológicas. Con esto último podría llegar a aportar más del 6% de la meta de reducción de emisiones del país para el 2030.

Gráfico 63. Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con el Proyecto de Ley



Fuente: MCHP con información de Ricardo Energy (2020)

La inclusión de este tipo de impuestos puede afectar a los hogares con mayores ingresos debido a que estos consumen más energía como proporción de su ingreso, y así mismo, son estos los que consumen más energía en comparación con los hogares de menores ingresos. En este sentido, no se generan efectos negativos en los hogares de menores ingresos y por el contrario podrían traer beneficios por mejoras en la calidad del ambiente.

En un estudio adelantado por el Instituto Nacional de Salud estableció que del total de las muertes en 2016 causadas por siete enfermedades de alta ocurrencia en el país, 17.549 estuvieron asociadas a factores de riesgo ambientales –esto es, el 8% del total de las muertes en Colombia ese año –. De esta cifra, 15.681 –es decir, el 89,3%– fueron atribuidos a la mala calidad del aire.

Por otra parte, los ingresos nacionales y territoriales que se deriven de la modificación los impuestos, así como la creación del FonClima permitirán la implementación de los planes de gestión de la calidad del aire, cambio climático, protección de recursos naturales, entre otras políticas sectoriales y territoriales para la protección de este bien público. En estos planes se contemplan las diferentes estrategias para el recambio tecnológico en materia de energía, modernización del parque automotor, mejora en los sistemas de monitoreo entre otros, que contribuirán en contar con el capitán natural, económico y físico para hacer sostenible el crecimiento.

En materia de plásticos de un solo uso dada su capacidad de sustitución, evitará que cerca de 250 toneladas de material se deposite en los rellenos sanitarios o en las fuentes hídricas lo que puede ocasionar daños en el sistema de alcantarillado. Según datos del ONU, la recuperación de los sistemas de acueducto o y las cuencas podrían ascender a USD 2 mil millones para países como Colombia.

Adicionalmente, se resalta que existe una serie de efectos que no es posible contabilizar y están relacionados con la mejora en la productividad del suelo, así como con la reducción de gastos en salud producto de la acumulación de vectores en plásticos en las zonas costeras. Así mismo,

prever estos efectos permitirá enfrenar los efectos directos sobre la salud humana, asociados a la aparición de afectaciones psicológicas por la exposición a temperaturas superiores, el incremento de enfermedades respiratorias o cardiovasculares o el surgimiento de enfermedades o muertes por sequías, inundaciones, olas de calor o incendios.

En conclusión, el análisis provisto por este capítulo indica que las condiciones macroeconómicas, sociales y ambientales del país serían sustancialmente mejores con la aprobación del presente Proyecto de Ley. Las medidas legislativas expuestas en los capítulos previos evitarían un contrafactual donde los ingresos tributarios caigan sustancialmente gracias a la desaceleración pronunciada en el crecimiento económico, induciendo fuertes recortes en el gasto público y poniendo en cuestión la viabilidad de los programas sociales focalizados en la población vulnerable y la inversión en bienes públicos. Además, también prevendría una situación donde los indicadores económicos y sociales se deterioren gravemente, y el país se embarque en un retroceso de más de una década en materia de pobreza y desigualdad económica.

Las disposiciones propuestas no solo garantizarían la sostenibilidad de las finanzas públicas y el restablecimiento de la capacidad productiva con impuestos más justos e instituciones más fuertes, sino también incrementaría de manera importante el gasto público focalizado en la población más necesitada, enmarcándose en los principios de equidad y sostenibilidad fiscal. El restablecimiento de la confianza inversionista se traduciría en condiciones financieras más favorables para el crecimiento, permitiendo que el ingreso nacional retome su ritmo de expansión pre-crisis y que la deuda de la Nación se estabilice en el mediano plazo. Este círculo virtuoso solo será posible gracias a la aprobación de todos los componentes del proyecto legislativo en cuestión, garantizando la financiación de los recursos destinados disminuir la pobreza extrema y reducir la desigualdad de ingresos en una magnitud que no tiene precedentes en la historia de Colombia.

Así, se propone al Congreso un proyecto de ley conformado por 163 artículos, de los cuales, los artículos 7, 8, 33 y 162 corresponden a disposiciones de rango orgánico que deben ser discutidos y votados según las reglas especiales que contempla la Constitución Política y la Ley Orgánica.

4. Apéndices

A. Estimación del límite del nivel de pasivos del Gobierno, y del margen prudencial entre el límite y el ancla de este nivel de pasivos

Tal y como se mencionó en el cuerpo del presente documento, el valor del límite del nivel de pasivos del Gobierno deberá definirlo el Confis. Para efectos de esta exposición de motivos, se presentan estimaciones basadas en cálculos que tienen en consideración las condiciones macroeconómicas actuales, y las proyectadas para el futuro próximo, en línea con lo expuesto en Betancur y Libos (s.f.) y el Recuadro 1.8 del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020. En particular, es relevante analizar el efecto que tienen en estas estimaciones las bajas tasas de interés a nivel internacional.

Para la estimación del límite de deuda se siguió un enfoque metodológico basado en un análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Bajo esta metodología, se estima el límite de deuda como el nivel de esta variable a partir del cual el gobierno pierde la capacidad de generar un balance primario suficientemente alto para cubrir el costo generado por el endeudamiento, con lo cual pierde la capacidad de estabilizar la deuda pública. Estas estimaciones se basan en las metodologías y el marco conceptual utilizados en la literatura para este fin. En particular, se sigue la metodología propuesta por (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013), (Pommier, 2015) y (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016), en donde el límite de deuda se calcula a partir de las estimaciones econométricas de las funciones de reacción fiscal (cómo varía el balance primario en función de la deuda) y del costo efectivo del endeudamiento. Para realizar estas estimaciones, se usan datos de una muestra de 29 economías emergentes para el periodo 1990-2018, usando para todas las variables fiscales datos referentes al gobierno general.

Es importante tener en cuenta que estas estimaciones del límite de deuda dependen de las variables macroeconómicas exógenas en las estimaciones de las funciones econométricas usadas (particularmente, crecimiento económico, nivel de tasa de interés libre de riesgo, nivel de los términos de intercambio e inflación). Debido a la incertidumbre en torno a los valores que dichas variables pueden tomar en el futuro, se realizan estimaciones estocásticas a partir de mil simulaciones de Montecarlo, con el objetivo de obtener resultados conservadores. En esencia, el ejercicio consiste en estimar la distribución del límite de deuda, en función de los valores que históricamente han tomado las variables macroeconómicas mencionadas anteriormente. En este caso, se toma como la estimación del límite de deuda el percentil 15 de la distribución, que refleja que en el 85% de los casos, el límite de deuda será superior a ese valor. Así, esa estimación tiene un margen de error de 15%.

El límite estimado de la deuda agregada para el Gobierno General, usando un enfoque estocástico, es igual a 69,5% del PIB usando como referencia los niveles promedio de la tasa de interés libre de riesgo observados entre 2010 y 2018 (2,4%). Sin embargo, este límite asciende a 75,5% del PIB si estas tasas de interés se reducen en una desviación estándar de su distribución para el periodo 2010-2018 (0,5pp, quedando la tasa de interés promedio en 1,9%). Dada la coyuntura macroeconómica actual a nivel internacional, el límite del nivel de pasivos del Gobierno se basa en la estimación del límite de deuda del Gobierno General que incorpora las

menores tasas de interés a nivel internacional, que siguen siendo 1,0pp superior a la observada en noviembre de 2020.

Así, a partir de las estimaciones realizadas se encuentra que el límite de deuda agregada del Gobierno General estimado de forma estocástica es igual a 75,5% del PIB, el cual es la estimación del límite de deuda en la cual se va a basar el nivel del límite de los pasivos del Gobierno dentro de las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal.

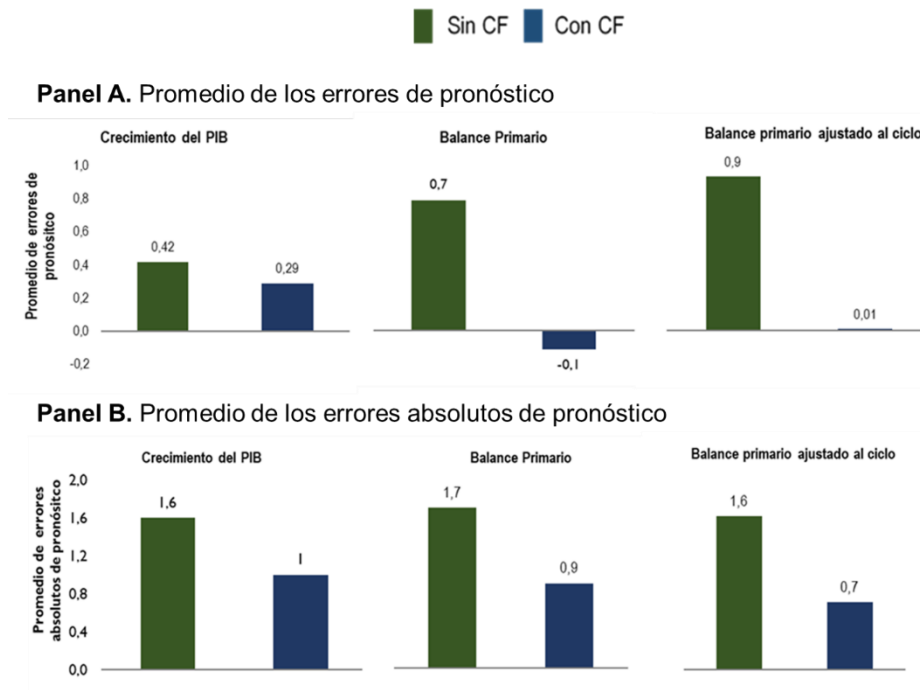
Para calcular el nivel del ancla del pasivo del Gobierno que se usará para la Regla Fiscal, es importante partir por estimar el margen prudencial entre el ancla y el límite del pasivo, para que así exista un margen de maniobra suficientemente amplio para contener los efectos de choques adversos sobre las finanzas públicas. Este margen se estima a partir de simulaciones de Montecarlo, de las cuales se obtiene un *fan chart* en el que se muestra la distribución de probabilidad de la trayectoria futura de la deuda, al enfrentarse a choques macroeconómicos. El margen prudencial estimado corresponde al percentil 90 de la distribución estimada, en una ventana de tiempo de 4 años. Así, este margen es suficiente para contener los efectos de los choques que típicamente enfrenta la economía colombiana en un periodo de 4 años, con un margen de error de 10%. El valor puntual del margen prudencial que se use, y por lo tanto con el que se calibre el nivel del ancla del pasivo del Gobierno para la Regla Fiscal, dependerá de la definición de este pasivo y de la cobertura institucional que tenga.

B. Efecto de los consejos fiscales sobre la política fiscal

(Beetsma, y otros, 2019) analiza el efecto potencial de los Consejos Fiscales (CF) sobre la calidad de algunas proyecciones económicas y presupuestarias (sesgo y precisión), así como el impacto de los CF en el cumplimiento de las reglas fiscales. La evaluación del primer aspecto se hace por medio del contraste de la media de los errores de pronóstico y los errores absolutos de pronóstico de diferentes variables de interés. El segundo aspecto se evalúa por medio de identificar el impacto de los CF en los indicadores de cumplimiento de las reglas fiscales.

En el Gráfico 64 – Panel A se muestra el promedio de los errores de pronóstico para tres variables: 1) el crecimiento del PIB; 2) el balance primario; y 3) el balance primario ajustado por el ciclo. De este, se puede concluir que la presencia de CF suele mitigar el optimismo a la hora de pronosticar las tres variables.

Gráfico 64. Análisis sobre la efectividad de los CF



Nota: CF = Consejo Fiscal.

Fuente: (Beetsma, y otros, 2019, pág. 16)

Por otro lado, en el Gráfico 64 - Panel B, el promedio de los errores absolutos de pronóstico se usa para evaluar la precisión de estos cuando los CF están o no presentes. En este sentido, la evidencia sugiere que la presencia de los CF está asociada con pronósticos más precisos. En este caso, los órdenes de magnitud son significativos, y van desde una reducción de, en promedio, medio punto porcentual del PIB para los errores de pronóstico en el crecimiento del PIB, hasta en 0,75pp del PIB para los errores de pronósticos promedio del balance primario, y alrededor de 1pp para el balance primario ajustado por el ciclo.

Igualmente, la literatura sugiere, con distintos matices, que la presencia de estas instituciones ayuda a la disminución de los sesgos optimistas en los pronósticos presupuestales y ayuda a aumentar su precisión, siempre que se cumplan ciertas condiciones. En este sentido, se establece que la efectividad depende no solo de su grado de independencia (*de jure*), sino de la percepción que se tiene de esta (*de facto*). Para garantizar la independencia *de facto*, la literatura consultada exalta la importancia de que los CF mantengan su autonomía operativa, es decir, que cuenten con recursos suficientes para desarrollar sus funciones de pronóstico y evaluación de medidas, así como para comunicar al público sus consideraciones de política fiscal.

Igualmente, la literatura sugiere, con distintos matices, que la presencia de estas instituciones ayuda a la disminución de los sesgos optimistas en los pronósticos presupuestales y ayuda a aumentar su precisión, siempre que se cumplan ciertas condiciones. En este sentido, se establece que la efectividad depende no solo de su grado de independencia (*de jure*), sino de la percepción que se tiene de esta (*de facto*). Para garantizar la independencia *de facto*, la literatura consultada exalta la importancia de que los CF mantengan su autonomía operativa, es decir, que

cuenten con recursos suficientes para desarrollar sus funciones de pronóstico y evaluación de medidas, así como para comunicar al público sus consideraciones de política fiscal.

Pero ¿por qué es mejor tener menor sesgo y menor desvío de los pronósticos en la elaboración de la política fiscal? Los errores sistemáticos, principalmente el sesgo optimista, en las proyecciones fiscales y macroeconómicas pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo (Frankel & Schreger, 2016). Los pronósticos son utilizados como el principal insumo para la planeación financiera, lo cual conlleva a que, de existir sesgo optimista sistemático, los déficits observados sean mayores a los proyectados, generalmente, lo que a su vez redundaría en mayores niveles de deuda. Dicho de otra manera, en presencia de sesgos optimistas sistemáticos, la planeación financiera se realiza ignorando el tamaño de los ajustes fiscales requeridos en las políticas tributaria o de gasto. Partiendo de la premisa que los gobiernos evitarán episodios de insostenibilidad fiscal, estos sesgos en la planeación financiera pueden forzar, en el mediano plazo, cambios abruptos en la postura de política tributaria o de gasto cuando el deterioro del balance del gobierno amenaza la estabilidad macroeconómica.

Adicionalmente, en la medida que existe sesgo en las estimaciones se pierde certidumbre sobre el cumplimiento de las metas fiscales, lo cual afecta, por ejemplo, la evaluación de agentes externos como los inversionistas, analistas o las calificadoras de riesgo (Frankel & Schreger, 2016). La planificación fiscal requiere del insumo central de las proyecciones económicas, lo cual ha llevado a que, con el tiempo, los análisis alrededor de estas sean cada vez más exigentes en términos técnicos para poder tomar decisiones informadas. En últimas, la existencia de errores sistemáticos en los pronósticos se traduce en volatilidad en la política tributaria o de gasto (Leal, Pérez, Tujula, & Vidal, 2007), ocasionando perturbaciones en el ciclo económico. En este sentido, una amplia literatura ha documentado el hecho de que altos niveles de volatilidad en el producto están relacionados con menor crecimiento económico (CEPAL, 2009) (Sahay & Goyal, 2006) (Hnatkovska & Loayza, 2004), disminución en la acumulación de capital humano e incremento de la desigualdad (Manzano, 2002). Además, la incertidumbre ocasionada por la dificultad de predecir la política fiscal se traduce en baja credibilidad, lo que a su vez se podría reflejar en el encarecimiento del financiamiento (Calderon, Duncan, & Schmidt-Hebbel, 2004).

En la medida en que exista un organismo independiente capaz de realizar estimaciones informadas sin el incentivo de sesgar al alza sus proyecciones para dar viabilidad al escenario fiscal, así como de realizar pronunciamientos ampliamente conocidos por los medios, analistas y calificadoras de riesgo, se mitiga la incertidumbre, la volatilidad del ciclo económico y, por consiguiente, mejora la capacidad de cumplir con las metas fiscales.

Por otro lado, de acuerdo con (Milesi-Ferretti, 2003) se encuentra evidencia estadística que sugiere que las reglas fiscales pueden incentivar prácticas contables dudosas, en especial con presupuestos poco transparentes. Un CF bien informado, con una sólida relación con la opinión pública puede incentivar el uso de las mejores prácticas internacionales en materia de estadísticas de finanzas públicas.

En el caso colombiano, existe consenso en que el CCRF, creado en 2011, ha contribuido a la certidumbre y credibilidad de la política fiscal. No obstante, se evidencia que el CCRF presenta espacios para su fortalecimiento en términos de sus funciones e independencia *de facto* – elemento clave al explicar la efectividad de estas instituciones-. En este sentido, dos países que

recientemente adoptaron cambios a sus CF, fortaleciéndolos y actualizándolos, son Perú y Chile. Las similitudes y cercanía a Colombia hacen que estos dos casos sean de especial relevancia para el país.

Cuadro 33. Análisis comparado de las tres instituciones fiscales

Descripción		Chile	Colombia	Perú	
I. Información General	Nombre del Consejo Fiscal (CF)	Consejo Fiscal Autónomo	Comité Consultivo para la Regla Fiscal	Consejo Fiscal	
	Entrada en operación (año)	2014 Reformado en 2019	2012	2016	
	Cobertura	Gobierno Central	Gobierno Central	Sector Público No Financiero	
II. Análisis	Análisis positivo		Si	Si	Si
	Análisis normativo		Si	Si	No
	Análisis ex - ante	Preparación de proyecciones por parte del CF	Si	No	Si
		Evaluación de proyecciones del gobierno por parte del CF	Si	No	Si
		Recomendaciones de política fiscal por parte del CF	Si	Si	Si
		Análisis de sostenibilidad de largo plazo por parte del CF	Si	No	Si
		Análisis de consistencia de los objetivos de la política fiscal entre instrumentos (entre regla fiscal y presupuesto, por ejemplo)	Si	No	Si
		Costeo de medidas (proyectos de ley, e.g.) por parte del CF	No	No	No
	Monitoreo del cumplimiento de reglas fiscales por parte del CF	Si	Si	Si	
	Análisis ex - post		Si	Si	Si
Funciones de coordinación de la política fiscal ^{1/}		No	No	No	
Mandato más allá de la política fiscal		No	No	No	
III. Tareas e Instrumentos	Relaciones públicas	Reportes públicos	Si	Si*	Si
		Impacto mediático ^{2/}	Si	No	Si
	Proceso presupuestal	Proyecciones del CF usadas en presupuesto	No	No	No
		Pronóstico vinculante	No	No	No
		Cumplir o explicar ^{3/}	No	No	No
Consulta formal o audiencias ^{4/}		No	No	No	

			Puede detener el proceso presupuestal**	No	No	No	
IV. Independencia y responsabilidad	Independencia / No partidista		Legal	Si	Si	Si	
			Operacional	Si	No	Si	
	Gestión de su independencia		Salvaguardas sobre su presupuesto	No	No	No	
			Derecho a selección de personal	Si	No	Si	
	Personal propio acorde con las tareas			Si	No* **	Si	
	Acceso a información garantizado en la ley			Si	No	Si	
V. Recursos	Recursos Humanos	Miembros Directivos	Características	Número	5	9	5
				Duración (Años) ^{5/}	5	3	4
				Posibilidad de reelección	Si	Si, por la mitad del periodo inicial	Si
				Posibilidad de no ciudadanía del país	n.a.	n.a.	n.a.
			Composición	Académicos	Si	Si	Si
				Expertos en política fiscal	Si	Si	Si
				Políticos	No	Si	No
				Servidores públicos	No	No	No
				Otros	No	No	No
			Seleccionado por ^{11/}	Gobierno	Si	Si	Si
				Congreso	No	Si	No
				Otro	No	No	No
			Despedido por	Gobierno	n.a.	n.a.	Si
				Congreso	n.a.	n.a.	No
				Otro	n.a.	n.a.	No

1/ "Funciones de coordinación de la política fiscal¹" corresponde a los casos en que el consejo fiscal desarrolla actividades de coordinación de la política fiscal, por ejemplo, de la construcción de instrumentos de planeación financiera. 2/ "Impacto mediático" se mide de acuerdo con la posibilidad o no del consejo fiscal de comunicarse institucionalmente con los medios de comunicación. 3/ "Independencia legal" corresponde a la independencia del consejo de la interferencia política, garantizada por ley o tratado. 4/ "Independencia operacional" corresponde a la independencia para el ejercicio de sus funciones, suficiencia en los recursos humanos, legales y sin interferencia. 5/ Se considera que existen salvaguardas en el presupuesto del consejo si el presupuesto es (i) establecido por el banco central, (ii) hace parte de definición del presupuesto general (es decir, protegido de decisiones ejecutivas), (iii) garantizado por asignaciones presupuestarias con una partida separada en el presupuesto, o (iv) sujeto a cualquier otra garantía comúnmente otorgada a instituciones independientes, tales como reguladores. 6/ Por su relación con este tema, se indica la duración de los periodos presidenciales en los mismos países. En Chile y Colombia cuatro años, mientras que en Perú es de cinco años. * Producidas por la Secretaría Técnica (la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP-) y aprobadas por el CCRF. ** De acuerdo con la sección de Tareas e Instrumentos de la base de datos del FMI, la única IFI que tiene capacidad para detener el proceso presupuestal es el Consejo Fiscal de Hungría. La Comisión Europea perfila el caso húngaro como atípico,

pues, por lo general las opiniones emitidas por los Consejos Fiscales no son vinculantes. Este Consejo está facultado con “un derecho de veto consagrado constitucionalmente sobre el proyecto de ley del presupuesto anual si detecta el incumplimiento ex ante del requisito de reducción de la deuda interna (ejercido mediante la norma procesal de que el voto parlamentario final sobre el borrador no puede organizarse sin el consentimiento del organismo)” (Jankovics & Sherwood, 2017). De otro lado, este colectivo está compuesto por tres miembros, quienes pueden ser funcionarios del Estado o académicos. El Consejo tiene la función de emitir opiniones sobre el proyecto del presupuesto, en la planeación y ejecución de este, también, sobre el uso de los fondos y las finanzas públicas. *** Es posible que, según la definición de no interferencia partidista en el consejo fiscal, se concluya que el CCRF no tenga independencia legal, sin embargo, en la práctica es poca la incidencia política observada en las sesiones del CCRF, dado el bajo número de sesiones al que han asistido los congresistas miembros del CCRF. **** Si bien las funciones del CCRF son menores en relación con las de otras CF y en específico de países institucionalmente similares como Chile y Perú, como se mencionó previamente, el CCRF no tiene personal propio. ***** En todo caso, el despido deberá ser por falta grave debidamente comprobada que cuente con resolución firme o consentida, debiendo emitirse para tal efecto la Resolución Suprema correspondiente. ***** En la medida en que los presidentes de las comisiones económicas del Congreso son elegidas por los miembros de ese mismo órgano. Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de las variables definidas por IMF Fiscal Council Dataset, 2017, y la normatividad propia de cada país.

A partir del Cuadro 33, es posible indicar que, en primera medida, en relación con los análisis ex ante (correspondientes a los análisis prospectivos), se identifica que los CF de Perú y Chile realizan evaluaciones de las proyecciones del gobierno, análisis de la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, y de consistencia entre las metas fiscales y los instrumentos de la política fiscal. Esto no ocurre en el caso colombiano. Los elementos coincidentes para este tipo de análisis en los tres consejos corresponden a dos tareas: no se realiza el costeo de medidas y todos monitorean el cumplimiento de las reglas fiscales. Por otra parte, todos realizan análisis *ex post*, y ninguno tiene competencias más allá de la política fiscal.

Con relación a los instrumentos y las tareas de los consejos fiscales, los tres realizan reportes públicos. No obstante, los CF chileno y peruano realizan comunicados de prensa y tienen relaciones directas institucionales con los medios y la opinión pública. El CCRF de Colombia presenta reportes públicos elaborados por la secretaría técnica (que radica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público) y corresponden a la transcripción de las actas de las sesiones. Más recientemente, el CCRF ha comenzado a realizar comunicados después de cada sesión formal, también difundidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estos factores inciden directamente en el impacto mediático de los consejos fiscales y, por tanto, en su poder reputacional sobre la política fiscal del gobierno. En cuanto a los instrumentos y tareas de los consejos fiscales frente al proceso presupuestal, en ninguno de los tres casos las proyecciones del CF se usan en los procesos de planeación financiera por parte del gobierno, sus pronósticos no son vinculantes, y no se les solicita formalmente audiencias en el Congreso en el trámite de aprobación de los presupuestos. Por último, sobre este punto, es relevante decir que en ningún caso los consejos fiscales pueden detener el proceso presupuestal.

Otro punto por resaltar es el de la independencia del CF. En los dos casos analizados se reconoce independencia legal garantizada formalmente en la ley. No obstante, operacionalmente los CF de Chile y Perú cuentan con independencia, en tanto cuentan con staff técnico propio para desempeñar sus funciones, mientras que en el caso de Colombia los análisis técnicos son solicitados a la Dirección General de Política Macroeconómica, que hace las veces de secretaría técnica.

En cuanto a las características de recursos de los CF, se observa que el CCRF es el que tiene formalmente mayor número de miembros. En Chile y Perú, sus consejos fiscales están

compuestos por cinco miembros (en Perú al menos tres) y es posible la reelección del mandato. En el caso de Chile y Perú el mandato dura cinco y cuatro años, respectivamente. En Colombia, desde la actualización normativa en 2020 del CCRF, el mandato es de cuatro años. Vale precisar que Chile y Colombia tienen periodos presidenciales de cuatro años, mientras que en el caso de Perú el periodo es de cinco vigencias. Para evitar interferencia política en los nombramientos o falta de independencia frente al poder ejecutivo, en el caso peruano la primera versión del CF presentó nombramientos escalonados, al igual que en Colombia (con la actualización normativa en 2020) para dos de los miembros del CCRF (cuyo periodo se estableció para dos años no prorrogables).

Frente a la composición de estos, el CCRF es el único que incluye dentro de sus miembros personas con actividades políticas (los presidentes de las comisiones económicas del Congreso de la República). En general los miembros son nombrados por el gobierno, y en el caso peruano existe un régimen de sanciones que puede derivar en el cese de funciones de alguno de sus miembros.

C. Modificaciones metodológicas en cuanto a las estadísticas de finanzas públicas

En primer lugar, se propone una revisión a las variables usadas para medir el nivel de pasivos del Gobierno, con el objetivo de estimar un saldo suficientemente amplio que refleje más fielmente la posición patrimonial del estado. En la práctica, lo anterior implica incluir una serie de saldos de activos y pasivos que actualmente no hacen parte de las estadísticas fiscales. De esta forma, se propone la definición de pasivo agregado no pensional del Gobierno General, como la suma del indicador actualmente estimado de la deuda agregada de este nivel de Gobierno, adicionando algunos pasivos no explícitos que se han identificado y no se incluyen actualmente en las estadísticas. La mayor parte de estos pasivos corresponden al Gobierno Nacional Central, aunque también existen algunos de los gobiernos regionales y locales. En el caso del GNC, los pasivos no explícitos que se incluirían en el indicador del pasivo agregado son los saldos de TIDIS, los saldos a favor no compensados del impuesto de renta, las cuentas por pagar de subsidios de energía y gas no registradas en la ejecución del Presupuesto General de la Nación, sentencias en mora^s, vigencias futuras que financian activos que ya fueron recibidos por la Nación y otras cuentas por pagar identificadas en la contabilidad. Los montos de estos pasivos se muestran en el Cuadro 34 para el año 2019. Adicional a estos pasivos no explícitos del GNC, se incluyen cuentas por pagar de los gobiernos regionales y locales como parte de los pasivos no explícitos del Gobierno General, por un monto igual a 1,8% del PIB para 2019. Tal y como su nombre lo indica, en esta variable no se incluyen pasivos pensionales de ninguna índole.

Cuadro 34: Pasivos no explícitos del GNC incluidos en el pasivo agregado del Gobierno General. 2019

Concepto	\$MM	% del PIB
Deuda bruta GNC	533.683	50,3
TIDIS	957	0,1
Saldos a favor no compensados en renta	7.455	0,7
CxP energía y gas	1.427	0,1
Sentencias	1.124	0,1
Vigencias futuras	7.642	0,7
Otras CxP	25.748	2,4
Pasivo agregado GNC	578.036	54,4

Fuente: MHCP

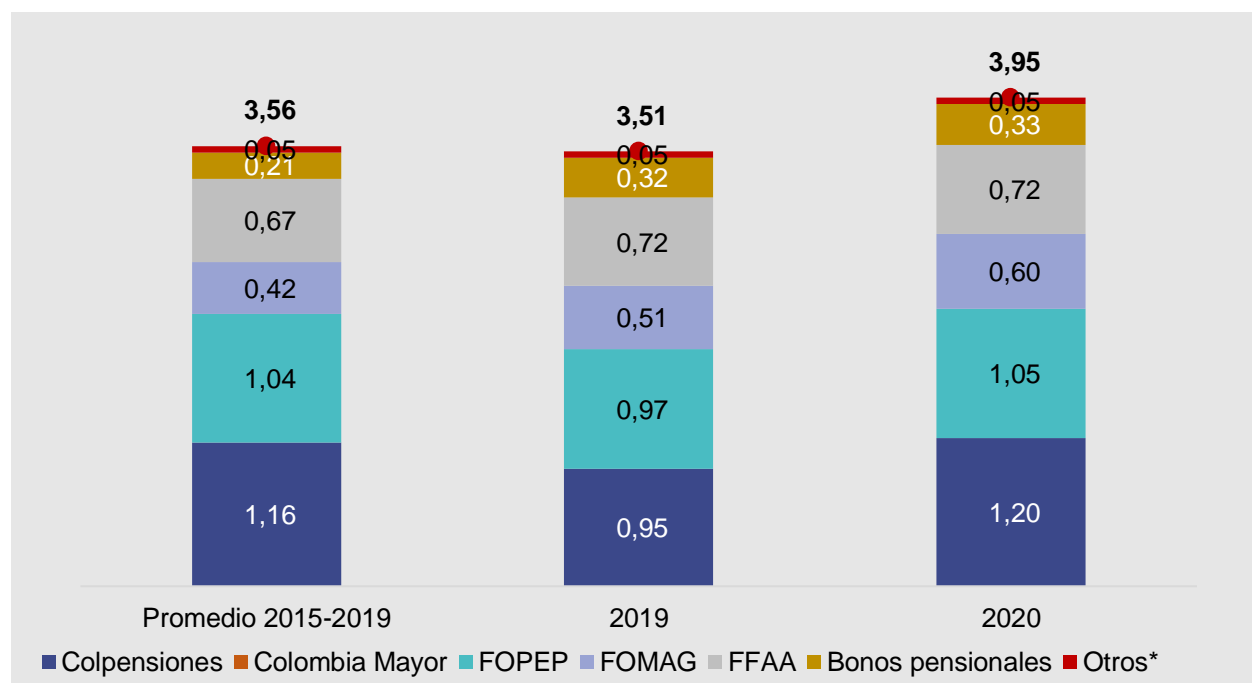
Adicional a lo anterior, la revisión metodológica propuesta también incluye la definición del pasivo neto no pensional del Gobierno General, el cual resulta de la diferencia entre el pasivo agregado no pensional, y los activos financieros líquidos. Este nivel de activos, frente a la estadística fiscal actualmente en uso, pasaría a incluir los activos financieros más importantes del sector de Seguridad Social, como lo son el FONPET y el Fondo de Garantía de Pensión Mínima. Lo anterior asegura que se logra consistencia entre la evolución del saldo del pasivo neto y el balance fiscal del Gobierno General, en la medida en la que la acumulación o desacumulación de estos fondos se incluye como parte del balance fiscal de la Seguridad Social. Para el año 2020, el saldo del FONPET asciende a 5,3% del PIB, mientras que el del Fondo de Garantía de Pensión Mínima equivalió a 2,5% del PIB.

En segundo lugar, junto con estas revisiones a las definiciones del nivel de pasivos del Gobierno General, también se propone una modificación a la metodología de cálculo del balance fiscal. Estos cambios tienen fundamentalmente dos objetivos. En primer lugar, se busca alinearse con las mejores prácticas internacionales y las recomendaciones de los manuales de estadísticas públicas del FMI, en cuanto al tratamiento de algunas transacciones. Este es el caso, por ejemplo, de las privatizaciones, que pasarían a tratarse en todos los casos como operaciones de financiamiento, y de algunas transacciones que en años anteriores se han registrado como pagos de obligaciones por parte del GNC, pero según los principios enunciados deberían contabilizarse como gasto fiscal. En segundo lugar, las modificaciones metodológicas buscan que haya consistencia entre la evolución del pasivo neto, y el balance fiscal. En este sentido, se reflejarían en el balance fiscal, como causaciones, montos equivalentes a la evolución que presente el pasivo neto. Así, si por ejemplo se observa un incremento en \$1 billón en los saldos no compensados del impuesto de renta por parte de los contribuyentes, esta acumulación del pasivo se causará como un menor ingreso.

Finalmente, la última modificación propuesta en la contabilización del balance fiscal corresponde a la contabilización del gasto fiscal en pensiones por medio de una metodología de anualidad. Históricamente se ha registrado el gasto en pensiones, y por lo tanto la transferencia del GNC al

subsector de Seguridad Social, de acuerdo con las necesidades de caja de las entidades de este subsector (Gráfico 65).

Gráfico 65: Comportamiento histórico del gasto de GNC en pensiones (% del PIB)



*Fonprecon, Ferrocarriles

Fuente: Cálculos DGPM a partir de ejecuciones presupuestales.

Este cambio metodológico busca que el gasto del GNC en pensiones responda a los cambios del valor presente neto del pasivo pensional de las entidades, teniendo en cuenta los dos tipos de pasivo que tiene la Nación con el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP):

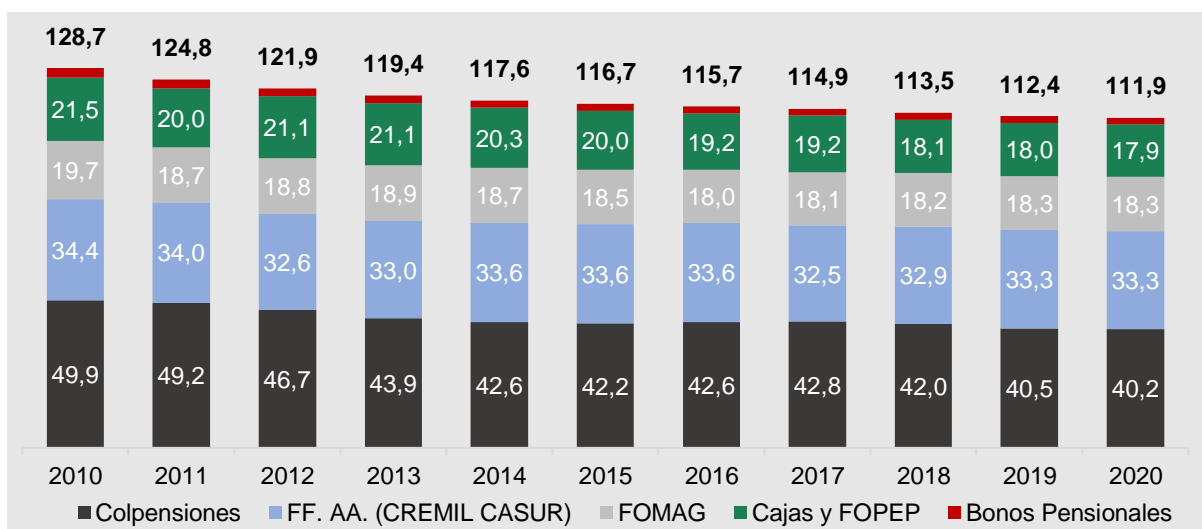
- i) **Pasivos contingentes:** Prestaciones sujetas a criterios de elegibilidad. En estos pasivos no se genera un derecho financiero en favor de los contribuyentes dado que dependen de parámetros sujetos a cambios en las leyes. Son sistemas de seguro social con prestación definida (Régimen de Prima Media - RPM). Además, se consideran pasivos contingentes en la medida que el monto de las obligaciones de la Nación depende de las contribuciones a realizar por los cotizantes en el sistema pensional público.
- ii) **Pasivos en firme:** No hay contingencias que puedan afectar los derechos (adquiridos) de los pensionados. Están relacionados con obligaciones del Gobierno como empleador, así como los pasivos pensionales asumidos.

En este sentido, el cambio metodológico que se plantea implica el cálculo de una anualidad a 50 años para las entidades que hacen parte del subsector y que representan pasivos contingentes. Esta anualidad es consistente con el cálculo de una transferencia anual, que crece con el nivel del PIB de largo plazo y que paga en 50 años el pasivo pensional actualmente estimado que tiene el gobierno. Por medio de esta modificación metodológica, se busca que el balance fiscal

del GNC refleje de forma precisa los cambios experimentados por el pasivo pensional, lo cual no ocurre actualmente debido a que existen flujos de caja que reducen las transferencias para el sector de Seguridad Social, pero que aumentan el pasivo (tales como los traslados del proyecto de ley Individual con Solidaridad a Colpensiones).

El insumo a partir del cual se calcularían estas anualidades es el valor presente neto (VPN) estimado del pasivo correspondiente a cada uno de los Fondos de Seguridad Social (Gráfico 66). Con esta información, se estimaría la anualidad para los Fondos de Seguridad Social que tienen componentes que los hacen contingentes (i.e contribuciones sociales, eventuales cambios en las reglas que afecten los derechos pensionales). En la medida en la que no existe incertidumbre sobre el nivel de los pasivos pensionales en firme, no se contempla que se registre el gasto fiscal por medio de la anualidad para ellos, con lo cual el registro del gasto fiscal del GNC se continuará realizando de acuerdo con las necesidades de caja destinadas para atender estas obligaciones.

Gráfico 66: Pasivo pensional GNC - RPM, cajas y FOPEP



Fuente: Cálculos DGPM a partir de modelo DNPensión (CEE-DNP). VPN calculado con un horizonte de 50 años y tasa de descuento de 4%.

Estas anualidades se estimaron, para cada entidad, con una función de una anualidad creciente que tenga en cuenta el crecimiento de largo plazo de la economía (3,3%) además de una tasa de descuento real (r) de 4%.

$$A = \frac{(VP) * (r - g)}{1 - \left(\frac{1 + g}{1 + r}\right)^n}$$

Dentro de esta modificación metodológica se propone que el cálculo de la anualidad, y por lo tanto del gasto fiscal en pensiones, no se modifique por 5 años, lo cual busca eliminar la volatilidad que actualmente tiene el gasto en pensiones. Luego, cada 5 años, se prevé que se actualice el cálculo de la anualidad, teniendo en cuenta la reestimación de los pasivos que se realice en ese momento (Cuadro 35). Vale destacar que en esta modificación metodológica solo se tendrían en cuenta los pasivos pensionales del GNC, en tanto, no se incluirían los pasivos en

filme (como empleador) que tienen las entidades territoriales y que se encuentran respaldados en el portafolio de FONPET.

Cuadro 35

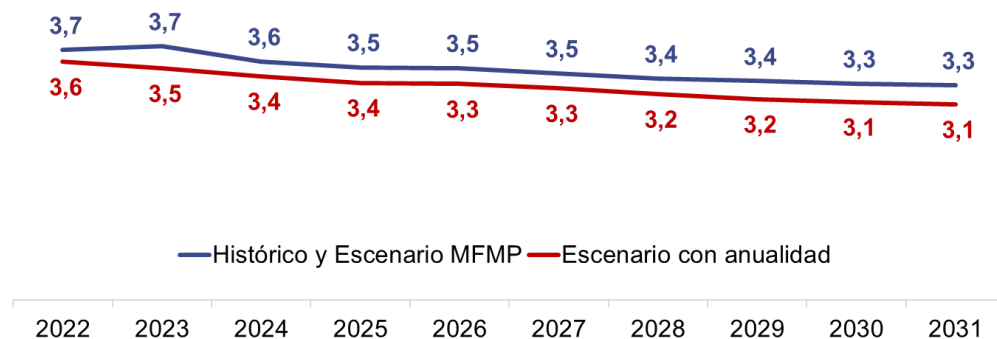
Panel A. VPN del pasivo pensional (% del PIB)				Panel B. Anualidades estimadas (% del PIB)			
	2010-2014	2015-2019	2020-		2010-2014	2015-2019	2020*
Colpensiones	49,9	42,2	40,2	Colpensiones	1,22	1,03	0,98
FFAA	34,4	33,6	33,3	FFAA	0,84	0,82	0,81
FOMAG	19,7	18,5	18,3	FOMAG	0,48	0,45	0,45
Total	104,00	94,30	91,80	Total	2,54	2,30	2,24

Fuente: Cálculos DGPM a partir de modelo DNPensión (CEE-DNP). VPN calculado con un horizonte de 50 años y tasa de descuento de 4%.

El Gráfico 67 muestra el cambio que tendría el gasto fiscal en pensiones de acuerdo con los supuestos proyectados en el MFMP para 2020-2031. El gráfico presenta la senda con la metodología actual y con el ajuste propuesto, que incluye la anualidad.

Para guardar consistencia entre el registro del gasto fiscal basado en el cálculo de anualidades y las necesidades de caja que experimentará el Gobierno Nacional Central y su endeudamiento, sería necesario registrar en el pasivo neto el resultado de la diferencia de estos dos flujos (anualidad y necesidades de caja). Así, en caso de que la transferencia de caja de la Nación sea mayor que el gasto fiscal calculado por medio de la anualidad, el GNC acumularía un activo con el sector de Seguridad Social, que se reflejará en el cálculo del pasivo neto. Asimismo, en el caso contrario, en el cual la transferencia de caja sea inferior al gasto fiscal calculado por medio de la anualidad, el GNC acumularía un pasivo con el sector de Seguridad Social, que se reflejaría tanto en el pasivo agregado como en el pasivo neto. Así, se asegura que los flujos del balance fiscal del GNC sean consistentes con sus saldos de pasivos y activos, y que reflejen de forma acertada tanto las transferencias de caja realizadas como los cambios en el pasivo pensional.

Gráfico 67: Cambio en gasto en pensiones del GNC, por introducción de la anualidad

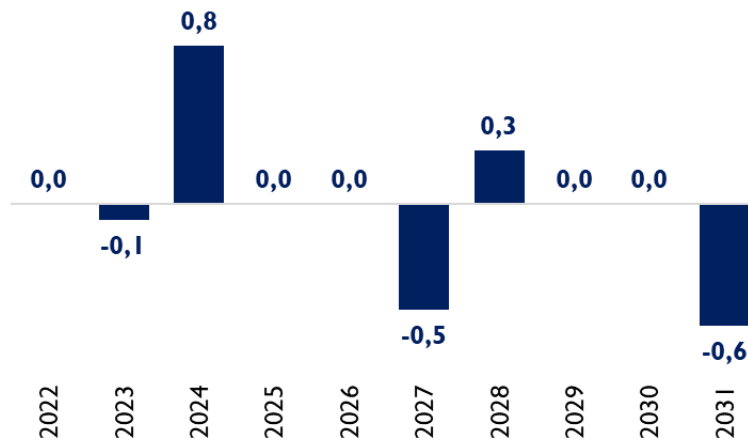


Fuente: Cálculos DGPM

D. Transacciones de única vez consideradas.

Para efectos de la realización de las simulaciones, únicamente se considera como transacción de única vez el efecto del ciclo político de los gobiernos regionales y locales, con el fin de eliminar la volatilidad que este generaría sobre las metas fiscales del Gobierno Nacional Central. El efecto considerado en el cuarto y primer año del periodo de gobierno de las administraciones regionales se estima a partir de analizar el cambio que tiene el balance fiscal primario neto de los gobiernos regionales y locales, entre el cuarto y tercer año del periodo de gobierno, y entre el primer año del periodo siguiente y el tercer año del gobierno anterior, respectivamente. Es importante tener en cuenta que esta no es una disposición contenida en este proyecto de ley, y que solo se asume para efectos de realizar las simulaciones. Cada año, el Confis definirá las transacciones de única vez que se considerarán para el cálculo del balance fiscal primario neto usado para verificar el cumplimiento de la Regla Fiscal, y el CARF se pronunciará al respecto.

Gráfico 68: Transacciones de única vez consideradas en las simulaciones (pp del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

5. Bibliografía

- Abramovsky, L., Phillips, D., & Warwick, R. (2017). *Redistribution, efficiency and the design of VAT: a review of the theory and literature*. Institute for Fiscal Studies. United Kingdom: IFS.
- ADRES. (2020). Balance y Resultados de la Exención de costos no salariales de la Reforma Tributaria de 2012 en el Sector Salud Colombiano 2013-2017.
- Alaimo, V., Bosch, M., Gualavisí, M., & Villa, J. (2017). *Medición del Costo del Trabajo Asalariado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvaredo, F., & Londoño-Vélez, J. (s.f.). High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010.
- Aneejuk, P., & Yamaka, W. (2021). The Impact of Higher Education on Economic Growth in ASEAN-5 Countries. *Sustainability* 13.
- Arnold, J. (2008). Do tax structure affect aggregate economic growth?
- Arteaga, N., Trujillo, C., & Gómez, L. (2019). Evaluación de impacto Familias en Acción. *Documentos DSEPP- DNP*.
- Audet, M., Boccanfuso, D., & Makdissi, P. (2008). A model of horizontal inequality. *Applied Economics Letters*, 469-471.
- Auerbach, A. (1979). Wealth Maximization and the Cost of Capital. *Quarterly Journal of Economics* 94, 433-436.
- Banco Mundial. (2019). Fiscal Policies for Development and Climate Action.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*.
- Behrentz, E., & al., e. (2014). Productos analíticos para apoyar la toma de decisiones sobre acciones de mitigación a nivel sectorial. Oferta de energía: generación eléctrica, petróleo, gas y carbón.
- Bouhaged, M., Mefteh, H., & Ammar, R. (2018). Higher Education and Economic Growth: The Importance of Innovation. *Atlantic Review of Economics*.
- Bradford, D. (1981). The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions. *Journal of Public Economics*, 15.
- Calderon, C., Duncan, R., & Schmidt-Hebbel, K. (2004). *The Role of Credibility in the Cyclical Properties of Macroeconomic Policies in Emerging Economies*. Santiago: Banco Central de Chile.
- Cammeraat, E. (2020). The relationship between social expenditure schemes and poverty, inequality and economic growth. *International Social Security Review*.
- Cárdenas, M., & Mercer-Blackman, V. (2005). *El sistema tributario colombiano: Impacto sobre la eficiencia y la competitividad*. Bogotá: FEDESARROLLO.

- CEPAL. (2009). Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina. En J. Fanelli, & J. Jimenez, *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*.
- CEPAL. (2012). Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010-2011.
- Chen, S. S., Chen, H. Y., Chang, C. C., & Yang, S. L. (2016). The relation between sovereign credit rating revisions and economic growth. *Journal of Banking & Finance*, 64, 90-100.
- CIAT. (2019). *Tax Expenditures in the CIAT Member Countries*.
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. (2021). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. (2015). *Informe Final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá.
- Comisión Europea. (2019). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. *European Economy Institutional Papers*.
- Consejo Privado de Competitividad. (2020). Informe nacional de competitividad.
- Crawford, C., & Friedman, J. (2007). Small business taxation. *SSRN*.
- DNP. (2017). Efectos económicos de futuras sequías en Colombia: Estimación a partir del Fenómeno El Niño 2015.
- DNP. (Marzo de 2018). Hacia un nuevo sistema de subsidios y transferencias más justo, transparente y eficiente [Diapositivas, presentación por Luis Fernando Mejía].
- DNP. (2018). Valoración Económica de la Degradación Ambiental en Colombia 2015.
- DNP y BID. (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis.
- Echevarria, D. (2009). The contribution of Higher Education to economic development in a globalized environment. *FIU Electronic Theses and Dissertations*.
- Emara, N., & El Said, A. (2019). Financial Inclusion and Economic Growth: The Role of Governance in Selected MENA Countries.
- Eslava, M., Revoló, M., & Ortiz, R. (2020). Resumen Ejecutivo. Misión de transformación energética y modernización de la industria eléctrica: hoja de ruta para la energía del futuro. Foco No 4. Cierre de brechas, mejora de la calidad y diseño y formulación eficiente de subsidios.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. *International Monetary Fund Staff Discussion Note*.
- Faiboim, I. (1990). Inversión, tributación y costo de uso del capital en Colombia: 1950-1987. *Ensayos sobre política económica. Banco de la República de Colombia*.
- Fasullo, J., Otto-Bliesner, B., & Stevenson, S. (2018). ENSO's Changing Influence on Temperature, Precipitation, and Wildfire in a Warming Climate. *Geophysical Research Letters*, 45(17).

- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*.
- Fernández-Villaverde, J., Guerrón-Quintana, P., Kuester, K., & Rubio-Ramírez, J. (2015). Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity. *American Economic Review*.
- Field, B., & Field, M. (2002). *Environmental Economics*. New York: McGraw-Hill Education.
- Field, B., & Field, M. (2017). *Environmental Economics. An Introduction*. New York: McGraw Hill Education.
- FMI . (2019). Informe Técnico: Colombia - Reforma de los precios de la energía. Departamento de Finanzas Públicas. Noviembre 2019.
- FMI. (2020). *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*. Fiscal affairs - FMI.
- Frankel, J., & Schreger, J. (2016). Bias in Official Fiscal Forecasts: Can Private Forecasts Help?
- Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). How much is too much? The fiscal space in emerging market economies . *Working Paper - Banco Central de Reserva del Perú (No. 2016-014)*.
- Gertler, P., Martínez, S., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics*.
- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), 4-30.
- Gomez, M. (2017). Asset Prices and Wealth Inequality. *Meeting Papers, Society for Economic Dynamics*.
- Guvenen, F., Kambourov, G., Kuruscu, B., Ocampo-Diaz, S., & Chen, D. (2019). Use it or lose it: Efficiency gains from wealth taxation. *NBER*.
- Hall, G. J., & Sargent, T. J. (2020). Debt and Taxes in Eight US Wars and Two Insurrections . *National Bureau of Economic Research - Working Paper No. w27115*.
- Harrington, W., & Morgenstern, R. (2004). Economic Incentives versus Command and Control: What's the Best Approach for Solving Environmental Problems? En G. Visgilio, & D. (. Whitelaw, *Acid in the Environment: Lessons Learned and Future Prospects* (págs. 225-231). Springer.
- Helm, D. (2005). *Climate-change Policy*. Oxford University Press.
- Helm, D. (2005). Economic Instruments and Environmental Policies. *The Economic and Social Review*, 36(3).
- Herrera, O. (2013). Determinantes de la tasa de graduación y de la graduación a tiempo en la educación superior de Colombia 1998-2010. *Universidad de los Andes*.
- Hnatkovska, V., & Loayza, N. (2004). *Volatility and Growth*. The World Bank.
- INS. (2018). Carga de Enfermedad Ambiental. Décimo Informe Técnico Especial.

- Johansson, A., Heady, C., Arnold, J., Brys, B., & Vartia, L. (2008). Taxation and Economic Growth. *OECD Economics Department Working Papers*.
- Karagiannaki, E. (2017). The Impact of Inheritance of the Distribution of Wealth: Evidence from Great Britain. *The Review of Income and Wealth*.
- King, M. (1977). *Public Policy and the Corporation*. London: Chapman and Hall.
- Kosonen, K. (. (2012). Regressivity of environmental taxation: myth or reality? *Handbook of research on environmental taxation*.
- Leal, T., Pérez, J., Tujula, M., & Vidal, J. (2007). *Fiscal forecasting - Lessons from the literature and challenges*. Frankfurt: European Central Bank.
- Lemus, A., Casas, J., & Gil, M. (2016). Efectos de la educación superior en el crecimiento económico departamental en Colombia. *Vestigium Ire, No. 9(1)*, 120-136.
- Londoño-Vélez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2020). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia. *American Economic Review*.
- Londoño-Vélez, J., & Querubín, P. (2020). El Impacto de Transferencias Monetarias de Emergencia durante una Pandemia: Evidencia Experimental para Colombia.
- Manzano, O. (2002). Vulnerabilidad externa y volatilidad económica. En CAF, *Temas Críticos para el Desarrollo de América Latina*. Caracas: Ediciones CAF.
- McMahon, W. (2018). The Total Return to Higher Education: Is There Underinvestment For Economic Growth and Development? . *The Quarterly Review of Economics and Finance, Vol 70*, 90-111.
- Melendez, M., Bernal, R., Eslava, M., & Pinzon, Á. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform.
- Milesi-Ferretti, G. (2003). On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *Journal of Public Economics*.
- Minh Le, T. (2003). *Value Added Taxation: Mechanism, Design and Policy issues*. World Bank.
- Morales, L., & Medina, C. (2017). Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia. *Economía*.
- OCDE. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE. (2021). *Environmental tax*.
- OCDE, et al. (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020*. Paris: OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/35745b02-en>
- ONU. (2016). Energía Asequible y No Contaminante: Por Qué es Importante.
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre política económica*, 126-145.

- Pommier, S. (2015). Public Debt Sustainability in Advanced Economics: A Stochastic Simulation of Fiscal Spaces after the 2008 Financial Crisis.
- Puello-Pérez, J., Gómez-Romero, C., Caballero, L., Pórtela-Serpa, B., Puello, J., Betts, R., . . . Marrugo, S. (s.f.). Estudio de Factibilidad para Planta de Reciclado de Residuos de Plástico PET.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2014). Recovery from financial crises: Evidence from 100 episodes. *American Economic Review*, 104(5), 50-55.
- Reinhart, C. M., Reinhart, V., & Rogoff, K. (2015). Dealing with debt. *Journal of International Economics*, 96, 43-55.
- Rhodes, C. (2018). Plastic pollution and potential solutions. *Science progress*.
- Rozo, S. (2008). Costos laborales: una aproximación teórica a sus efectos. *Ensayos sobre política económica*, 72-129.
- Sahay, R., & Goyal, R. (2006). Volatility and Growth in Latin America: An Episodic Approach. *IMF Working Paper*.
- Salmi, J. (2017). *The Tertiary Education Imperative, Knowledge, skills and Values for Development*. Rotherdam: Sense Publishers.
- Sanchez Torres, F., & Calderón, S. (2014). Pobreza y Desastres Naturales en Colombia, 1970-2011: Una Aproximación desde los Municipios y los Hogares. *Universidad de los Andes-CEDE*.
- Sanchez, F., & Márquez, J. (2013). La deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? *Documentos CEDE. Universidad de los Andes*.
- Santamaría, M., García, F., & Mujica, A. (2008). Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia. *Documento en trabajo No. 43 de 2009-08*.
- Schatan, R., Pérez-Porrúa, J., & Pérez, C. (2015). Reforma de 2012 y Nuevos Retos de la Política Tributaria. *Departamento de Finanzas Públicas del FMI*.
- Scheuer, F., & Slemrod, J. (2020). Taxing our wealth. *NBER Working Paper, (w28150)*.
- Schwellnuss, C., & Arnold, J. (2008). Do corporate taxes reduce productivity and investment at the firm level? . *OECD Economics Department Working Papers*.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Steiner, R., & Cañas, A. (2013). Tributación y equidad en Colombia. *Reportes de Investigación, Fedesarrollo*.
- Steiner, R., & Soto, C. (1998). Costo de uso del capital y tasas marginales efectivas de tributación. *Fedesarrollo. Working papers series*.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2017). Zonas no Interconectadas: Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica.

- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2018). Zonas no Interconectadas: Diagnóstico de la prestación del servicio de energía eléctrica.
- University College London - Universidad de los Andes. (2013). Cobros de congestión en ciudades Colombianas. Recuperado el 12 de 04 de 2021, de https://prosperityfund.uniandes.edu.co/site/wp-content/uploads/Cobros-de-congesti%C3%B3n-en-ciudades-Colombianas_UCL
- UT Econometría - SEI. (2016). Informe Final: Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios.
- Valderrama, M., Chavarro, L., Osorio, J., & Peña, C. (2018). Estudio dinámico del reciclaje de envases pet en el Valle del Cauca.
- Vartia, L. (2008). How do taxes affect investment and productivity? *OECD Economics Department Working Papers*.
- Zwick, E. (2018). The costs of corporate tax complexity. *Working Paper No. w24382 - National Bureau of Economic Research*.