FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social



REFORMAS PARA UNA COLOMBIA POST-COVID 19

Hacia un nuevo contrato social

Motivación

- La pandemia del COVID-19 ha ocasionado la peor crisis económica en el país en más de cien años de historia.

- Con una contracción de la economía de 6,8% en 2020 estimamos que **la tasa de pobreza aumentó en 6,2 puntos porcentuales**, lo que equivale a 3 millones de personas adicionales en condición de pobreza.

- La pandemia también ha hecho aún más evidentes grandes problemas estructurales de la economía colombiana:

    - una deficiente focalización del gasto público en subsidios
    - una informalidad laboral del 60% del total de ocupados
    - una cobertura pensional que es de apenas el 25%
    - un estatuto tributario plagado de exenciones, con un recaudo bajo, poco progresivo y que dificulta la provisión de bienes públicos de calidad.

- Creemos que es posible discutir una reforma integral que fortalezca el contrato social, en donde la cobertura de algunos riesgos esenciales sea universal y progresiva.

- Esto requiere ajustes en:
  - la política social
  - el sistema de seguridad social y el mercado laboral
  - la política tributaria

- De esta forma, se podrían corregir muchas de las exclusiones sociales y productivas que continúan ubicando a Colombia entre los países más desiguales del mundo.

- De no hacerlo, **el país perdería una oportunidad única** para continuar avanzando hacia la senda del crecimiento con equidad.



Estado actual del contrato social



Con el contrato social nos referimos al compromiso del Estado de asegurar a los hogares contra cuatro riesgos esenciales:

Pobreza **Enfermedad** **Desempleo** **Desprotección en la vejez**

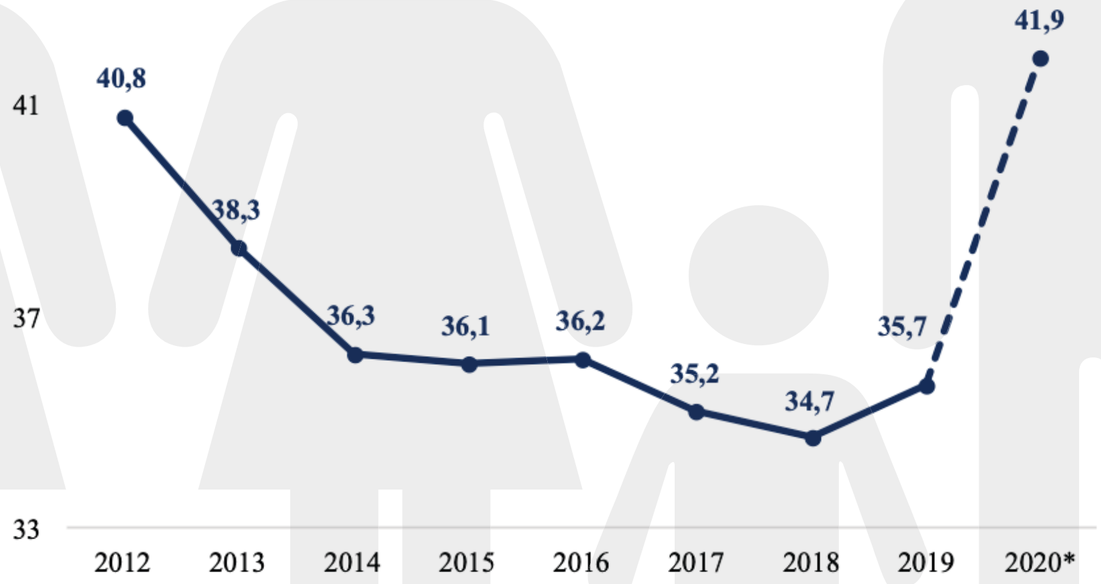
Un adecuado aseguramiento contra estos cuatro riesgos es esencial para disminuir sustancialmente las exclusiones sociales y productivas en el país.

¿Cómo estamos protegiendo a los más pobres?

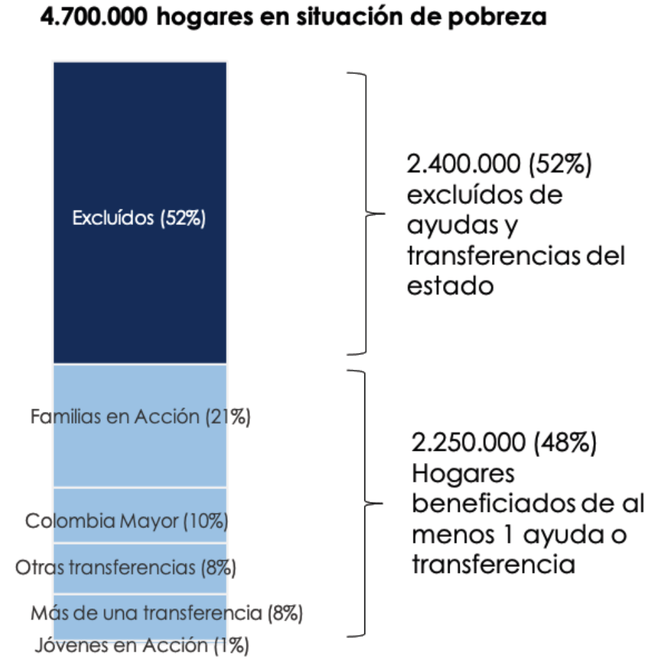
En pobreza, el contrato social es deficiente, pues el 52% de los hogares pobres son excluidos de las transferencias y ayudas directas del estado. Cerca del 60% del gasto en subsidios se destina a población no pobre, siendo los de peor focalización los de pensiones (2,6% del PIB, 90% a población no pobre) y los de servicios públicos (0,5% del PIB, 81% a población no pobre).

Tasa de pobreza

(%)



Cobertura de las transferencias y ayudas directas del estado, 2017



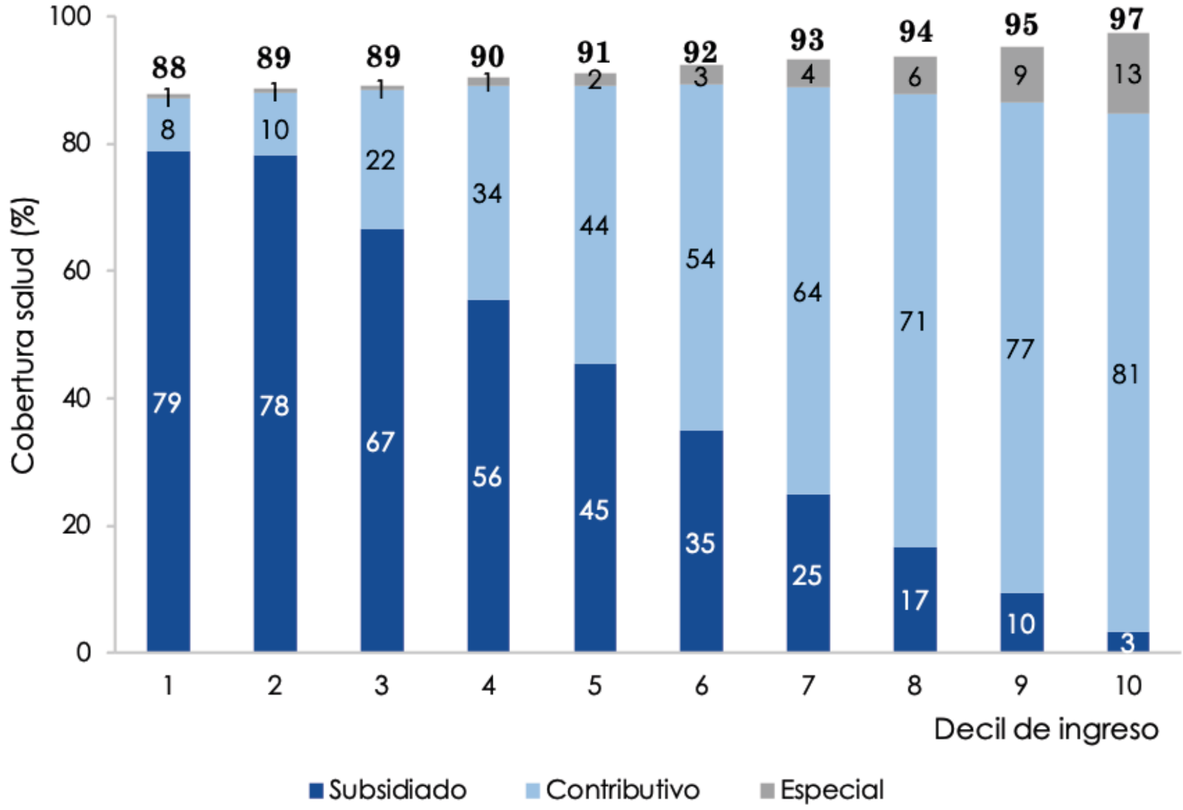
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH y ENPH- DANE

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

¿Cómo estamos asegurando el riesgo en salud?

En salud, el contrato social actual genera una cobertura universal, pero su financiamiento induce a una distorsión hacia la informalidad, especialmente alrededor del salario mínimo: formales e informales reciben esencialmente los mismos beneficios, pero los primeros pagan el 4% (asalariados) o el 12,5% (independientes) de sus ingresos laborales.

Cobertura del sistema de salud, 2019
(% de la población)

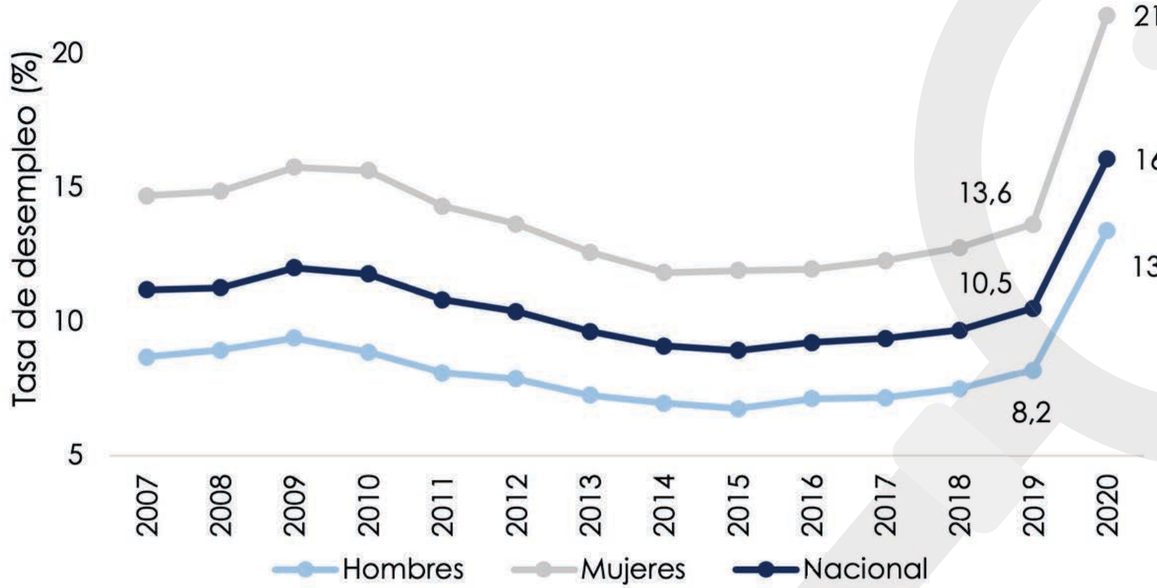


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH - DANE

¿Cómo estamos protegiendo a los desempleados?

En desempleo, el contrato social actual implica una tasa de desempleo de dos dígitos antes de la pandemia, con una importante brecha de género y en el que apenas el 1% de los desempleados accede al mecanismo de protección al cesante. Existen las cesantías, pero se utilizan para propósitos distintos al riesgo de desempleo.

Tasa de desempleo, por sexo
(%)



Cobertura del seguro al desempleo, por nivel de ingreso, 2017
(% de desempleados)



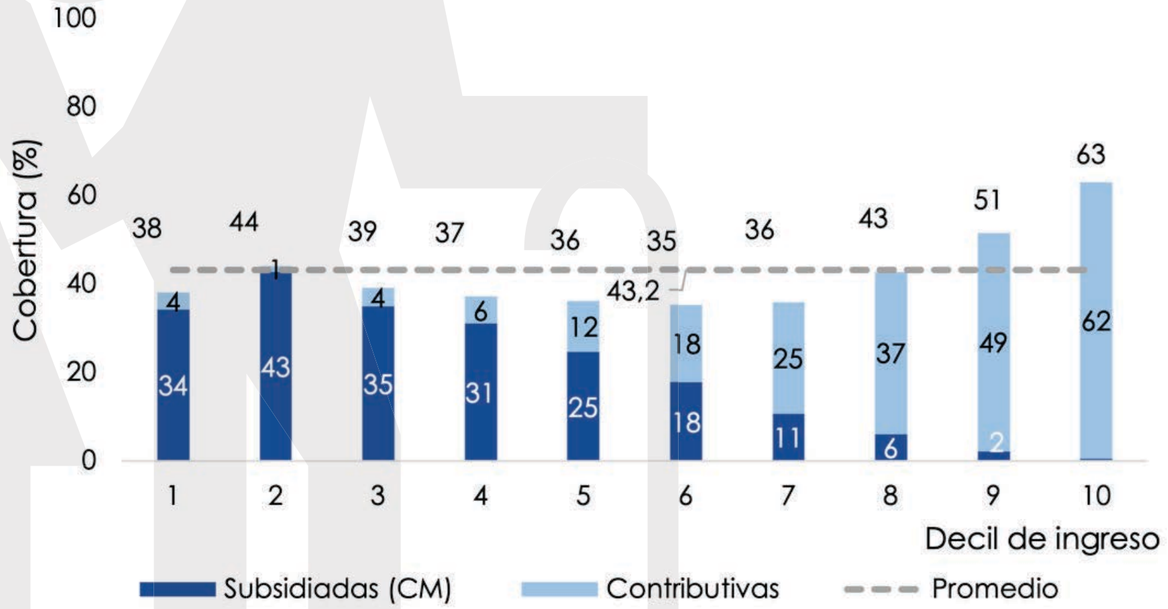
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH y ENPH- DANE

¿Cómo estamos protegiendo a los adultos mayores?

En el riesgo de desprotección en la vejez, el contrato social sólo cubre al 25% de los adultos en edad de pensión a través de una pensión contributiva y al 18% con una entrega de solo $80.000 mensuales, dejando desprotegido al 57% restante en edad de pensión.

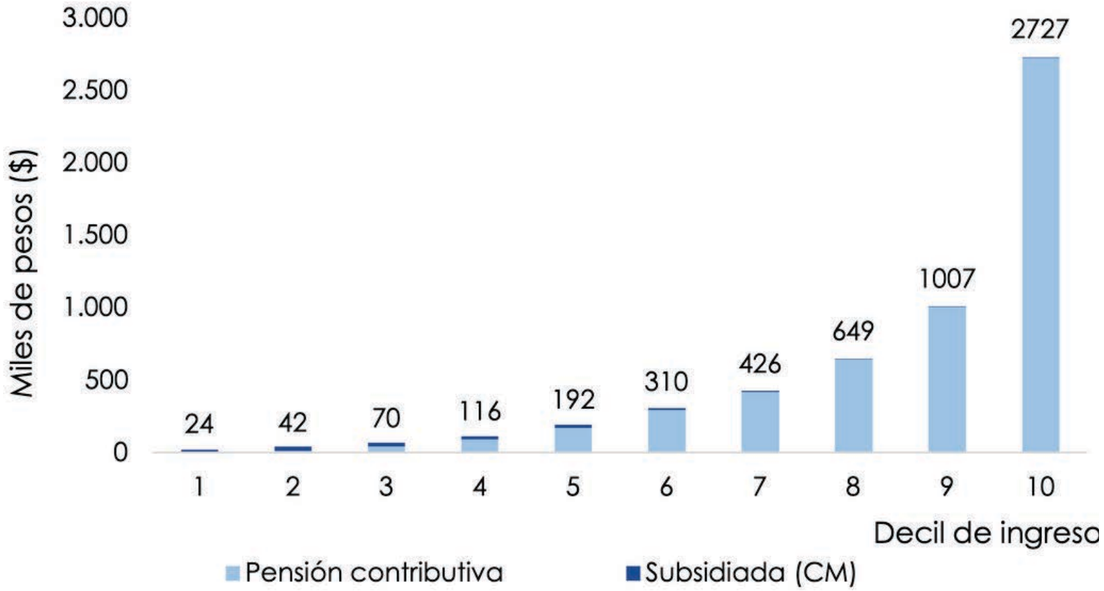
Cobertura de protección a la vejez, 2019 (contributiva y subsidiada)

(% de adultos mayores que superan la edad de pensión)



Ingreso recibido por adultos mayores en el sistema de protección en la vejez, 2019

(miles de pesos)



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH y ENPH- DANE

Hacia un nuevo contrato social



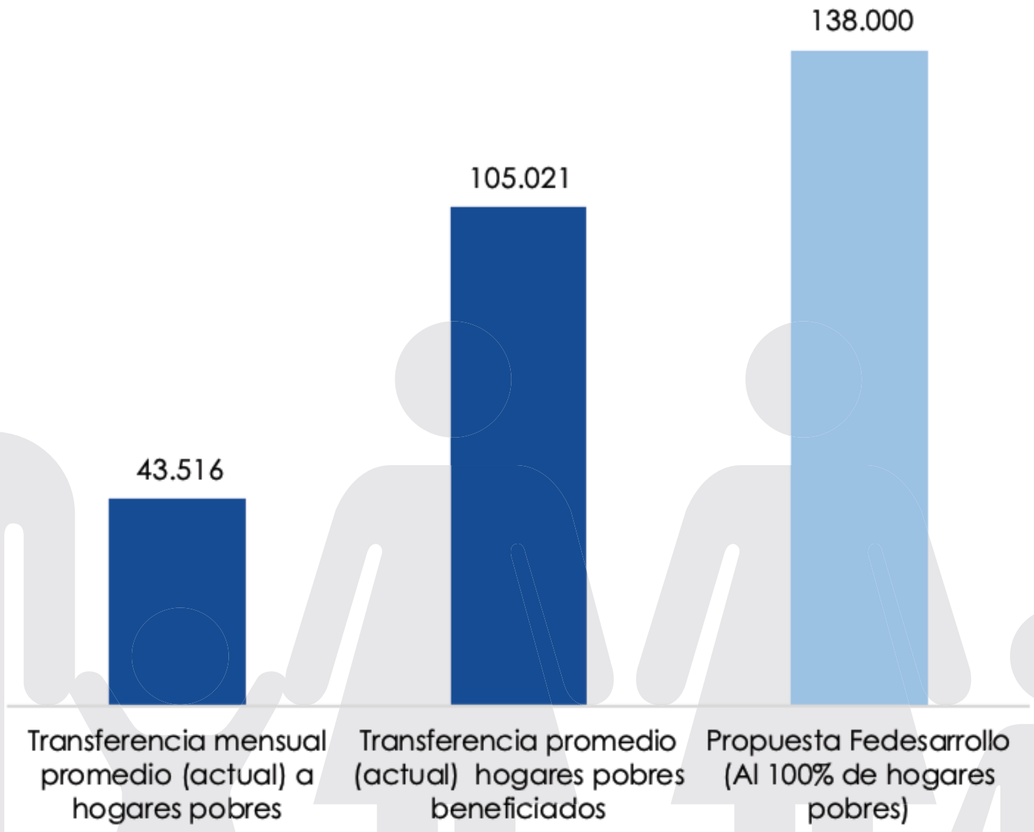
Con el contrato social que proponemos pretendemos:

- Crear una renta mínima de inclusión focalizada en los hogares más pobres.
- Eliminar las incentivos a la informalidad inducidos por los impuestos al empleo formal para financiar la salud, especialmente alrededor de un salario mínimo.
- Implementar un seguro de desempleo para empleados e independientes formales con ingresos hasta de 1,5 salarios mínimos.
- Introducir un nuevo esquema de protección a la vejez, que garantice cobertura universal en un esquema financiado a través de impuestos generales.

El nuevo contrato social es altamente progresivo, reduce la pobreza, incentiva la formalidad laboral y protege a todos los adultos mayores.

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Reformas a la política social



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH y ENPH- DANE

- Implementación del Sisbén 4.0 como único mecanismo de focalización, eliminando el estrato socioeconómico como instrumento de selección de beneficiarios.

- Transitar hacia un subsidio a servicios públicos focalizado a través del Sisbén 4.0 en un periodo de tres años.

- Creación de una renta mínima de monto fijo para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema que entregará a los hogares $35.000 mensual por cada adulto menor de 65 años en el hogar–de manera no condicionada –y $35.000 por cada menor de 18 años (hasta 3 menores por hogar) siempre y cuando asistan al colegio y a chequeos de salud (fusión con Familias en Acción y Jóvenes en Acción).

Reformas a la protección en la vejez

Sustitución del régimen actual (Colpensiones, AFP, BEPs, Colombia Mayor) por un sistema más sencillo, solidario y flexible de tres pilares:

- Un primer pilar gratuito y de cobertura universal, que entregaría un auxilio de tres líneas de pobreza extrema ($412.000 pesos mensuales) a los adultos mayores de 65 años que no tengan actualmente o en el futuro una pensión contributiva del régimen obligatorio actual
    - Se implementaría de forma inmediata, sustituyendo el programa Colombia Mayor.
    - Eliminaría inmediatamente la pobreza en los adultos mayores.

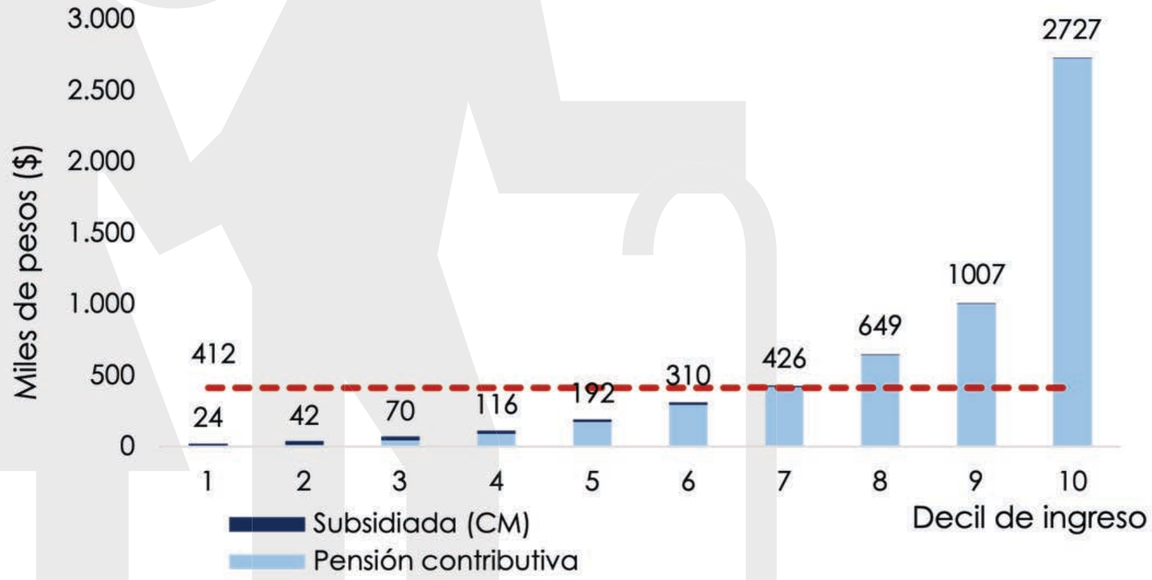




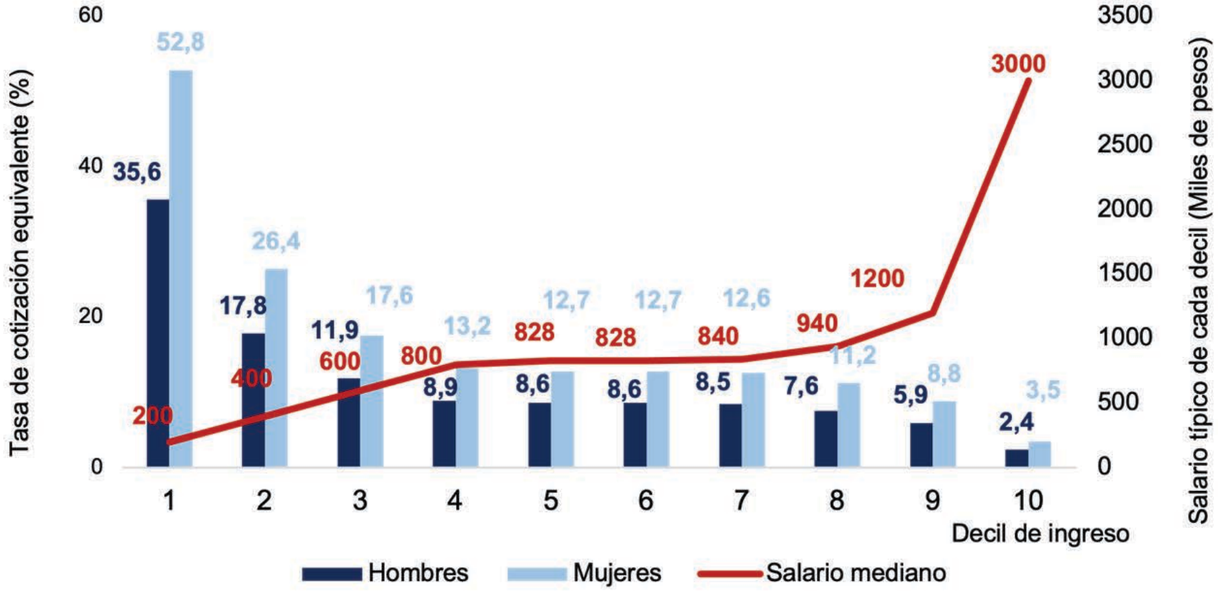
- Se crearía un **segundo pilar contributivo y flexible** en donde empresas y trabajadores quedarían en libertad de decidir en negociaciones colectivas un programa de ahorro para la vejez, abriendo la competencia hacia múltiples mecanismos de ahorro ofrecidos por AFP u otros intermediarios financieros regulados:
  - No será obligatorio para las empresas inscritas en el Régimen Simple de Tributación.
  - En las demás, la empresa aportará por lo menos lo mismo que el trabajador a programas de ahorro que complementarán el auxilio entregado por el estado en el primer pilar universal.
  - Cualquier trabajador podrá pedir ser excluído del programa, mediante consentimiento escrito anual.
- Finalmente, se crearía un **tercer pilar de ahorro voluntario individual**, manteniendo los incentivos tributarios actuales al ahorro voluntario para la vejez.
- Quedarán excluidos los actuales pensionados y quienes estén a menos de 10 años de alcanzar la edad de pensión en el régimen de Colpensiones, cuyos derechos serán plenamente reconocidos.

El pilar universal de la reforma pensional lograría cubrir una tasa de contribución de 36% y 53% para hombres y mujeres del decil más pobre, y 13% y 9% para los trabajadores del salario mínimo.

Ingresos recibidos por adultos mayores por parte del sistema pensional



Tasas de contribución cubierta por el pilar universal de $412.000



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH - DANE

Reformas en el mercado laboral

Los aportes de salud de los trabajadores en su diseño actual inducen a la informalidad ante la coexistencia de dos regímenes con esencialmente los mismos beneficios, pero con costos sustancialmente diferentes:

- **el contributivo**, con costo de 4% del salario para el trabajador formal
- **el subsidiado**, con costo cero para el trabajador informal

La propuesta consiste en introducir una **tasa progresiva de aportes a salud a cargo del trabajador:** 0% para los ocupados de un salario mínimo, aumentando gradualmente hasta el 9% para trabajadores con ingresos de 25 salarios mínimos o más (tasa marginal: 9%, tasa promedio: 4%).

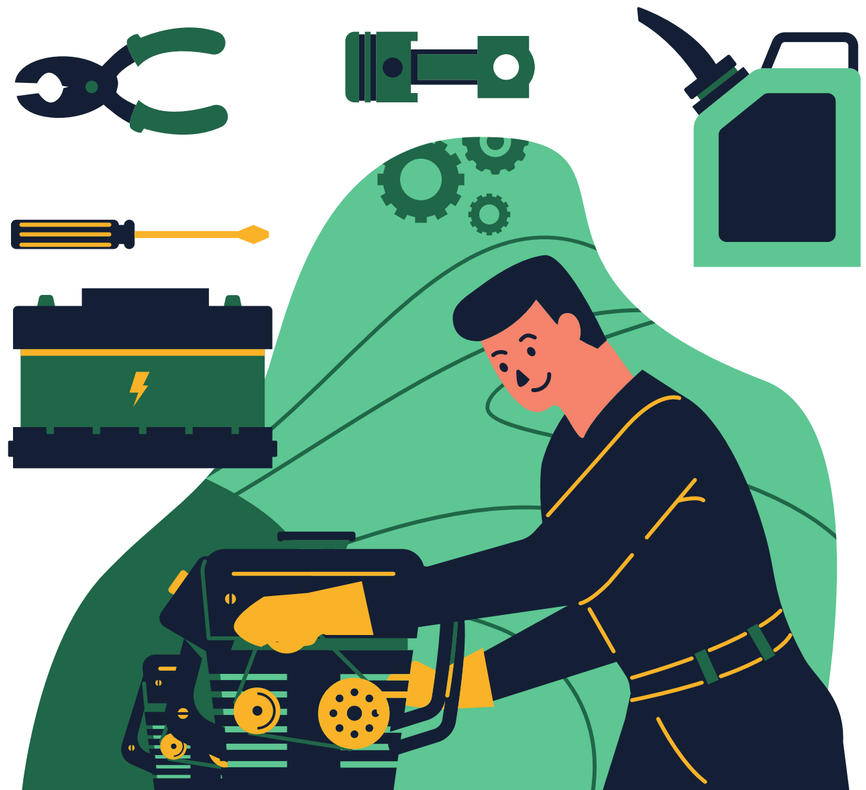


Los aportes a cajas de compensación familiar CCF son pagados actualmente por las empresas y representan el 4% del salario del trabajador.

La propuesta consiste en introducir una **tasa progresiva de aportes a cajas de compensación a cargo de los empleadores**: 0% para los trabajadores de un salario mínimo, aumentando gradualmente hasta cerca del 5% para trabajadores con ingresos de 25 salarios mínimos o más (tasa marginal: 5%, tasa promedio: ~2%).

Adicionalmente 1 punto de la contribución a CCF será usado para financiar un **seguro al desempleo no contributivo**, que entregará 3 líneas de pobreza extrema ($412.000) hasta a trabajadores desempleados entre 1 y 1,5 salarios mínimos hasta por 6 meses.



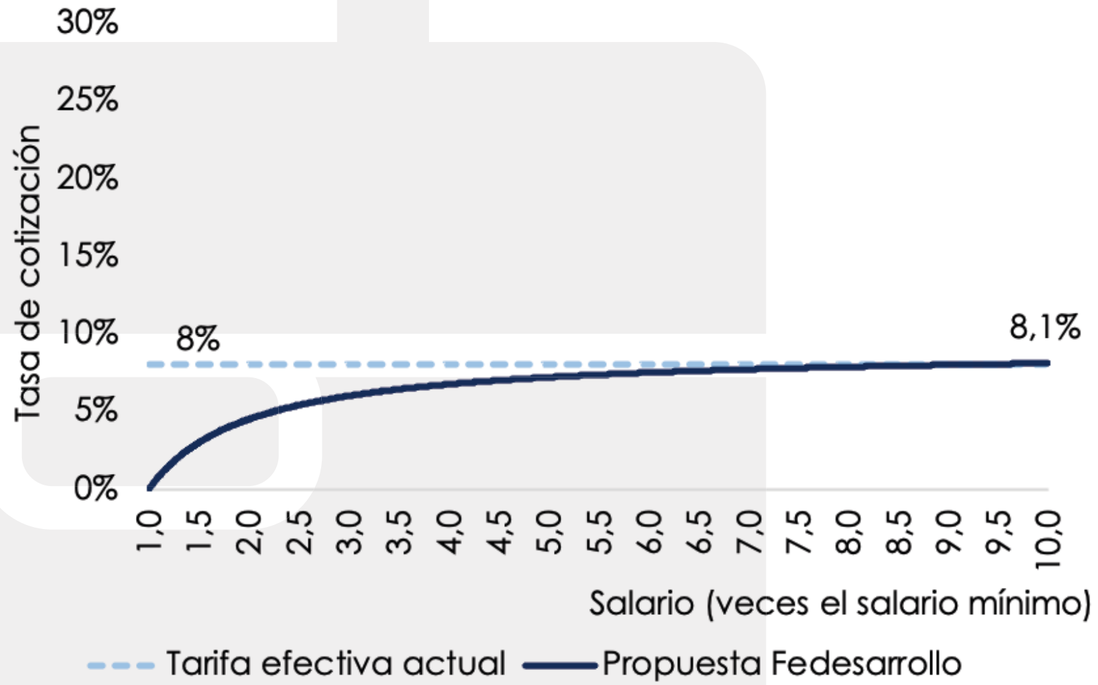


- Parte de los ahorros para el empleador se trasladarían a los trabajadores a través de la **creación de un auxilio de solidaridad equivalente al 4% de un salario mínimo para trabajadores que devengan hasta dos salarios mínimos.**

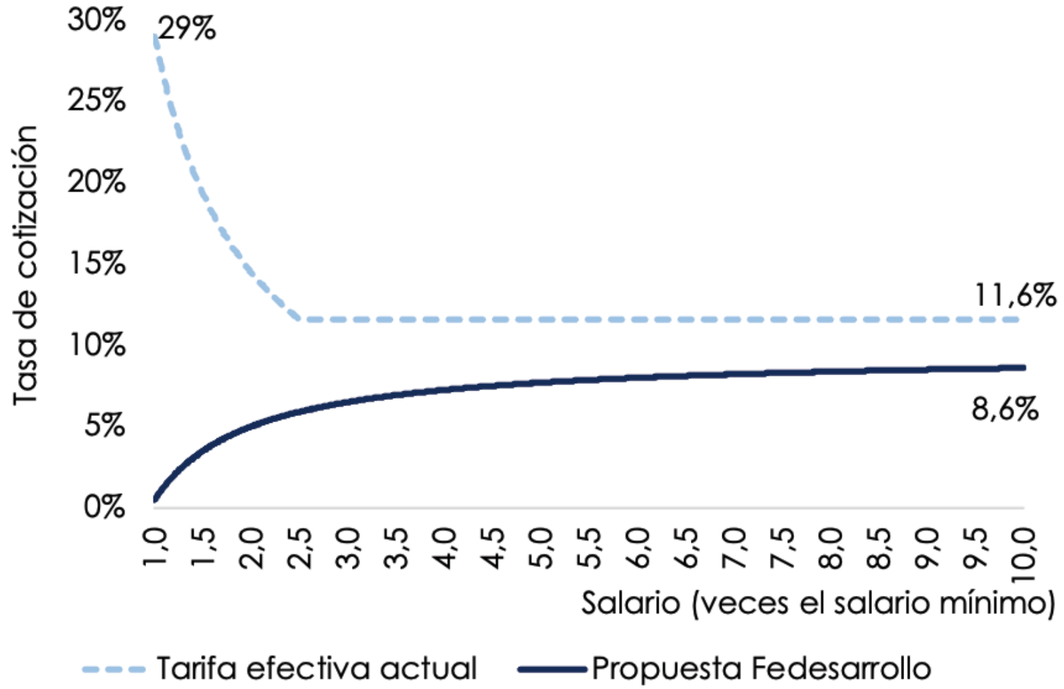
- La combinación de estas reformas en materia laboral y pensional implicaría un **aumento del salario disponible para un trabajador que gana un salario mínimo de hasta 13% así como una disminución en el costo para la empresa de hasta el 14%**, lo que estimulará la generación del empleo formal.

La reforma laboral lograría reducir sustancialmente las contribuciones de asalariados e independientes, especialmente los de menores ingresos, incentivando sustancialmente la formalidad laboral.

Tarifas efectivas de contribuciones sociales (Asalariados)

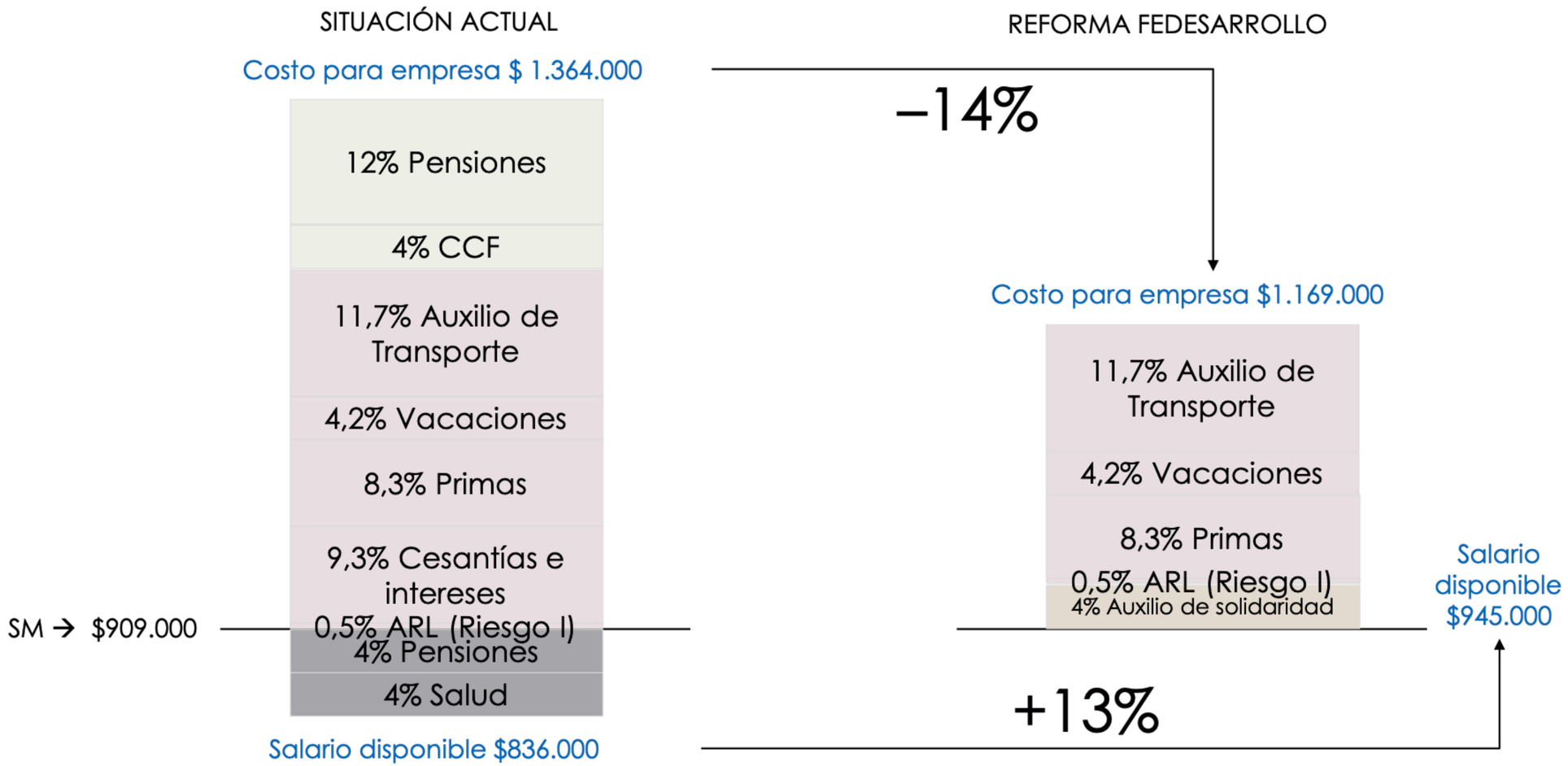


Tarifas efectivas de contribuciones sociales (Independientes)



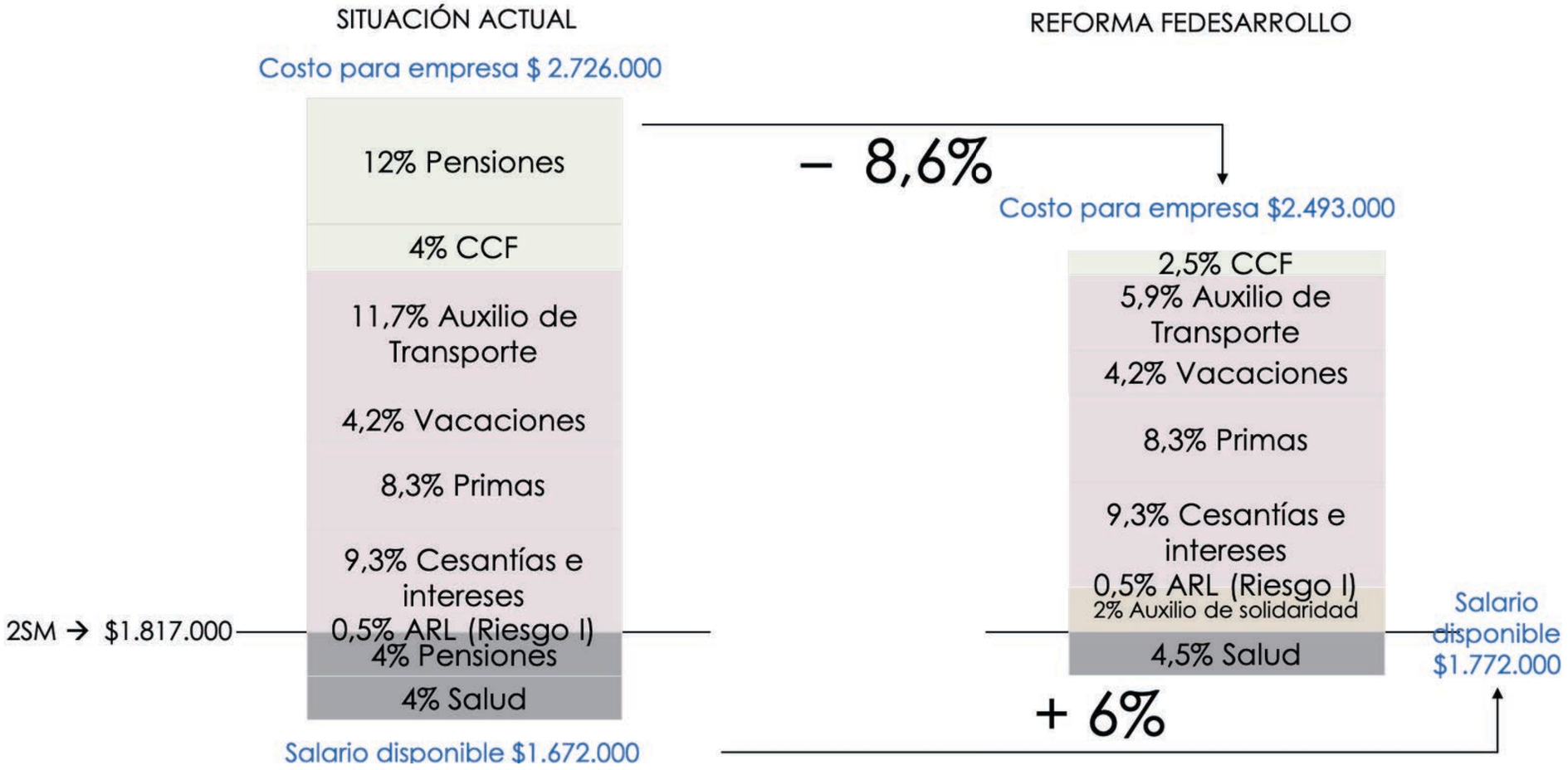
Fuente: Cálculos propios

Asalariados de 1 salario mínimo



Fuente: Cálculos propios

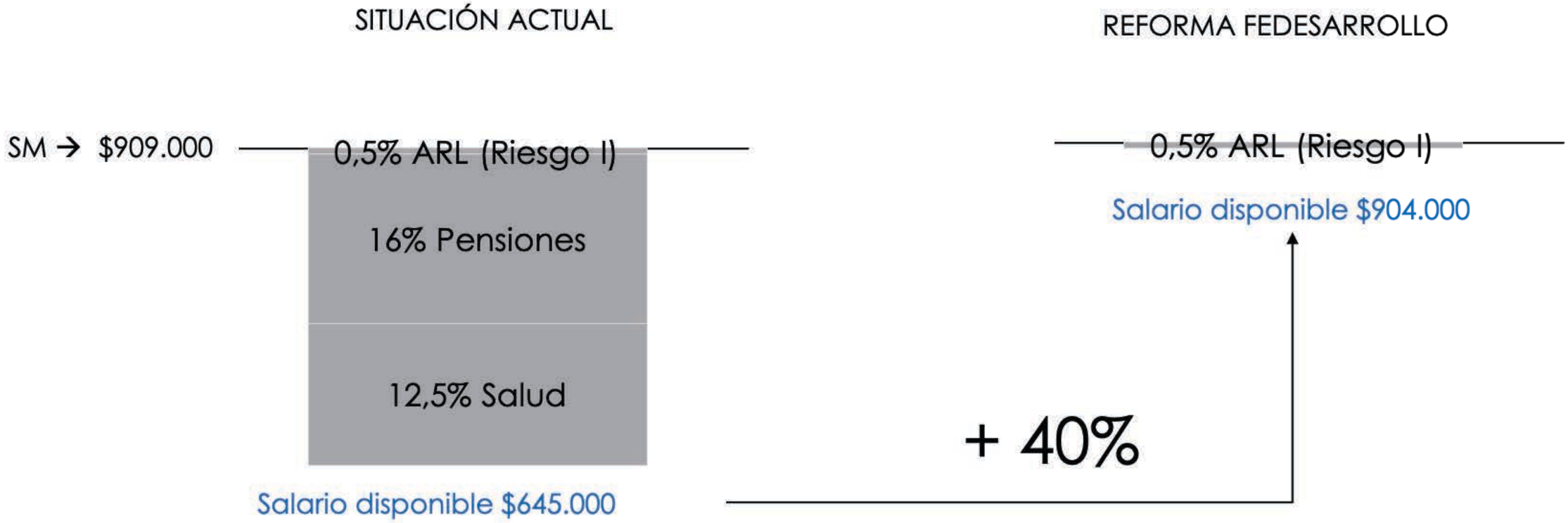
Asalariados de 2 salarios mínimos



Fuente: Cálculos propios

Independientes de 1 salario mínimo

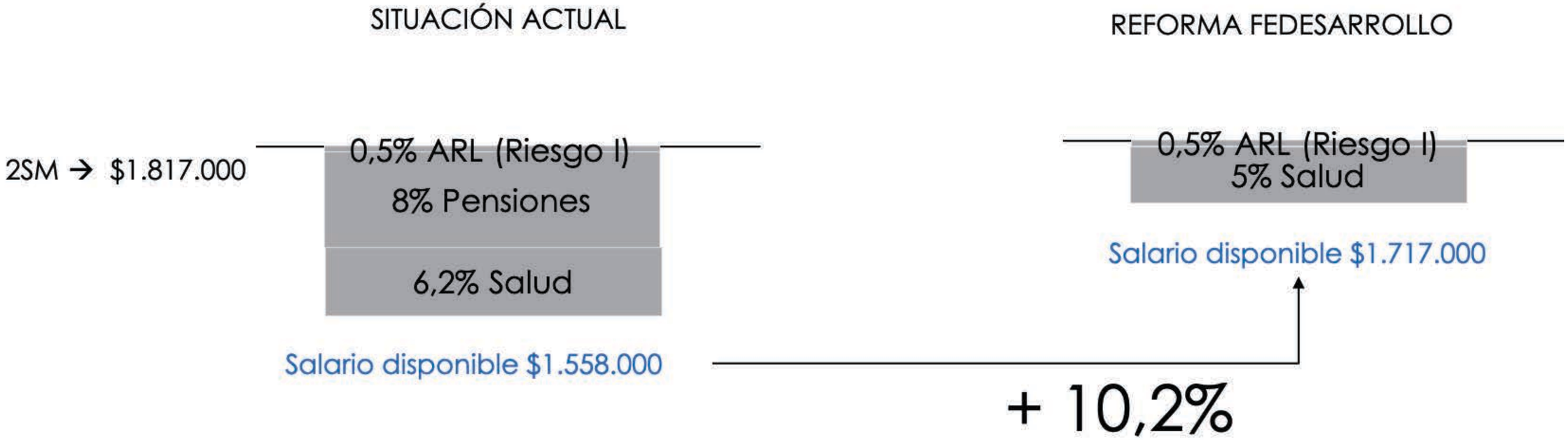
Tarifa marginal de 9% del exceso de salario mínimo



Fuente: Cálculos propios

Independientes de 2 salarios mínimos

Tarifa marginal de 9% del exceso de salario mínimo



Fuente: Cálculos propios

Reformas en política tributaria – empresas

- **Revisar y eliminar las exenciones sectoriales existentes**, con el fin de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas.

  Esto incluye **la revisión y eventual eliminación de los mecanismos de zonas francas**, especialmente las unipersonales, que en la práctica son regímenes tributarios preferenciales que generan una competencia desleal con los productores locales sujetos al régimen general.

- **Eliminar el descuento del ICA pagado a nivel territorial contra el impuesto de renta**, una medida que genera incentivos perversos a aumentar las tarifas del ICA a nivel local en detrimento del recaudo de renta a nivel nacional, y que implicaría un costo fiscal de 0,5% del PIB a partir del 2022.

- **Posponer la reducción de la tarifa de renta corporativa** y dejarla en 31%hasta 2026 (hoy: 31% en 2021, 30% en 2022).



Reformas en política tributaria - personas

- **Reducir el rango exento de declaración de renta** a la mitad para ampliar la base gravable y fomentar la cultura tributaria en nuestro país.

- **Limitar las deducciones al 10% de los salarios y el 25% de los ingresos de los independientes**, manteniendo los topes actuales en unidades de valor tributario.

- **Sustituir las siete tarifas de impuesto de renta a las personas por tres tarifas: 0%, 20% y 39%.** La renta líquida gravable debe incluir los ingresos por concepto de pensión.

- **Aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos** de 10% a 15%.

- Ampliar el **impuesto al patrimonio para individuos** por una sola vez con tasas marginales de 0,25% (1 mil-2 mil millones de pesos), 0,5% (entre 2 y 3 mm$), 0,75%(entre 3 y 4 mm$) y 1% en adelante (base gravable: 2022, pagadero en 2023 y 2024).



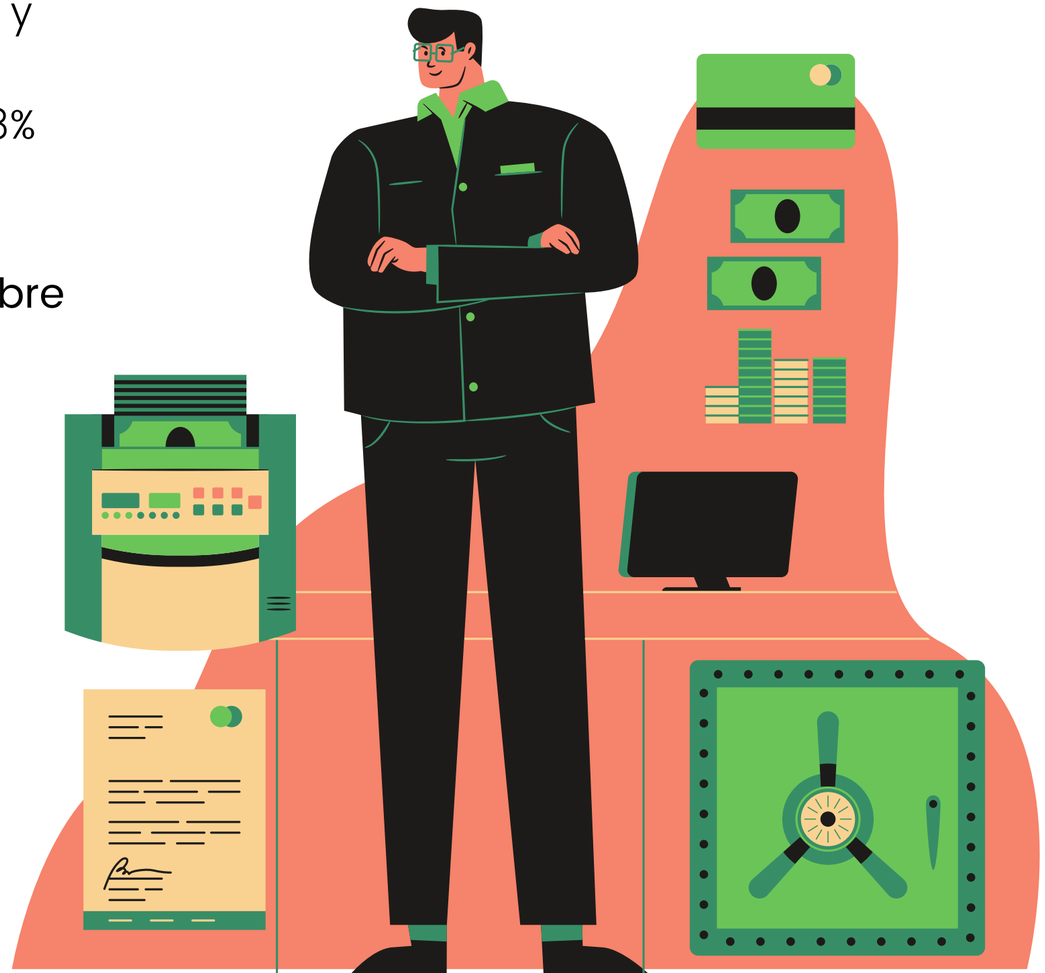
Reformas en política tributaria - indirectos

- **Establecer gradualmente una tarifa de 8% de IVA** sobre bienes y servicios de la economía de mercado que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5%(2% en 2022, 5% en 2023 y 8% en adelante).

- **Compensación del IVA por $63.000 mensuales al 40% más pobre** (actualmente la compensación solo cubre al 20% más pobre).

- **Aumentar el impuesto al carbono**, fijándolo en 30 euros por tonelada en un lapso de 10 años.

- Estudiar la implementación de **impuestos saludables.**



Reformas en política tributaria - otros

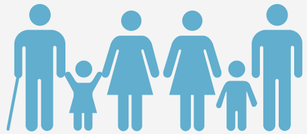
- Estudiar la implementación de un **impuesto a las plataformas y empresas digitales**.

- Acelerar la **implementación del catastro multipropósito** para que se adopte en dos años en los 100 municipios más grandes del país y en cuatro años en todo el país.

- Acelerar la implementación y ampliar la cobertura obligatoria de la **factura electrónica** como requisito para descontar costos y acreditar pagos del IVA.



¿Qué impacto tendrían estas reformas?



Impacto redistributivo

- Reducción sustancial de la desigualdad de ingresos (4 pps del índice de Gini).
- Reducción de pobreza en 9,3 pps (4,5 millones de personas que salen de la pobreza) y de la pobreza extrema en 4,6 pps.
- Reducciones de la desigualdad y la pobreza de esta magnitud sólo se han visto en el plazo de una década en la historia reciente del país.
- Mayor ingreso disponible para el 90% de la población, con efectos especialmente elevados para las mujeres, adultos mayores, y los desempleados.



Impactos económicos

De acuerdo con las elasticidades a la productividad y el crecimiento en Arbeláez y Mejía (2021), la generación de al menos 815.000 empleos formales conducirá a un aumento de 0,52 pps en la tasa de crecimiento, lo que contribuirá de manera importante al proceso de reactivación económica post-pandemia, generando un círculo virtuoso de formalización, crecimiento y fortalecimiento del recaudo tributario.



Impactos fiscales

Conjuntamente, las reformas aumentarían el recaudo neto entre 2,0 y 2,5% del PIB (1% en 2022) para reducir la deuda pública y mejorar la provisión de bienes públicos (educación, infraestructura, seguridad, etc.).

Impactos redistributivos de las reformas propuestas por Fedesarrollo

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Por deciles del ingreso per cápita de los hogares (todos los hogares) 2022

Clase social	Deciles	Ingreso disponible de los hogares (hoy)		Aumento del ingreso disponible (%)							
		Total	Per cápita	Colombia Mayor Universal	Renta mínima	Reforma a contribuciones	IVA 2% exentos y excluidos + devolución a 40% más pobre	Impuesto de renta	Auxilio solidario	Seguro al desempleo	Todas las reformas
Pobreza extrema	1	303.145	76.359	48,2	31,5	0,3	1,9	0,0	0,0	7,0	90,7
Vulnerables Pobreza	2	754.302	184.061	21,5	12,0	0,7	2,8	0,0	0,2	2,5	40,5
	3	1.005.259	258.121	13,8	6,1	1,5	2,9	0,0	0,5	1,9	27,4
	4	1.242.574	339.500	10,6	2,5	1,9	0,6	0,0	0,7	1,5	17,8
Clase media	5	1.528.057	437.793	8,5	0,7	2,1	-0,6	0,0	0,7	1,3	12,8
	6	1.847.655	556.908	6,0	0,0	2,4	-0,6	-0,1	0,8	1,0	9,5
	7	2.187.648	716.845	4,8	0,0	2,4	-0,5	-0,2	0,8	0,7	8,1
	8	2.524.373	950.085	2,9	0,0	2,5	-0,5	-0,4	0,8	0,5	6,0
	9	3.385.052	1.374.988	1,8	0,0	2,1	-0,5	-1,0	0,5	0,4	3,4
Clase alta	10	7.914.329	3.612.569	0,6	0,0	0,6	-0,5	-4,4	0,1	0,1	-3,5
	Actual			Efectos en pobreza y desigualdad							
	Pobreza (%)	44,9		-3,14	-3,69	-0,98	-0,56	0,0	-0,37	-0,68	-9,29
	P. extrema (%)	15,3		-1,33	-3,00	-0,16	-0,36	0,00	-0,02	-0,50	-4,61
	GINI (%)	53,8		52,22	53,22	53,57	53,5	53,00	53,7	53,6	50,0

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH- DANE, 2019

Anexos



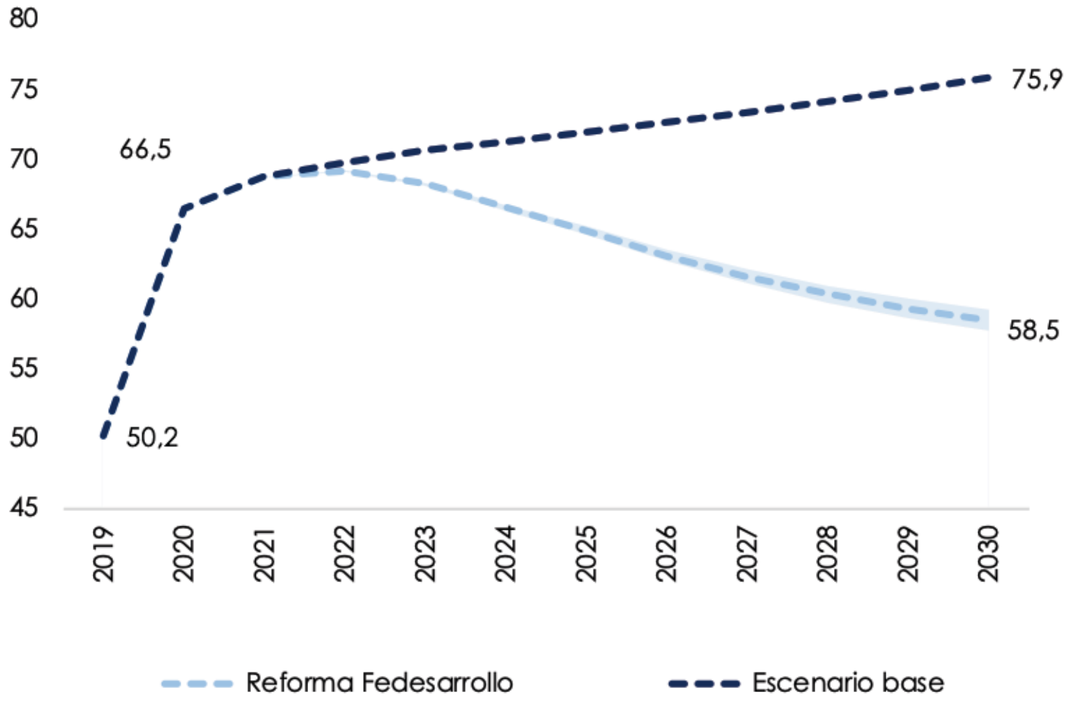
Las reformas propuestas dejarían entre 2,1% y 2,3% del PIB para ajustar la deuda pública y mejorar la provisión de bienes públicos

IMPACTO FISCAL NETO (% DEL PIB)				
Reforma tributaria				
	2022	2023	2024	2025-2030
Personas jurídicas				
Posponer reducción de 1 pp de renta a empresas (31% hasta 2026)	0,1	0,1	0,1	0,0
Revisión de descuentos y rentas exentas (Comisión Tributaria)	0,6	0,6	0,6	0,6
Eliminar descuento ICA	0,5	0,5	0,5	0,5
Personas naturales				
Limitar exclusiones (10% y 25%), gravar pensiones, reducir umbral en 1/2 y establecer 2 tarifas (20% y 39%)	0,6	1,2	1,2	1,2
Aumentar tarifa dividendos al 15%	0,03	0,03	0,03	0,03
Impuesto al patrimonio (Base 2022; Pagadero 2023 y 2024)	0,00	0,05	0,05	0,00
Indirectos				
IVA Exentos y excluídos al 8%, gradualmente en 3 años (2% en 2022, 5% 2023, 8% en adelante) + devolución al 40% más pobre	0,2-0,3	0,5-0,6	0,7-0,9	0,7-0,9
Aumentar impuesto al carbono (En 10 años llegar a promedio OCDE: 30 eur/ton)	0,0	0,1	0,1	0,2
Impuesto a alimentos no saludables y a empresas digitales	0,3	0,3	0,3	0,3
Medidas contra la evasión	0,5	0,5	0,5	0,5
Impacto crecimiento y formalización	0,1	0,3	0,4	0,4
Aumento en recaudo tributario	3,0-3,1	4,1-4,2	4,5-4,7	4,5-4,7
Reformas al gasto público				
Eliminación de contribuciones obligatorias en pensiones	0,6	0,6	0,7	0,8
Colombia Mayor Universal ($412.00)	1,3	1,3	1,3	1,3
Renta mínima de inserción ($35.000)	0,6	0,6	0,6	0,5
Redirección de subsidios (servicios públicos, Familias en Acción, Jóvenes en Acción)	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5
Aumento en gasto público	2,2	2,1	2,0	2,1
Impacto neto	0,9-1,0	2,0-2,1	2,5-2,7	2,4-2,6

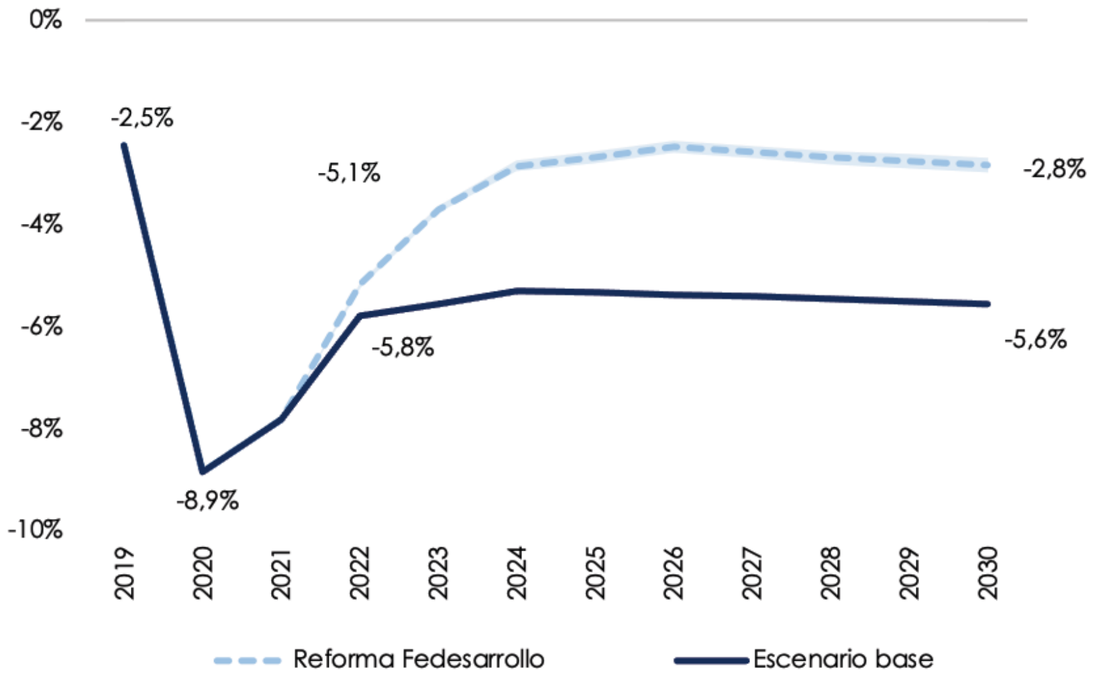
Fuente: Cálculos propios. Nota: Para el IVA, se calculó el recaudo potencial de dos maneras: (i) a través de la ENPH y (ii) moviendo la frontera de eficiencia del IVA hasta la de Chile, ajustando por la participación del consumo en el PIB. En la tabla se reportan los dos rangos obtenidos con cada una de las metodologías.

Las reformas propuestas permitirán reducir el déficit fiscal y la deuda pública en el mediano plazo

Deuda pública GNC (% PIB)

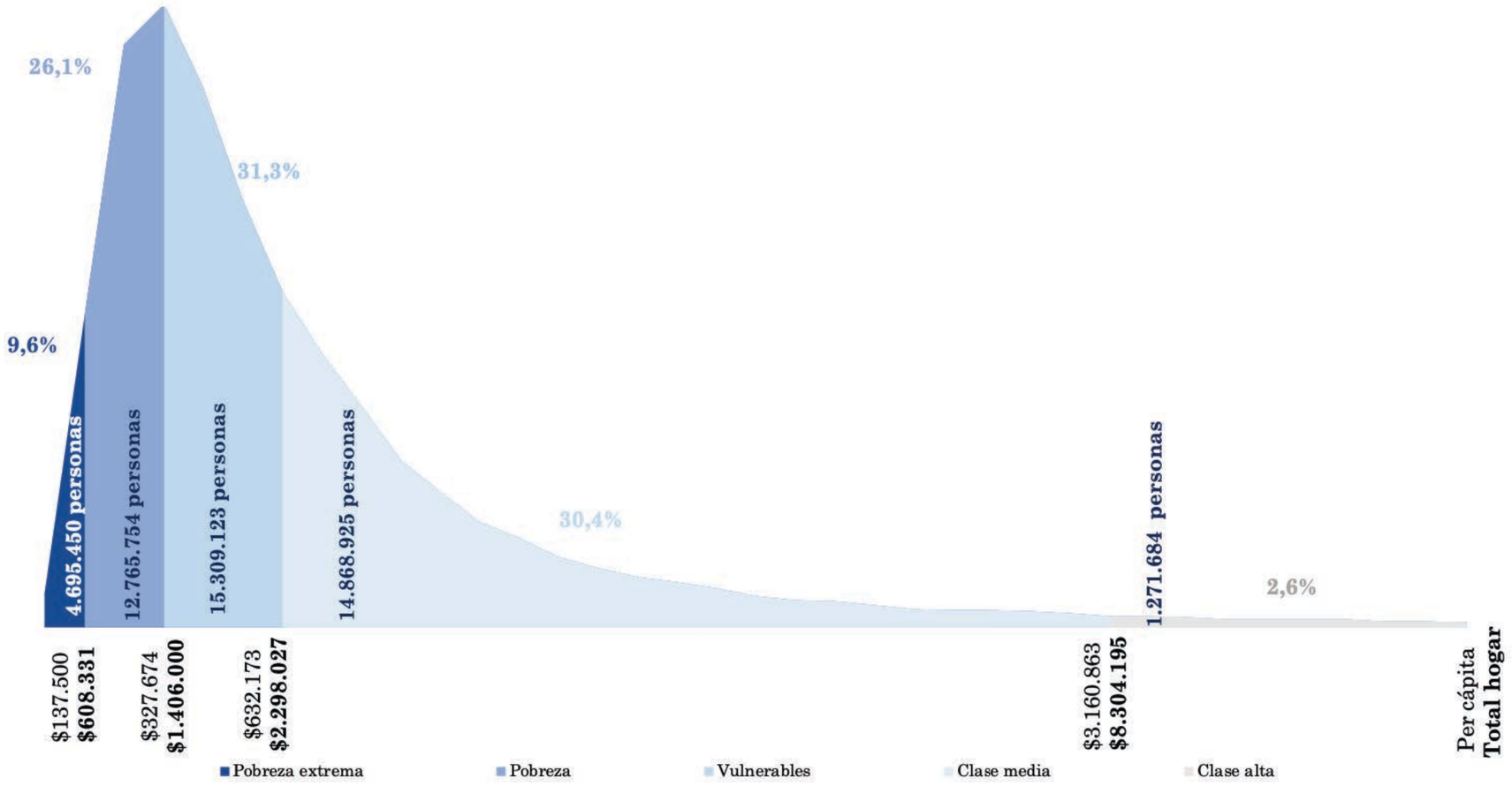


Déficit fiscal GNC (% PIB)



Fuente: Cálculos propios. Nota: Para el IVA, se calculó el recaudo potencial de dos maneras: (i) a través de la ENPH y (ii) moviendo la frontera de eficiencia del IVA hasta la de Chile, ajustando por la participación del consumo en el PIB. En la tabla se reportan los dos rangos obtenidos con cada una de las metodologías.

Clases sociales por nivel de ingreso del hogar, 2019



Fuente: Cálculos propios con base en DANE

Impactos redistributivos de las reformas propuestas por Fedesarrollo

Por deciles del ingreso per cápita de los hogares (todos los hogares) 2024+

Clase social	Deciles	Ingreso disponible de los hogares (hoy)		Aumento del ingreso disponible (%)							
		Total	Per cápita	Colombia Mayor Universal	Renta mínima	Reforma a contribuciones	IVA 8% exentos y excluidos + devolución a 40% más pobre	Impuesto de renta	Auxilio solidario	Seguro al desempleo	Todas las reformas
Pobreza extrema	1	303.145	76.359	48,2	31,8	0,3	4,7	0,0	0,0	7,0	95,8
Vulnerables Pobreza	2	754.302	184.061	21,5	12,1	0,7	1,2	0,0	0,2	2,5	38,5
	3	1.005.259	258.121	13,8	6,1	1,5	3,4	0,0	0,5	1,9	28,1
	4	1.242.574	339.500	10,6	2,4	1,9	2,4	0,0	0,7	1,5	19,8
	5	1.528.057	437.793	8,5	0,7	2,1	-2,5	-0,1	0,7	1,3	10,6
	6	1.847.655	556.908	6,0	0,0	2,4	-2,4	-0,2	0,8	1,0	7,4
Clase media	7	2.187.648	716.845	4,8	0,0	2,4	-2,1	-0,4	0,8	0,7	6,2
	8	2.524.373	950.085	2,9	0,0	2,5	-1,9	-0,8	0,8	0,5	4,0
	9	3.385.052	1.374.988	1,8	0,0	2,1	-1,9	-2,0	0,5	0,4	1,0
Clase alta	10	7.914.329	3.612.569	0,6	0,0	0,6	-1,9	-8,7	0,1	0,1	-9,1
	Actual			Efectos en pobreza y desigualdad							
	Pobreza (%)		44,9	-3,14	-3,79	-0,98	-0,39	0,0	-0,37	-0,68	-9,32
	P. extrema (%)		15,3	-1,33	-3,06	-0,16	-0,58	0,00	-0,02	-0,50	-4,93
	GINI (%)		53,8	52,21	53,18	53,57	53,3	52,20	53,7	53,6	49,0

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH- DANE, 2019


FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social